



Styrmedel och finansiering för energirenovering

**Delredovisning 2 i uppdrag om direktivet
om byggnaders energiprestanda**

Energimyndighetens publikationer kan laddas ner
eller beställas via energimyndigheten.se

Statens energimyndighet, mars 2026

ER 2026:07

ISSN 1403-1892

ISBN (pdf) 978-91-7993-272-5

Grafisk form: Energimyndigheten (omslag), Arkitektkopia AB (inlaga)

Förord

I direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD) har Sverige tillsammans med de andra EU-länderna kommit överens om målet att omvandla sina byggnadsbestånd till nollutsläppsbyggnader senast 2050. Med nollutsläppsbyggnad menas en byggnad som inte bara har noll utsläpp på plats utan också har en mycket hög energiprestanda. Det speglar en insikt om att det finns ett stort värde i att använda energi effektivt, också i ett land som Sverige som kommit långt i att fasa ut den direkta fossilanvändningen i byggnader. I takt med att samhället ställer om ökar trycket på de fossilfria energiresurserna som el och biobränslen, så att använda energin smartare kan underlätta omställningen i andra, mer fossilberoende sektorer. Att använda energin smartare är dessutom ofta billigare för samhället än att investera i kostsam utbyggnad av nya ledningar och anläggningar för att kunna producera mer el.

Också för den enskilde byggnadsägaren finns en stor potential för lönsamma energieffektiviseringsåtgärder, som ändå av olika skäl inte kommer till stånd. Kan vi utforma styrmedel som hjälper till att överkomma de hinder som bromsar så kan det gynna både byggnadsägarna och samhället i stort. I den här rapporten redovisar vi ett antal styrmedelsalternativ som kan bidra till att nå våra åtaganden gentemot EU, men också till en mer effektiv energianvändning som vi har glädje av oavsett EU-krav.

Caroline Asserup
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Begrepp	8
1 Inledning	9
1.1 Uppdraget	9
1.2 Genomförande	10
2 Behov av förändrade styrmedel	12
2.1 Krav i EPBD	12
2.2 Krav i EED	16
2.3 Hinder och marknadsmisslyckanden	17
2.4 Samhällsekonomiska aspekter på energieffektivisering i byggnader	20
2.5 Samlad bedömning av behovet av förändrade styrmedel	22
3 Styrmedelsalternativ	23
3.1 Styrmedel för energieffektivare byggnader	23
3.2 Kompenserande styrmedel	49
3.3 Hindersröjande	55
4 Konsekvenser	66
4.1 Redogörelse för alternativen	66
4.2 Beskrivning av konsekvenser	70
4.3 Förhållande till Sveriges EU-åtaganden	74
Referenser	76

Sammanfattning

Energimyndigheten har fått i uppdrag att föreslå åtgärder och styrmedel för att Sverige ska nå de mål och gränsvärden som finns i direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD), inklusive åtgärder för att stödja efterlevnaden av minimistandarder för energiprestanda enligt artikel 9.4, samt lämna förslag på genomförande av artikel 17 om ekonomiska incitament, kompetens och marknadshinder. Då mål och gränsvärden ännu inte är fastslagna presenteras möjliga alternativ till styrmedel på ett principiellt plan, där dimensioneringen av styrmedlen kan anpassas efter ambitionsnivån i de mål och gränsvärden som regeringen slutligen fastställer. Detta speglas också i konsekvensutredningen, där det inte varit möjligt att fullt ut beskriva konsekvenser av förslag där den exakta utformningen inte är fastställd.

Av de styrmedel som redovisas kan vissa kombineras med varandra medan andra representerar alternativa lösningar. Rapportens huvudfokus är på styrmedel som kan åstadkomma större förbättringar i energiprestanda och energieffektivitet, i synnerhet för de grupper (sårbara hushåll) och de byggnader (med sämst energiprestanda) som särskilt pekas ut i direktivet och där det kommer att krävas någon form av styrmedel oavsett var den generella ambitionsnivån landar. Vi redovisar hur dessa styrmedel kan justeras beroende på i vilken mån de ska bidra till kraven på riktade energibesparingar i vissa grupper och byggnader eller också mer generellt förbättra energieffektivitet och energiprestanda. Vi redovisar också hur de kan justeras på andra sätt utifrån önskad inriktning, t.ex. om det finns önskemål att komplettera med stöd också för (vissa) lokalbyggnader som redan träffas av krav.

Bland dessa styrmedel går en skiljelinje mellan juridiska och ekonomiska styrmedel, dvs. mellan minimikrav på byggnaders energiprestanda (MEPS-krav) respektive olika typer av ekonomiska stöd. MEPS-krav behöver enligt direktivet bara införas för lokalbyggnader, men direktivet lyfter också fram det som ett möjligt styrmedel för att nå direktivets krav att förbättra den genomsnittliga energiprestandan i bostäder, med särskild inriktning på de sämsta byggnaderna. Vi redogör här för ett förslag om MEPS-krav på bostäder från branschinitiativet Energirenovera Sverige och resonerar om hur ett sådant styrmedel skulle kunna utformas.

Om MEPS-krav införs också för bostäder bedömer vi att de bör kombineras med någon form av ekonomiska stöd för sårbara hushåll. Ekonomiska stöd, för sårbara hushåll eller även för bredare grupper, kan dock också införas fristående för att bidra till att nå direktivets krav. Sådana stöd även gå till (vissa) ägare av lokaler, såsom ideella fastighetsägare, trots att detta inte strikt talat är nödvändigt för att nå direktivets krav.

Vi redovisar två alternativa utformningar av subventioner, där det ena styr direkt mot förbättringar av byggnadens energiprestanda, med utgångspunkt i kraven i EPBD, medan det andra premierar energieffektivisering

i byggnader mer generellt, för att också bidra till att uppnå Sveriges energisparkrav enligt direktivet om energieffektivitet (EED). Det förstnämnda alternativet, med fokus energiprestanda, är inte helt olikt det tidigare stödet för energieffektivisering i flerbostadshus men är utformat för att även kunna gå till småhus – liksom till lokaler. Det andra alternativet bygger på ett förslag från Fossilfritt Sverige om omvända auktioner för energieffektivisering. Detta är en ny typ av stöd, som dessutom sannolikt behöver anmälas för statsstödsprövning, och skulle alltså ta lite längre tid att få på plats. I gengäld är det utformat på ett mer kostnadseffektivt sätt.

En effektivare energianvändning i byggnader kan bidra till många nyttor för energisystemet, utöver kostnadsbesparingar för byggnadens ägare och möjliga förbättringar i den byggda miljön. Många av de åtgärder som är aktuella är till sin natur sådana att de minskar energi- och effektbehovet som mest då det är som kallast och energisystemet ofta är särskilt ansträngt. Det kan både öka robustheten i systemet och minska behovet av kostsamma kapacitetsförstärkningar. Även om den direkta fossilanvändningen i byggnader är låg kan minskad energianvändning frigöra el och biobränslen till mer fossilberoende sektorer som behöver ställa om.

Energieffektiviseringsåtgärder kan emellertid också medföra vissa oönskade sideeffekter. Det kan handla om att hyresgäster med låga inkomster tvingas flytta när hyror höjs i samband med renovering, att den minskade energianvändningen i driftsfasen motverkas av energianvändningen för att tillverka de material och produkter som bidrar till effektiviseringen eller att kulturvärden påverkas negativt. För att minska risken för sådana negativa effekter resonerar vi om möjliga kompenserande styrmedel.

För att genomföra artikel 17 i EPBD redovisar vi ett antal tänkbara styrmedelsförändringar, där den röda tråden kan sägas vara att undanröja hinder. Ett centralt tema är svårigheter att få finansiering, även om åtgärderna är lönsamma. Här är det bärande förslaget en ny statlig kreditgaranti för energiåtgärder i byggnader, som subventioneras på svaga fastighetsmarknader. Vidare identifieras ett antal hinder i regelverk som lyfts i inspel från aktörer eller på annat sätt uppmärksammats under utredningen.

Styrmedelsalternativen sammanfattas i tabell 1. Förslag markerade med ⊕ ska ses som alternativa förslag, dvs. antingen införs MEPS-krav bara för lokaler eller även för bostäder, antingen införs stöd med fokus energiprestanda eller med fokus energieffektivisering och antingen avskaffas småhusstödet eller förändras. I övrigt är alternativen i huvudsak möjliga att kombinera, även om avgränsningar och utformningar kan behöva justeras i förhållande till de andra styrmedlen.

Tabell 1. Styrmedelsförslag.

Nya styrmedel för energirenovering	Lagstiftning	MEPS-krav bara för lokaler ⊕
		MEPS-krav även för bostäder ⊕
	Subventioner	Fokus energiprestanda – energirenoveringsstöd ⊕
		Fokus energieffektivisering – omvända auktioner ⊕
Befintliga stöd för renovering	Rotavdrag	Högre stöd till energieffektivisering
	Småhusstöd	Avskaffas till förmån för nytt stöd ovan ⊕
		Ändrad utformning ⊕
Kompenserande styrmedel	Sociala konsekvenser	Nytt uppdrag till Klimatpolitiska rådet
		Lokala partsöverenskommelser
		Bostadsbidrag som skyddsnet
	Livscykelperspektiv	Referensvärden för klimatpåverkan vid ombyggnad
		Styrmedel för cirkulära lösningar
	Kulturvärden	Pågående informationsinsatser
Hindersröjande	Finansiering	Kreditgarantier för energiåtgärder
		Underlätta leasinglösningar
		Nationell hubb för finansiering av energieffektivisering
	Transaktionskostnader	Modellavtal och ramavtal
		Samordning genom länsstyrelserna
	Hinder i regelverk	Översyn av upphandlingsdirektivet
		Höjd gräns för direktupphandling av byggentreprenader
		Synliggör allmännyttans handlingsutrymme i kravet på affärsmässighet
		Ompröva bolåneregler som försvårar för renovering jämfört med köp av ny bostad
		Ökad tillgång till energideklarationsdata för finansiella institut
	Kompetens	Villkora ekonomiska stöd med att installatörer är certifierade

Begrepp

CEEAG	Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi (<i>Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines</i>).
EED	Direktivet om energieffektivitet (<i>Energy Efficiency Directive</i>).
Energiprestanda	Den beräknade eller uppmätta energimängd som behövs för att uppfylla energiefterfrågan som är knuten till normalt bruk av byggnaden, vilket inbegriper energi som används för uppvärmning, kylning, ventilation, varmvatten för hushållsbruk och belysning. Energiprestandan uttrycks i termer av primärenergianvändning i kWh/(m ² *år), där primärenergianvändningen beräknas utifrån primärenergifaktorer eller viktningsfaktorer per energibärare. I Sverige används viktningsfaktorer som fastställs av Boverket.
Energi-renoveringsplan	Det svenska begreppet för det som i EPBD kallas renoveringspass, dvs. en individuellt anpassad plan för totalrenovering av en viss byggnad i ett maximalt antal steg som avsevärt kommer att förbättra dess energiprestanda.
EPBD	Direktivet om byggnaders energiprestanda (<i>Energy Performance of Buildings Directive</i>).
GBER	Den allmänna gruppundantagsförordningen (<i>General Block Exemption Regulation</i>). Stöd som lämnas enligt villkoren i förordningen måste inte godkännas av kommissionen.
Livscykel-GWP	En indikator som kvantifierar en byggnads bidrag till den globala uppvärmningspotentialen under hela dess livscykel.
MEPS	Minimistandarder för energiprestanda (<i>minimum energy performance standards</i>).
Nollutsläppsbyggnad	En byggnad med mycket hög energiprestanda som kräver noll eller mycket lite energi, producerar noll koldioxidutsläpp på plats från fossila bränslen och producerar noll eller mycket lite driftsrelaterade växthusgasutsläpp.
PBL	Plan- och bygglag (2010:900).
Sårbara hushåll	I EPBD definieras sårbara hushåll som "hushåll som lever i energifattigdom eller hushåll, inbegripet hushåll med lägre medelinkomst, som är särskilt utsatta för höga energikostnader och saknar medel för att renovera den byggnad de bor i." I rapporten använder vi dock begreppet mer generellt för hushåll som av olika anledningar kan ha särskilda behov av stöd.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Energimyndigheten och Boverket har fått varsitt uppdrag att lämna underlag till den nationella byggnadsrenoveringsplan som Sverige ska ta fram enligt direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD)¹.

Energimyndighetens uppdrag omfattar de avsnitt som framgår av EPBD artikel 3.2 första stycket c, d och h medan Boverkets uppdrag omfattar övriga avsnitt. Energimyndigheten ska även analysera och kvantifiera vad som behövs i termer av energieffektivisering för att Sverige ska nå de mål och gränsvärden som finns i EPBD, föreslå åtgärder och styrmedel för att fylla det eventuella effektiviseringsbehov som identifierats för att nå dessa gränsvärden och mål, och analysera och lämna förslag på genomförande av artikel 17 om ekonomiska incitament, kompetens och marknadshinder, samt för att stödja efterlevnaden av minimistandarder för energiprestanda enligt artikel 9.4.

Myndigheterna redovisade underlag till Sveriges utkast till plan den 1 oktober 2025 och ska redovisa underlag till den slutliga planen 1 oktober 2026. Denna rapport är Energimyndighetens delredovisning av de delar uppdraget som omfattar styrmedel, inbegripet förslag på genomförande av artikel 9.4 och 17, och som ska redovisas senast den 1 mars 2026².

Förslagen ska enligt uppdraget vara förenliga med EU-rätten och bidra till ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt genomförande av direktivet. Förslagen ska ta hänsyn till den sociala dimensionen, inkludera möjligheterna med tekniska lösningar och om lämpligt utformas för att också minska användningstoppar i el- och värmeanvändning. Lönsamheten i de åtgärder som behöver genomföras av hushåll och företag ska analyseras och ideella fastighetsägares och brukares särskilda förutsättningar beaktas, liksom vikten av ett robust och leveranssäkert energisystem.

Boverket ska även de delredovisa sitt uppdrag den 1 mars 2026, inbegripet förslag på de delar av byggnadsrenoveringsplanen som rör artiklarna 9.1 och 9.2, med nivåer för krav på minimistandarder för energiprestanda (MEPS) för lokalbyggnader och utvecklingsbanor för bostadsbyggnader. Det har alltså inte varit möjligt att utforma styrmedlen efter Boverkets förslag på ambitionsnivåer, utan vi har tagit fram styrmedelsalternativ som på ett principiellt plan kan möta de krav direktivet ställer och de hinder vi identifierat och sedan får styrmedlen dimensioneras utifrån den ambitionsnivå som regeringen slutligen väljer.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning).

² Styrmedel som inte är budgetpåverkande och inte behövs förrän efter 2030 kan dock enligt uppdraget anstå till slutredovisningen 1 oktober i år.

I uppdraget ingår att redovisa en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och, om förslagen innebär offentliga finansiella kostnader, lämna förslag till finansiering. Efter uppdragsdialog med Regeringskansliet har vi valt att presentera ett bredare styrmedelspaket, med flera alternativa förslag där den exakta utformningen kan varieras, inte minst utifrån den ambitionsnivå som slutligen fastställs. Styrmedelsalternativen är alltså inte preciserade på den nivån att det varit möjligt att fullt ut konsekvensutreda dem i enlighet med ovan nämnda förordning eller föreslå finansiering, utan konsekvenser beskrivs bara så långt det är möjligt i dagsläget.

Enligt uppdraget ska vidare förslagets bidrag till energisparkkravet i direktivet om energieffektivitet (EED)³ artikel 8 beskrivas där det bedöms relevant. Vår tolkning, vilken bekräftats i uppdragsdialog med Regeringskansliet, är att syftet är att finna möjliga synergier för att uppfylla de båda direktiven. Vi har därför valt att inte bara presentera styrmedelsalternativ som styr direkt mot byggnaders energiprestanda utan också sådana som styr mot energieffektivisering mer generellt (om än fortfarande i byggnader).

1.2 Genomförande

I oktober 2025 genomförde Boverket och Energimyndigheten ett gemensamt offentligt samråd om de underlag till utkast till nationell byggnadsrenoveringsplan som de båda myndigheterna redovisade 1 oktober 2025. I samband med detta bad Energimyndigheten även om inspel till det fortsatta arbetet med att ta fram styrmedel (Energimyndigheten, 2025a). Utöver de skriftliga inspelen har vi haft möten med aktörer som velat framföra sina åsikter muntligt. Flera av dessa inspel redovisas i rapporten, med fokus på sådana som styr specifikt mot energieffektivisering i byggnader snarare än renovering generellt, men i kapitlen om kompenserande styrmedel och hindersröjande återfinns också vissa förslag med en något bredare ansats. Vidare har vi haft kontakt med RISE och Fossilfritt Sverige om ett projekt med omvända auktioner för energieffektivisering, vilket också redovisas.

Till Energimyndighetens och Boverkets parallella uppdrag om den nationella byggnadsrenoveringsplanen har det knutits en referensgrupp med representanter från organisationer som berörs av arbetet, framför allt bygg- och fastighetsbranschen. Under arbetets gång har myndigheterna inhämtat synpunkter på bl.a. beskrivningar av byggnadsbeståndet och alternativa styrmedelsutformningar.

Energimyndigheten har under arbetets gång haft regelbundna avstämningar med Boverket. Däremot har vi inte kunnat ta hänsyn till den redovisning som enligt uppdragen ska beslutas samtidigt som vår. De föreskrifter för genomförande av EPBD som Boverket remitterade 4 februari kom mycket sent i processen och har därmed endast i högst begränsad omfattning kunnat beaktas.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning).

Inom ramen för uppdraget har tre konsultstudier tagits fram: ett kunskapsunderlag från RISE om sociala aspekter på energirenovering (Palma Tzakov, Vahnberg, & Mangold, 2025)⁴, ett teknoekonomiskt scenario från CIT Renergy (CIT Renergy, 2026) och en samhällsekonomisk analys från Ramboll (Ramboll, 2026). Därutöver har den konsultstudie om hinder och marknadsmisslyckanden (WSP, 2025) som Boverket lät ta fram till underlaget till utkastet till byggnadsrenoveringsplan bidragit med insikter för styrmedelsutformningen.

För tolkningen av bestämmelserna i EPBD har vi lutat oss mot de vägledningar för genomförandet av EPBD som EU-kommissionen tagit fram.

Förslag på informativa insatser behandlas inte då Energimyndigheten nyligen redovisat ett uppdrag om sådana med anledning av bestämmelser på detta tema i framför allt EPBD och EED (Energimyndigheten, 2025b). Även kompetensfrågor ingick i nyss nämnda uppdrag och berörs därför här enbart kort i relation till EPBD artikel 17.

⁴ Energimyndighetens dnr 2025-210817, ej publicerat.

2 Behov av förändrade styrmedel

2.1 Krav i EPBD

Det omarbetade EPBD innehåller flera krav på det befintliga byggnadsbeståndet, dels MEPS för lokalbyggnader, dels en nationell utvecklingsbana för progressiv renovering av bostadsbyggnadsbeståndet. Dessa krav ska bidra till syftet med den nationella byggnadsrenoveringsplan som ska tas fram enligt direktivets artikel 3, vilket är att omvandla befintliga byggnader till nollutsläppsbyggnader senast 2050. Med nollutsläppsbyggnad avses en byggnad som inte bara har noll fossila utsläpp på plats utan också har en mycket hög energiprestanda, åtminstone motsvarande den kostnads-optimala nivån.⁵ För att främja denna omställning ska medlemsstaterna bl.a. tillhandahålla lämpliga ekonomiska incitament, säkerställa att det finns tillräcklig arbetskraft med lämplig kompetens och undanröja hinder.

Medlemsstaterna ska senast den 29 maj 2026 ha de lagar och andra författningar i kraft som är nödvändiga för att följa direktivet. Under rubrikerna nedan beskrivs mer ingående de krav som omfattas av uppdraget, dvs. delar av artikel 9 samt artikel 17.

2.1.1 Artikel 9.1 – Lokalbyggnader

Artikel 9.1 i EPBD ställer krav på att medlemsstaterna ska införa MEPS för lokalbyggnader. Medlemsstaterna ska fastställa två gränsvärden för energiprestanda, uttryckta i primär eller slutlig energianvändning i kWh/(m²*år), utifrån lokalbyggnadsbeståndet den 1 januari 2020. Boverkets preliminära bedömning är att gränsvärdet bör uttryckas som primärenergital då det bör harmoniseras med hur energiprestanda för övrigt uttrycks i svensk rätt och därmed ta hänsyn till skillnader i förutsättningarna för olika typer av hållbara uppvärmningslösningar (Boverket, 2024).

Det första gränsvärdet ska sättas så att 16 procent av lokalbyggnaderna ligger över detta gränsvärde och det andra så att 26 procent av lokalbyggnaderna ligger över gränsvärdet. Medlemsstaterna ska sedan säkerställa att samtliga lokalbyggnader ligger under det första gränsvärdet från och med 2030 och under det andra gränsvärdet från och med 2033.

Medlemsstaterna ska sedan, inom ramen för den färdplan som ska ingå i den nationella byggnadsrenoveringsplanen, fastställa ytterligare gränsvärden som lokalbyggnader ska uppnå senast 2040 och 2050, vilka ska vara i linje med omvandlingen av det nationella byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader.

⁵ Om det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart ska byggnaden också kunna anpassa användning, produktion eller lagring av energi utifrån externa signaler.

Vissa byggnader får undantas från kravet enligt kriterier som medlemsstaterna själva får fastställa, men vid undantag av enskilda lokalbyggnader ska motsvarande förbättringar av energiprestandan ske i andra delar av lokalbyggnadsbeståndet. Om den övergripande renovering som krävs för att uppnå gränsvärdena för en viss lokalbyggnad har en ogynnsam kostnadsnyttoanalys ska medlemsstaten kräva att de enskilda renoveringsåtgärder som har en gynnsam kostnads-nyttoanalys genomförs.

Enskilda lokalbyggnaders överensstämmelse med gränsvärdena ska kontrolleras på grundval av energideklaration⁶, eller där så är lämpligt på andra tillgängliga sätt. Efterlevnaden regleras vidare i artikel 9.7, som anger att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa efterlevnaden av kraven i artikel 9.1 och artikel 9.2 (se nedan). Detta omfattar tillsyn och sanktioner, inbegripet lämpliga övervakningsmekanismer och sanktioner. När medlemsstaterna fastställer regler om sanktioner ska de även beakta bostadsägares ekonomiska situation och tillgång till lämpligt finansiellt stöd, särskilt när det gäller sårbara hushåll.

2.1.2 Artikel 9.2 – Bostadsbyggnader

För bostadsbyggnader ska medlemsstaterna fastställa en nationell utvecklingsbana för progressiv renovering av bostadsbyggnadsbeståndet, i linje med den nationella färdplanen och de mål för 2030, 2040 och 2050 som ingår i den nationella byggnadsrenoveringsplanen med syfte att omvandla det nationella byggnadsbeståndet till ett byggnadsbestånd med nollutsläpp⁷ senast 2050.

Medlemsstaterna ska säkerställa att den genomsnittliga primärenergi-användningen i hela bostadsbyggnadsbeståndet minskar med minst 16 procent jämfört med 2020 fram till 2030 och minst 20–22 procent jämfört med 2020 fram till 2035. Medlemsstaterna ska sedan nationellt fastställa värden som härleds från en progressiv minskning av den genomsnittliga primärenergianvändningen under perioden 2030–2050, i linje med omvandlingen av bostadsbyggnadsbeståndet till ett byggnadsbestånd med nollutsläpp.

Medlemsstaterna ska säkerställa att minst 55 procent av minskningen av den genomsnittliga primärenergianvändningen uppnås genom renovering av 43 procent av bostadsbyggnaderna med sämst energiprestanda. EU-kommissionens vägledning till artikel 9.2 (European Commission, 2025) rekommenderar att de 43 procent av byggnaderna som har sämst energiprestanda identifieras genom att rangordna byggnaderna i 2020 års bostadsbyggnadsbestånd utifrån energiprestanda. När nya nationella byggnadsrenoveringsplaner utarbetas efter den första planen kan dock de förbättringar som har uppnåtts i de 43 procenten av beståndet ha lett till att de byggnaderna inte längre tillhör dem som har sämst energiprestanda.

⁶ I den svenska versionen av direktivet används begreppet "energicertifikat", men i Sverige används begreppet "energideklaration" för det direktivet avser. I rapporten använder vi genomgående begreppet energideklaration.

⁷ Dvs. ett byggnadsbestånd bestående av nollutsläppsbyggnader, vilka som beskrivits ovan inte bara har nollutsläpp utan också en mycket hög energiprestanda.

Vägledningen föreslår därför att de 43 procenten för varje byggnadsrenoveringsplan baseras på de byggnader som vid den tidpunkten utgör de 43 procent sämsta i beståndet.

Om den genomsnittliga fossila andelen av energianvändningen i bostadsbyggnader är lägre än 15 procent får medlemsstaterna justera nivåerna för 2030 och 2035 baserat på en linjär minskning av den genomsnittliga primärenergianvändningen från och med 2020 till och med 2050 i linje med omvandlingen av bostadsbyggnadsbeståndet till ett byggnadsbestånd med nollutsläpp.

2.1.3 Artikel 9.4 – Efterlevnad

Artikel 9.4 anger att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 17, ska stödja efterlevnaden av minimistandarder för energiprestanda genom en rad olika åtgärder. Medlemsstaterna ska bland annat tillhandahålla lämpliga ekonomiska åtgärder, särskilt sådana som riktar sig till sårbara hushåll, människor som drabbats av energifattigdom eller, i tillämpliga fall, som bor i subventionerade bostäder⁸. Vidare ska tekniskt stöd tillhandahållas, bland annat genom gemensamma kontaktpunkter, med särskilt fokus på denna målgrupp. Medlemsstaterna ska även utforma integrerade finansieringssystem som skapar incitament för totalrenoveringar och stegvisa totalrenoveringar samt arbeta för att undanröja icke-ekonomiska hinder, inklusive hinder kopplade till delade incitament. Slutligen ska de övervaka de sociala konsekvenserna av åtgärderna, särskilt för de mest sårbara hushållen.

2.1.4 Artikel 17 – Ekonomiska incitament, kompetens och marknadshinder

Artikel 17 handlar om hur medlemsstaterna ska undanröja de hinder, i vid mening, som annars kan stå i vägen för omvandlingen av deras byggnadsbestånd. Initialkostnader för renoveringar lyfts särskilt, men medlemsstaterna ska även undanröja icke-ekonomiska hinder.

För att den initiala kostnaden för en renovering inte ska bli ett hinder berör artikeln både offentlig finansiering och mobilisering av privat kapital. I fråga om offentlig finansiering anger artikeln ett antal krav på de ekonomiska stöd för energirenovering som medlemsstaterna tar fram. De ska:

- i första hand inriktas på sårbara hushåll,
- vara enkla att söka, särskilt för hushåll,
- kopplas till de energibesparingar eller förbättringar av energiprestandan som beräknas eller uppnås, samt
- inte ges till installation av fristående värmepannor som drivs med fossila bränslen.

⁸ Sårbara hushåll definieras i EPBD som "hushåll som lever i energifattigdom eller hushåll, inbegripet hushåll med lägre medelinkomst, som är särskilt utsatta för höga energikostnader och saknar medel för att renovera den byggnad de bor i." Hushåll i energifattigdom ingår alltså redan i begreppet, medan subventionerade bostäder inte förekommer i Sverige. I rapporten använder vi begreppet sårbara hushåll för alla sådana hushåll som kan ha särskilda behov av lämpliga ekonomiska åtgärder.

För att beräkna dessa energibesparingar eller förbättringar anges i sin tur ett antal tillåtna alternativ:

- utifrån energiprestandan och de därtill hörande minskade växthusgasutsläppen hos den utrustning eller det material som används vid renoveringen⁹,
- standardvärden för beräkning av energibesparingar och minskade växthusgasutsläpp i byggnader,
- en jämförelse av energideklarationer som utfärdats före och efter renoveringen,
- resultaten av en energibesiktning, eller
- resultaten av en annan relevant, transparent och proportionell metod, till exempel en jämförelse av uppmätt energianvändning före och efter renovering, förutsatt att metoden korrigerar för användarbeteende och lokalklimat.

Medlemsstaterna ska dessutom ge högre stöd – både ekonomiskt och annat – till byggnader som genomgår totalrenovering (även stegvis), dvs. omvandlas till en nollutsläppsbyggnad eller – om en sådan omvandling inte är tekniskt eller ekonomiskt genomförbar – minskar primärenergianvändningen med minst 60 procent. På liknande sätt ska medlemsstaterna ge särskilt stöd till omfattande program som riktar sig till ett stort antal byggnader, särskilt de byggnader som har sämst prestanda, och som leder till en total minskning på minst 30 procent av primärenergianvändningen.

För att finansiera sina stödsystem uppmanas medlemsstaterna att använda både tillgängliga nationella medel och EU-medel, särskilt faciliteten för återhämtning och resiliens, den sociala klimatfonden, sammanhållningsfonden, InvestEU, auktionsinkomster från handel med utsläppsrätter och andra offentliga finansieringskällor.

För att stödja mobiliseringen av investeringar ges ett antal exempel på stödjande finansieringsverktyg och finansiella verktyg som kan främjas och synliggöras, såsom olika typer av lån, fonder och finansieringslösningar. Medlemsstaterna ska vidare underlätta sammanslagning av projekt för att möjliggöra tillgång för investerare och paketlösningar för potentiella kunder.

Medlemsstaterna ska främja utbildning för att säkerställa att det finns tillräckligt med arbetskraft med lämplig kompetens som motsvarar behoven inom byggnadssektorn, i förekommande fall med särskild inriktning på mikroföretag och små och medelstora företag.

⁹ Om besparingen/förbättringen fastställs enligt detta kriterium ska den utrustning eller det material som används installeras av en installatör med lämplig certifierings- eller kvalifikationsnivå och ska uppfylla minst minimikrav avseende energiprestanda för byggnadselement eller högre referensvärden för förbättrad energiprestanda hos byggnader.

Slutligen finns ett antal bestämmelser avsedda att skydda sårbara hushåll i hyreshus. Medlemsstaterna ska sträva efter ekonomiska incitament som gynnar både fastighetsägarna och hyresgästerna, beakta frågan om avhysning av sårbara hushåll till följd av oproportionerliga hyreshöjningar efter energirenovering och införa effektiva skyddsåtgärder som hyresstöd eller tak för hyreshöjningar.

2.2 Krav i EED

Som framgår av 1.1 ska Energimyndigheten visa hur styrmedelsförslagen kan bidra till energisparkravet enligt artikel 8 i EED. Därför beskrivs även dessa bestämmelser här.

2.2.1 Artikel 8.1

Artikel 8.1 i EED sätter upp energisparkrav som är bindande för varje medlemsstat. Energisparkravet innebär att medlemsstaterna genom valfria styrmedel ska uppnå en viss ackumulerad energibesparing till 2030, jämfört med hur den slutliga energianvändningen i medlemsstaten hade sett ut utan styrmedlen i fråga. Den ackumulerade energibesparing som ska uppnås beräknas utifrån årliga energibesparingar, i procent av den slutliga genomsnittliga energianvändningen för åren 2016 till 2018, enligt följande:

- 2021–2023: 0,8 procent
- 2024–2025: 1,3 procent
- 2026–2027: 1,5 procent
- 2028–2030: 1,9 procent

Efter 2030 ska medlemsstaterna fortsätta att uppnå årliga besparingar om 1,9 procent årligen.

Utgångspunkten för att få tillgodoräkna sig energibesparingar till måluppfyllnad av artikel 8 är att effekterna går utöver genomförande av tvingande unionsrätt, dvs. energibesparingarna ska vara additionella till vad som skulle ha skett under alla omständigheter, utan de nationella styrmedlen. I det omarbetade direktivet införs dock undantag till denna princip.¹⁰ Energibesparingar som följer av Sveriges genomförande av renoveringskrav för befintliga byggnader, både MEPS-kraven på lokaler och nationella styrmedel för bostäder, kommer att kunna tillgodoräknas till måluppfyllnad av artikel 8 så länge väsentlighetskravet¹¹ uppfylls. Enligt samma undantag får besparingar från åtgärder för att främja energieffektiviseringsförbättringar i den offentliga sektorn enligt artikel 5 och 6 i EED tillgodoräknas måluppfyllnad givet att de leder till kontrollerbara och mätbara (eller uppskattningsbara) energibesparingar i slutanvändningsledet.

¹⁰ Bilaga V punkt 2 c i (EU) 2023/179.

¹¹ Väsentlighetsprincipen förtydligas i EU-kommissionens rekommendation från 2019 (EU) 2019/1658 som att nationella offentliga myndigheter måste ha bidragit till den enskilda åtgärden i fråga och att subventionen eller den deltagande bemyndigade partens deltagande uppenbart måste ha haft mer än en minimal inverkan på slutanvändarens beslut om att genomföra åtgärden som leder till energibesparingarna.

I ett tidigare uppdrag beräknade Energimyndigheten storleken på det svenska energisparkravet och gapet dit med (då) befintliga styrmedel. Energisparkravet beräknades då, dvs. 2024, till 234 TWh ackumulerade besparingar, vilket gav ett gap på 36 TWh ackumulerade energibesparingar (Energimyndigheten, 2024a).

2.2.2 Artikel 8.3

Utöver det generella energisparkravet i artikel 8.1 finns också ett särskilt energisparkrav i artikel 8.3 som ska uppnås bland kollektivet utsatta grupper, eller mer specifikt ”personer som påverkas av energifattigdom, utsatta kunder, personer i låginkomsthushåll och, om tillämpligt, personer som bor i subventionerade bostäder”. Det särskilda energisparkravet utgör en andel av det övergripande sparkravet där storleken är proportionell mot andelen energifattiga i respektive medlemsstat. I nyss nämnda uppdrag (Energimyndigheten, 2024a) beräknades det särskilda energisparkravet till 17 TWh ackumulerade besparingar.

2.3 Hinder och marknadsmisslyckanden

Boverket (2025a) redovisar i sitt underlag till utkastet till Sveriges nationella byggnadsrenoveringsplan en analys av hinder och marknadsmisslyckanden, där slutsatsen är att den befintliga styrningen är otillräcklig och behöver öka ytterligare. Analysen baseras på en enkät- och intervjubaserad hinderskartläggning utförd av WSP (2025).

I WSP:s rapport framkommer en bredd av hinder för energieffektiviserande renovering, där inte alla är sådana att det finns anledning för staten att ingripa. Att en åtgärd i sig är dyr är t.ex. inte en anledning för statligt ingripande, men däremot kan den vara onödigt dyr pga. marknadsmisslyckanden eller andra typer av ”misslyckanden” där statliga ingripanden kan bidra till att sänka kostnaderna (och inte bara omfördela dem mellan aktörer). I rapporten berörs exempelvis organisatoriska hinder och beteendemisslyckanden, vilka inte normalt brukar räknas till marknadsmisslyckanden i snäv bemärkelse men likväl kan bromsa åtgärder som i grunden är lönsamma. I den mån det går att konstruera statliga insatser som hjälper aktörerna att överkomma dessa hinder – utan att kostnaden för insatserna överstiger nyttan med åtgärderna – kan sådana insatser alltså motiveras samhällsekonomiskt.

I rapporten grupperas de identifierade hindren i ett antal kategorier som sedan rangordnas utifrån storlek, men då vi bedömer att kategoriseringen stundtals blir något missvisande är rangordningen av mindre intresse än hindren som sådana.

Det största hindret enligt rapporten är *ekonomiska hinder och lönsamhet*. Kategorin omfattar dock inte bara bristande faktisk lönsamhet, utan författarna framhåller att det inte nödvändigtvis handlar om att åtgärderna är olönsamma. Det kan t.ex. handla om att lönsamheten beräknas med traditionella payback-kalkyler, som fungerar dåligt för större åtgärder med lång livslängd. Det kan också handla om bostadsrättsföreningar som

prioriterar synliga förbättringar som gårdsrenoveringar framför osynlig energieffektivisering eller som väljer bort lönsamma åtgärder pga. korta tidshorisonter och ovilja att ta upp nya lån. När åtgärder som de facto är lönsamma väljs bort är det alltså inte lönsamheten i sig som är hindret, utan då handlar det snarare om organisatoriska och/eller beteenderelaterade hinder. Motsvarande kan sägas när osäkerhet om lönsamheten – pga osäkerhet om hur energipriser, regelverk osv. kommer att utvecklas i framtiden – uppges som hinder. Detta då en icke-investering inte nödvändigtvis är ett mer rationellt beslut än en investering när framtiden är oviss. I andra fall beror den bristande lönsamheten på hinder i regelverk, vilket är en egen kategori, där ett exempel som tas upp är hyressättningsystemet för bostäder.

Det andra stora hindret är *finansieringsproblem*. Enligt rapporten drabbar dessa särskilt mindre aktörer och fastigheter i glesbygd, där det ofta är svårt att få extern finansiering (exempelvis svårt att få beviljade banklån eller att lånekostnaden blir för hög). Gröna lån upplevs ofta som otillgängliga eller exkluderande för mindre aktörer. Respondenterna uttrycker därför att det finns ett tydligt behov av nya, långsiktiga och behovsanpassade stöd eller lånegarantier, särskilt riktade till mindre aktörer och fastigheter på svagare marknader.

Den tredje kategorin, *kunskaps- och informationsbrister*, handlar inte enbart om teknisk kunskap, utan om en bredare utmaning att navigera i ett komplext informationslandskap, förstå råd och rekommendationer, och fatta välgrundade beslut utifrån fastighetens specifika förutsättningar. Aktörerna efterlyser särskilt information och verktyg som kan ge vägledning utifrån husets specifika förutsättningar och inte bara sådan generell information som tillhandahålls av exempelvis myndighetsguider, energideklarationer och rådgivning. Vissa aktörer drar sig för att anlita konsulter, medan andra visserligen gör det men saknar förmåga att granska och värdera deras förslag. En annan aspekt som lyfts är variationen i kvalitet på energideklarationer och energianalyser, där olika experter kan ge olika rekommendationer för samma byggnad, vilket underminerar förtroendet.

I den fjärde kategorin, *organisatoriska hinder*, framkommer att bristande långsiktighet är ett gemensamt drag för många olika aktörer. I offentliga organisationer kan ledningen ha en kort planeringshorisont styrd av mandatperioder, medan bostadsrättsföreningar har utmaningar med lekmannastyrelser som ofta byts ut och medlemmar som har svårt att förstå och acceptera långsiktiga investeringar. En annan orsak till korta tidshorisonter, som i rapporten beskrivs under kategorin målkonflikter, är att boende som avser flytta inom kort inte är intresserade av att vara med och bekosta långsiktigt lönsamma underhållsåtgärder. Andra exempel som tas upp under denna kategori är bristande engagemang och kunskap samt svårigheter att komma till beslut.

Den femte kategorin, slutligen, är *hinder knutna till regelverk*. Här lyfter flera aktörer osäkerhet om genomförandet av EPBD – ett hinder som förhoppningsvis kommer att minska inom kort, då direktivet ska vara genomfört 29 maj i år. Andra regelverk som tas upp är plan- och bygglagen, lagen om offentlig upphandling och EU:s taxonomi.

Utöver dessa fem kategorier, som i rapporten rankas som de största, berörs även ytterligare ett antal kategorier som inte bedöms vara lika framträdande. Dessa berör bl.a. tillgång till byggresurser och evakueringslägenheter samt målkonflikter med kulturvärden, tillgänglighet osv. Beteendemisslyckanden ingick inte som egen kategori i enkäten, men utifrån intervjuerna ges några exempel på sådana. Utöver sådana som redan berörts under andra kategorier nämns bl.a. att fastighetsägare kan agera ”dumsnålt” eller göra som de alltid gjort. Ett annat exempel är när beslut inte fattas alls, vilket författarna menar egentligen kan ses som ett uttryck för informations- och kunskapsbrist. Principiellt är det dock en skillnad mellan om det inte går att införskaffa information – t.ex. när information är asymmetriskt fördelad och säljaren/producenten av en produkt inte självmant vill dela med sig av information om produktens energiegenskaper – eller om information finns att tillgå för den som är beredd att söka upp den. Om sökingsatsen är stor i förhållande till den potentiella nyttan kan det vara rationellt att inte göra något, men för många energieffektiviseringsåtgärder råder snarare det motsatta förhållandet. Att ändå inte investera i att söka information är då ett uttryck för beteendemisslyckanden.

En mer teoretisk genomgång av hinder och marknadsmisslyckanden ges av Energimyndigheten (2024b). Även denna finner att befintliga styrmedel bara delvis svarar mot identifierade hinder¹². Befintliga styrmedel bedöms ha fokus på klassiska marknadsmisslyckanden, medan styrningen är svagare för andra hinder som beteendemisslyckanden och höga transaktionskostnader.

Beteendemisslyckanden innebär att människor inte nödvändigtvis beter sig rationellt, då det är kognitivt krävande att ständigt optimera allt vi gör. Vi kan fatta beslut på irrationella grunder, men vi kan också helt undvika att fatta beslut om vi inte måste. Därmed riskerar vi att bli kvar i en hög energi-användning, trots att det vore ekonomiskt rationellt att vidta åtgärder för att sänka den. Detta gäller i synnerhet mindre användare, som småhusägare och mindre bostadsrättsföreningar, medan professionella fastighetsförvaltare har helt andra kunskapsmässiga förutsättningar och dessutom, genom sitt större bestånd, får betydligt större utväxling på investeringar i informationsinhämtning.

Transaktionskostnader kan till exempel röra sig om kostnader för att söka information om vad som vore en lämplig åtgärd, inklusive val av fabrikat, modell, eventuell installatör och så vidare, samt att komma överens om pris och andra villkor för affären. Det kan också handla om kostnader för att samordna och komma överens mellan verksamheter, inom eller mellan organisationer. Hur stora transaktionskostnaderna blir beror på hur transaktionerna organiseras. Precis som företag kan välja att organisera sig och sina förehavanden på ett sätt som minimerar transaktionskostnader, till exempel i valet mellan att göra något själv eller köpa in utifrån, kan samhället utforma styrmedel som minskar transaktionskostnader.

¹² Rapporten undviker medvetet att ge sig in i gränsdragningar om vad som räknas som ett marknadsmisslyckande eller ej utan frågar sig i stället om ett hinder är sådant att den samhällsekonomiska effektiviteten kan öka genom nya eller förändrade styrmedel riktade mot hindret.

Båda dessa analyser pekar mot att det finns utrymme för nya eller förändrade styrmedel som tar itu med marknadsmisslyckanden och andra hinder som idag håller tillbaka samhällsekonomiskt effektiv energieffektivisering.

2.4 Samhällsekonomiska aspekter på energieffektivisering i byggnader

Energimyndigheten har inom ramen för detta uppdrag låtit analysera potentialen för teknoekonomiskt respektive samhällsekonomiskt lönsam energieffektivisering i byggnader. Den teknoekonomiska potentialen avser tekniska åtgärder som är lönsamma i fastighetsägarens investeringskalkyl och presenteras sin helhet i bilagd konsultrapport (CIT Renergy, 2026). Den samhällsekonomiska analysen syftar till att fånga tillkommande nyttor för samhället om den teknoekonomiska potentialen realiserar och presenteras även denna i sin helhet i bilagd konsultrapport (Ramboll, 2026). I båda fallen svarar författarna själva för sina respektive rapporter.

Den teknoekonomiska potentialen omfattar enbart åtgärder som förbättrar byggnadens energiprestanda genom energieffektivisering, dvs. den omfattar varken åtgärder som förbättrar energiprestandan genom lokal tillförsel (solenergi) eller sådana som minskar användningen av hushållsel respektive verksamhetsel. Denna potential går utöver det som väntas ske i referensfallet, dvs. bara för att åtgärderna är lönsamma kan vi inte räkna med att de kommer att realiseras fullt ut – något som understryker betydelsen av de hinder som beskrevs i 2.3. När den teknoekonomiska potentialen adderas till de besparingar som väntas ske redan i Energimyndighetens referensscenario¹³ resulterar det i ett teknoekonomiskt scenario med en energianvändning enligt Tabell 2 och Tabell 3. Tabellerna visar (det avrundade) resultatet oviktat respektive viktat med de viktningfaktorer som ligger till grund för beräkningen av byggnadens primärenergital (dvs. energiprestanda).

Tabell 2. Slutlig köpt energi för värme och varmvatten i de teknoekonomiska scenarierna [TWh]. Värden i grått visar enbart Energimyndighetens referensscenario.

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Småhus	28	22	18	16	15	15
<i>Småhus referensscenario</i>	28	26	23	22	21	21
Flerbostadshus	27	18	15	15	14	12
<i>Flerbostadshus referensscenario</i>	27	22	20	19	18	17
Lokaler	18	14	10	9	8	7
<i>Lokaler referensscenario</i>	18	16	14	13	13	12

¹³ Med korrigering för möjlig dubbelräkning.

Tabell 3. Slutlig köpt primäreenergi för värme och varmvatten i de teknoekonomiska scenarierna [TWh]. Värden i grått visar enbart Energimyndighetens referensscenario.

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Småhus	32	24	19	17	16	16
<i>Småhus referensscenario</i>	32	28	25	24	23	23
Flerbostadshus	21	14	12	12	11	10
<i>Flerbostadshus referensscenario</i>	21	18	16	15	15	14
Lokaler	17	12	9	8	7	6
<i>Lokaler referensscenario</i>	17	13	12	11	11	10

Den samhällsekonomiska analysen identifierar tillkommande nyttor, utöver de som syns i fastighetsägarens kalkyl, vid en energieffektivisering enligt det teknoekonomiska scenariot.¹⁴ Nyttor där det finns etablerade metoder och data för att bedöma samhällsekonomiskt värde har värderats monetärt. Dessa omfattar minskade direkta utsläpp av koldioxid och luftföroreningar samt ökad produktivitet pga. bättre inomhusmiljö och summerar till runt två miljarder per år, där olika antaganden ger lite olika resultat.¹⁵

Övriga nyttor, med fokus på energisystemnyttor, beskrivs kvalitativt och kvantifieras endast genom storleksordningar enligt Tabell 4.

Tabell 4. Samhällsekonomiska mervärden med energieffektivisering som inte värderats monetärt.

Nytta	Betydelse		
	Stor	Medel	Liten
	Kort sikt	Medellång sikt	Lång sikt
Minskat fossilberoende	●	●	●
Minskat importberoende	●	●	●
Ökad resiliens	●	●	●
Minskad risk för effekt- och kapacitetsbrist	●	●	●
Ökad resiliens för samhällsviktig verksamhet	●	●	●
Minskad kostnad för kundkollektivet	●	●	●
Ökat värdeskapande	●	●	●
Minskat behov av ny kapacitet för elproduktion	●	●	●

¹⁴ Tidplanen för uppdraget innebär att de båda studierna fick genomföras parallellt, trots att den samhällsekonomiska analysen bygger på den teknoekonomiska och därmed idealt hade genomförts i ett senare steg. Den samhällsekonomiska analysen bygger därmed på preliminära resultat för den teknoekonomiska potentialen, vilka kom att justeras i slutrapporten. Justeringarna, som i huvudsak gäller flerbostadshus och lokaler medan resultaten för småhus är mer eller mindre oförändrade, går dock åt olika håll, då potentialen för flerbostadshus blev lägre och för lokaler högre än de preliminära resultaten. Sammantaget bör förändringarna alltså inte göra någon avgörande skillnad för den samhällsekonomiska analysen.

¹⁵ Nyttan ökar inledningsvis över tid, i takt med att omfattningen av effektiviseringen i den underliggande teknoekonomiska potentialen ökar. Efterhand innebär dock diskonteringen av framtida nyttor att den årliga nyttan minskar, vilket dock bör ställas mot att även kostnaderna för framtida åtgärder diskonteras ner.

Ovanstående analys beskriver bara tillkommande nyttor, men renoveringar kan även ge upphov till samhällskostnader som inte syns i fastighetsägarens kalkyl. Ett tydligt exempel är den miljöpåverkan som förknippas med de produkter och material som används i renoveringen. Hur stora dessa effekter är svårt att säga generellt, eftersom det beror mycket på hur den enskilda åtgärden utformas. I 3.2 resonerar vi om hur styrmedel för ökad energirenovering kan kompletteras med andra insatser för att minska eventuella negativa effekter. Notera dock att även om sådana negativa effekter alltså inte kvantifieras i den ovan beskrivna samhällsekonomiska analysen så utgöra de kvantifierade och monetärt värderade nyttorna hur som helst bara en liten del av de identifierade nyttorna. Det kvantitativa resultatet bör därmed fortfarande utgöra en underskattning snarare än en underskattning av de tillkommande samhällsekonomiska netto nyttorna.

2.5 Samlad bedömning av behovet av förändrade styrmedel

Att bedöma vilka styrmedel som behövs för att nå de mål och gränsvärden som finns i EPBD är svårt, eftersom Boverket ännu inte presenterat sina förslag. Vi vet heller inte vilka ambitionsnivåer som målen och gränsvärdena kommer att få när de slutligen fastställs av regeringen. Av den anledningen behöver de styrmedel vi presenterar kunna ta höjd för varierande ambitionsnivåer och justeras därefter. Därmed kan de också, om så önskas, utformas så att de bidrar till att nå Sveriges energisparkrav enligt EED.

Oavsett vilket behov det finns av styrmedel för en generell förbättring av byggnaders energiprestanda bedömer vi att EPBD kräver riktade styrmedel för att nå bestämmelserna om dels att minst 55 procent av förbättringen av energiprestanda ska ske hos de 43 procent sämsta byggnaderna, dels att tillhandahålla lämpliga ekonomiska åtgärder särskilt riktat mot sårbara hushåll och människor i energifattigdom. Dessa byggnader respektive hushåll kan visserligen ha ett visst överlapp men inte tillräckligt för att kunna hanteras med samma styrmedel.

Vi noterar att det finns en stor potential för energieffektiviseringsåtgärder som är lönsamma redan i fastighetsägarens kalkyl, med ytterligare mervärden för samhället. De extra samhällsnyttorna kan i sig motivera styrmedel, men vi konstaterar också att det finns ett antal hinder som innebär att energieffektiviseringsåtgärder inte självklart genomförs bara för att de är lönsamma för den som ska genomföra dem. Även av denna anledning kan det vara motiverat att utforska styrmedel som kan minska dessa hinder.

3 Styrmedelsalternativ

Detta kapitel innehåller olika alternativ till styrmedelsförändringar, vilka kan dimensioneras utifrån de gränsvärden för minimistandarder för lokalbyggnader och utvecklingsbanor för bostadsbyggnader som fastställs av regeringen.

- 3.1 visar på olika styrmedel för att nå målen i EPBD artikel 9, eventuellt på ett sätt som når synergier med EED artikel 8. Vissa av styrmedlen kan med fördel kombineras medan andra tvärtom ska ses som alternativa förslag som förvisso är möjliga att kombinera, men då på bekostnad av effektiviteten i styrningen.
- 3.2 visar på kompletterande eller kompenserande styrmedel. Dessa är inte strikt talat nödvändigt för att uppnå syftet med styrmedlen från 3.1, men kan ändå vara önskvärda för att hantera eventuella oönskade effekter av de senare. Gränsdragningen är dock inte knivskarp: ett stöd i 3.1 kan i sig självt användas för att driva fram energieffektivisering, men det kan också användas som komplement/kompensation till styrmedel som driver fram energieffektivisering genom krav.
- 3.3 behandlar EPBD artikel 17 – utöver bestämmelser som redan behandlats ovan – och omfattar olika åtgärder för att röja hinder för energieffektivisering i byggnader. Sådana hinder kan uppstå oavsett om energieffektiviseringen motiveras av något av de ovan beskrivna styrmedlen eller av andra skäl, så förslagen i 3.3 kan genomföras oberoende av vägval i 3.1 och 3.2. Inte heller här är gränsen knivskarp: att röja hinder för energieffektivisering bör rimligen ge ett bidrag till att nå målen, men kanske inte lika stort som de styrmedel som redovisas under 3.1.

3.1 Styrmedel för energieffektivare byggnader

För att nå målen i EED och EPBD krävs dels en generellt ökad energieffektiviseringstakt, dels insatser för att lyfta byggnaderna med den sämsta energiprestandan och dels insatser för att säkerställa att även sårbara hus håll får ta del av ökad energieffektivitet. Det går att tänka sig olika styrmedel för alla dessa syften men det går också att tänka sig att utformningen hos ett nytt styrmedel justeras åt ena eller andra hållet beroende på hur beslutsfattaren värderar olika syften. För att lämna öppet för en sådan värdering, liksom mer generellt möjliggöra genomslag för politiska preferenser, lämnar vi här ett antal förslag som i vissa fall ska ses som alternativa lösningar och i vissa fall kan eller rentav bör kombineras:

- Enligt EPBD ska medlemsstaterna införa *minimistandarder för energiprestanda för lokaler*, så för lokaler går det inte att välja en alternativ lösning i stället. Däremot är det valbart om efterlevnaden enbart ska säkerställas genom tillsyn osv. (3.1.1) eller om även lokaler i någon utsträckning ska kunna ta del av sådana stöd som annars riktas mot bostäder.

- *Minimistandarder för energiprestanda för bostäder* (3.1.2) är däremot inget som krävs i EPBD, även det tas upp som möjligt styrmedel för att nå kraven på bostadsbyggnadsbeståndet som helhet. Sverige kan alltså välja att införa sådana eller att i stället arbeta mer med subventionsverktyget.
- Om Sverige inför minimistandarder även för bostäder minskar behovet av breda subventioner, men däremot behövs sannolikt ändå någon typ av ekonomiskt stöd för att kraven ska kunna nås också i byggnader där de boende har låga inkomster. Utan minimistandarder behövs ett ekonomiskt stöd åtminstone för att driva fram renoveringar hos bostäderna med den sämsta energiprestandan och hos sårbara hushåll. Ett ekonomiskt stöd kan också utformas för att mer generellt driva fram kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder, för att möta såväl EED som EPBD. Vi lämnar därför två alternativa förslag till *ett nytt stöd för energieffektivisering i byggnader* (3.1.3) som kan vinklas åt lite olika håll beroende på vad det primärt ska uppnå:
 - I det första alternativet utformas stödet så att bidraget till EPBD:s krav är det primära, samtidigt som det bidrar till EED:s energisparkrav. Stödet går därmed enbart till sådan energieffektivisering som förbättrar byggnadens energiprestanda, och mäts följaktligen i primärenergi enligt Boverkets viktningsfaktorer.
 - I det andra alternativet utformas stödet för att driva fram de mest kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärderna, där bidraget till EED:s energisparkrav är det primära, samtidigt som det bidrar till EPBD:s krav. Stödet styr alltså mot all energianvändning i byggnaderna, inte bara den som räknas in i byggnadens energiprestanda, och premierar varje sparad kWh oavsett var den uppstår.
 - I båda alternativen finns det några parametrar som kan varieras:
 - Om stödet enbart ska riktas till hushåll/bostadsområden under en viss inkomst och i så fall var den gränsen ska gå.
 - Om stödet bara ska gå till byggnader med dålig energiprestanda och var den gränsen i så fall ska gå.
 - Om stödet bara ska gå till bostäder eller även till (vissa) lokaler och i så fall under vilka förutsättningar.
- Därutöver diskuterar vi också några möjliga förändringar i befintliga stöd till renovering i småhus (3.1.4). Vi bedömer dock inte att effekterna av dessa är tillräckliga för att ensamma möta kraven i EPBD utan de ska snarare ses som komplement till andra styrmedel. Om det införs ett nytt stöd som täcker både småhus och flerbostadshus kan det nuvarande småhusstödet avskaffas, men det går naturligtvis att behålla det nuvarande småhusstödet och införa ett nytt stöd enbart för flerbostadshus. Eftersom de nya stöd vi föreslår omfattar såväl arbetskostnader som materialkostnader bör inte ROT-avdrag kunna utgå för samma åtgärd, men det hindrar inte att den som så önskar skulle kunna söka ROT-avdrag i stället för det nya stödet.

3.1.1 MEPS lokalbyggnader

För lokaler innebär direktivet att kraven, när de omsatts i svensk lagstiftning, riktas direkt mot den enskilde byggnadsägaren. Det bör alltså i princip inte krävas några ytterligare styrmedel för att driva fram den energi-effektivisering som direktivet kräver (även om sådana styrmedel ändå kan övervägas av andra skäl; jämför 3.1.3), men däremot kan det krävas insatser för att säkerställa efterlevnaden.

Identifiering av lokaler som träffas av kraven

Generellt är det var och ens ansvar att ta reda på vilka lagar hen träffas av och att följa dem, eller annars ta sitt straff. När det införs nya krav på befintliga byggnader är det dock önskvärt att myndigheterna så långt möjligt underlättar för byggnadsägare att göra rätt.

För byggnader som har en energideklaration kan byggnadsägaren jämföra byggnadens energiprestanda enligt deklARATIONEN med gällande och kommande gränsvärden och avgöra om det finns behov av åtgärder. Alternativt, om åtgärder redan vidtagits utan att energideklARATIONEN uppdaterats, behöver en ny energideklaration tas fram.

Kravet att upprätta en energideklaration gäller alla byggnader som byggs, säljs eller upplåts med nyttjanderätt, eller där en stor del av byggnaden (över 250 m²) ofta besöks av allmänheten. De flesta lokalbyggnader bör alltså redan ha en energideklaration, men för äldre privata byggnader som inte hyrs ut och inte heller sålts finns inga krav på energideklaration. Bland ägarna till dessa kan finnas såväl stora industriföretag som äger sina lokaler som små ideella föreningar som äger en föreningslokal, vilket gör att förutsättningarna kan skilja sig stort. Hur dessa byggnader ska kunna identifieras behöver utredas närmare ihop med tillsynsfrågorna (se nedan).

Även för byggnader som har en energideklaration finns dock en utmaning i att Boverket föreslår att beräkningsmetoden för energiprestanda ska göras om (Boverket, 2026a), vilket innebär att det inte går att rakt av utläsa ur sin giltiga energideklaration om ens byggnad uppfyller MEPS-kraven. För att underlätta för byggnadsägarna att veta om deras byggnad omfattas av kravet skulle Boverket kunna presentera gränsvärdena inte bara utifrån den nya beräkningsmetoden utan också omräknat till den gamla beräkningsmetoden, för respektive byggnadskategori. Om det är svårt att fullt ut översätta, då metodiken skiljer sig åt, skulle det underlätta om det åtminstone gick att identifiera byggnader som befinner sig i riskzonen för att inte klara gränsvärdena och som därför kan behöva uppdatera sin energideklaration, medan byggnader som helt uppenbart uppfyller respektive inte uppfyller kraven kan agera utifrån det. Boverket bör sedan informera alla ägare till byggnader som antingen inte uppfyller eller riskerar att inte uppfylla kraven så att ägarna hinner vidta nödvändiga åtgärder.

Energi- och klimatrådgivningen har en viktig roll gentemot sina målgrupper att informera både om MEPS-kraven och om lämpliga renoveringsåtgärder för byggnader som inte klarar kraven. Byggnadsägare som tar fram en ny

energideklaration för sin byggnad och då får en energiklass under C ska enligt EPBD artikel 19.13 erbjudas rådgivning om renovering genom en gemensam kontaktpunkt, vilket i Sverige kan vara energi- och klimatrådgivningen. Boverket (2025b) föreslår att kravet hanteras genom Boverkets elektroniska formulär för energideklaration. Liknande hänvisningar skulle kunna erbjudas även för andra byggnadsägare som Boverket identifierar som riskerar att inte uppfylla kraven.

Tillsyn och sanktioner

Enligt artikel 9.7 i EPBD ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa genomförandet av minimistandarder för energiprestanda, inbegripet lämpliga övervakningsmekanismer och sanktioner i enlighet med artikel 34. Av artikel 9.1 framgår vidare att enskilda lokalbyggnaders överensstämmelse med gränsvärdena ska kontrolleras på grundval av energideklaration, eller där så är lämpligt på andra tillgängliga sätt.

Boverket (2025c) har gjort bedömningen att systemet för tillsyn och sanktioner inom nu gällande system i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i dagsläget är tillräckligt för att uppfylla kravet i artikel 9.7. Hur detta mer konkret ska gå till utvecklas däremot inte i rapporten. I ett tidigare uppdrag har Boverket (2021) föreslagit en total översyn av byggnadsnämndernas tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen och att det då även finns skäl att överväga om det finns alternativa och bättre sätt att organisera hela eller i vart fall delar av den tillsyn som byggnadsnämnderna idag har ansvar för.

Tillsyn enligt PBL regleras i 11 kap. 5 §:

”En tillsynsmyndighet ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt detta kapitel, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i denna lag, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde.”

Av plan- och byggförordningen (2011:338) framgår att tillsynen över energihushållningsreglerna i PBL och anslutande föreskrifter ligger under kommunernas byggnadsnämnder. Byggnadsnämnden ska alltså ingripa om det finns anledning att anta att en lokalägare inte följer gällande MEPS-krav.

Om en fastighetsägare har en energideklaration registrerad i Boverkets energideklarationsregister – till vilken byggnadsnämnden har direktåtkomst i den utsträckning det behövs för tillsyn – och lokalens primärenergital ligger över gränsvärdet bör detta rimligen betraktas som skäl att anta att denne inte följt MEPS-kraven (jämför dock ovan angående ny beräkningsmetod). Det innebär naturligtvis inte att så verkligen måste vara fallet, då lokalen mycket väl kan ha renoverats utan att energideklarationen uppdaterats, men det bör åtminstone betraktas som skäl nog att förelägga fastighetsägaren att inkomma med en uppdaterad energideklaration som styrker att MEPS-kraven uppfylls. I den mån kostnaden för en ny energideklaration bedöms betungande, t.ex. för ideella fastighetsägare, kan det övervägas att subventionera denna.

Som konstaterats ovan är dock inte alla lokalägare skyldiga att upprätta en energideklaration för sin byggnad, samtidigt som EPBD 9.1 innebär att fastighetsägaren med energideklaration, eller där så är lämpligt på andra tillgängliga sätt, ska kunna visa överensstämmelse med gränsvärdena. Detta kan bli en utmaning inte minst för ideella fastighetsägare som äger en äldre föreningslokal för sina medlemmar. Hur dessa byggnader ska hanteras behöver utredas, förslagsvis av Boverket, inom ramen för en bredare utredning om hur tillsyn och sanktioner ska utformas för att säkerställa efterlevnaden av MEPS-kraven. I den mån tillsynen innebär nya arbetsuppgifter för de kommunala byggnadsnämnderna behöver detta också finansieras.

3.1.2 MEPS bostadsbyggnader

För bostäder ser kraven i EPBD annorlunda ut än de för lokaler: det finns inga gränsvärden som varje fastighetsägare ska uppfylla utan direktivets krav gäller den genomsnittliga energiprestandan i bostadsbeståndet. Även om artikel 9.2 ger exempel på åtgärder som medlemsstaterna kan införa – ”minimistandarder för energiprestanda, tekniskt stöd och finansiella stödåtgärder” – är det upp till medlemsstaten att välja alternativ. I detta avsnitt resonerar vi om hur minimalistandarder, dvs. MEPS-krav, skulle kunna utformas om Sverige skulle välja den vägen. I nästkommande avsnitt resonerar vi om finansiella stödåtgärder. Tekniskt stöd har behandlats i tidigare uppdrag (Energimyndigheten, 2025b) och berörs därför inte vidare här.

Energirenovera Sveriges förslag

Sammanslutningen Energirenovera Sverige, som består av representanter från fastighets-, bygg och installationssektorn¹⁶, har tagit fram förslag på fokusområden till Sveriges nationella renoveringsplan (Energirenovera Sverige, 2025). Ett av dessa förslag är att införa MEPS-krav för samtliga byggnader, eller riktvärden/delmål för 2050-målet som de uttrycker det i sitt förslag. Enligt förslaget ska riktvärdena för år 2030, 2040 och 2050 utformas enligt följande:

- 2030: Bostäder ska ha en mycket god energiprestanda som är max 50 procent över det slutvärde som sätts för nollutsläppsbyggnader 2050, uttryckt i kWh/m², år. Riktvärdet för lokaler ska sättas i enlighet med de MEPS-krav som finns i EPBD.
- 2040: Bostäder och lokaler ska ha en mycket god energiprestanda som är max 20 procent över det slutvärde som sätts för nollutsläppsbyggnader 2050, uttryckt i kWh/m², år.
- 2050: Bostäder och lokaler ska ha en mycket god energiprestanda i enlighet med det slutvärde som sätts för nollutsläppsbyggnader 2050, uttryckt i kWh/m², år.

¹⁶ De som står bakom förslaget till fokusområden är Energieffektiviseringsföreningen, Sveriges Allmännyttan, Swedisol, Installatörsföretagen, Svensk Ventilation, Innovationsföretagen, Svenska Solskyddsförbundet, Trä- och Möbelföretagen, NCC och VINCI Energies Sweden.

Dessutom föreslås att inga fossila bränslen får användas på plats från 2040 samt att flerbostadshus och lokaler ska kunna reagera på externa signaler senast 2040 och småhus senast 2050.

Av förslaget framgår att riktvärdena ska uppnås där det är tekniskt och ekonomiskt möjligt. För att hantera detta föreslås ett undantag för byggnader som år 2028 har en byggnadsspecifik energirenoveringsplan¹⁷, som är en plan för när åtgärder måste genomföras för att omvandla byggnaden till en nollutsläppsbyggnad senast 2050. Förslaget innebär att byggnaden då följer sin egen väg till slutmålet och behöver inte följa specifika delmål för energiprestanda för 2030 och 2040. Energirenovera Sverige motiverar att kravet på energirenoveringsplan skulle införas redan 2028 med att förflyttningen av byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader blir mer ekonomisk desto tidigare fastighetsägarna kommer i gång. Med det föreslagna upplägget ges fastighetsägarna, enligt Energirenovera Sverige, stor flexibilitet där hänsyn tas till fastighetens behov av underhåll och re-investeringar, vilket gör att åtgärderna blir så kostnadseffektiva som möjligt.

Överväganden om utformning

Med Energirenovera Sveriges förslag som grund diskuterar vi här några möjliga justeringar och konkretiseringar. Den första gäller undantagsmöjligheten för byggnader med en energirenoveringsplan, som är en avgörande del i förslaget för att säkerställa att förslaget inte blir oproportionerligt betungande för enskilda.¹⁸ Genom att energirenoveringsplanen definitionsmässigt ska utgå från den enskilda byggnadens förutsättningar möjliggörs en anpassad takt, där åtgärder kan göras då de är rationella. Enligt Energirenovera Sveriges förslag måste byggnaden senast 2028 ta fram en energirenoveringsplan för att kunna nyttja detta undantag. Vi ser dock inga skäl att begränsa möjligheten för byggnader som utan problem klarar de första gränsvärdena att senare ta fram en energirenoveringsplan och från den tidpunkten följa denna plan i stället för de generella gränsvärdena. En sådan ordning skulle ge en jämnare belastning på de certifierade energiexperter som ska ta fram energirenoveringsplanerna och minskar risken för att brist på sådana experter blir en flaskhals.

Eftersom energirenoveringsplaner är ett nytt verktyg som ännu inte finns på marknaden är det svårt att bedöma kostnaden. Ingen kostnadsuppskattning ges heller i Boverkets förslag till föreskrifter (Boverket, 2026b). Utifrån de krav som ställs i direktivet på vad ett renoveringspass (dvs. energirenoveringsplan) ska innehålla kommer en energirenoveringsplan rimligen att kosta mer än en energideklaration, men kostnaden kommer att variera mellan byggnader med olika förutsättningar. För att inte detta ska bli ett hinder skulle kostnaden för att ta fram en energirenoveringsplan kunna subventioneras, åtminstone för sårbara hushåll. Även kostnaden för

¹⁷ Energirenoveringsplan är den föreslagna benämningen på det som i EPBD kallas renoveringspass (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2025).

¹⁸ Ett liknande krav på energirenoveringsplan skulle för övrigt även kunna övervägas för MEPS för lokaler som ges individuell anpassning pga. ogynnsam kostnadsnyttokalkyl.

att ta fram en energideklaration, för att visa att gränsvärdena uppfylls för de byggnadsägare som väljer det alternativet, skulle kunna subventioneras, åtminstone för sårbara hushåll.

I Energirenoverings Sveriges förslag ställs även krav på att fasa ut fossila bränslen och kunna reagera på externa signaler. I Energimyndighetens långsiktiga scenarier (Energimyndigheten, 2025c) försvinner den kvarvarande fossilbränsleuppvärmningen i byggnader från 2030 redan med befintliga styrmedel, så vi ser i dagsläget inget behov av att reglera det särskilt, men heller inget som hindrar att detta läggs in som krav. MEPS-krav skulle sannolikt i sig bidra ytterligare till en utfasning, då byggnader som värms med olja eller gas får höga viktningsfaktorer och därmed en låg energiprestanda. Att byta från fossil uppvärmning ger alltså direkt en förbättrad energiprestanda. Vad gäller förmågan att reagera på externa signaler så styrs det av krav enligt artikel 13 i EPBD och behöver alltså inte kopplas till eventuella MEPS-krav på bostäder (jämför dock förslaget om att stöd till värmepumpar ska villkoras mot förmåga att reagera på externa signaler i 3.1.3).

Energirenoverings Sveriges förslag utgår från det gränsvärde för energiprestandan som kommer att sättas för nollutsläppsbyggnader 2050 men som ännu inte är fastställt. Gränsvärdena för respektive år sätts sedan så att de 2030 ligger 50 procent över detta värde och 2040 ligger 20 procent över. För att redan nu få en uppfattning om vad det skulle kunna innebära för nivåer i kWh/m² tar vi fasta på EPBD artikel 11.2, som anger att gränsvärdet ska sättas så att det åtminstone når kostnadsoptimala nivåer. Vi utgår därför från de teknoekonomiska scenarier som CIT har tagit fram på uppdrag av Energimyndigheten (CIT Renergy, 2026).

Tabell 5 redovisar primärenergianvändningen per kvadratmeter¹⁹ i de teknoekonomiska scenarierna, dvs. den totala primärenergianvändningen i scenarierna fördelat över den totala uppvärmda ytan. Tabellen bygger på tabell 41 i CIT:s rapport, men har justerats (och avrundats) för att kompensera för att tabell 41 inte omfattar fastighetsel. För småhus har fastighetselen antagits vara försumbar och därför har inget tillägg gjorts. För flerbostadshus och lokaler har en genomsnittlig användning av fastighetsel på 10 kWh/m² respektive 21 kWh/m² lagts till, baserat på Wahlström & Adalberth (2024). Notera att vissa åtgärder som minskar användningen av värme och varmvatten samtidigt ökar användningen av el (även om energianvändningen totalt minskar), vilket alltså inte beaktas här. CIT resonerar dock om att denna effekt skulle bli mindre om potentialerna hade beräknats med hänsyn till effekttaxor, vilket skulle ha premierat sådana åtgärder som inte i lika hög grad ökar elanvändningen.

Tabellen redovisar lokaler som en enhetlig kategori, då det är så CIT presenterat sina resultat. Boverket kommer dock att differentiera MEPS-kraven för lokaler utifrån olika lokalkategorier, så detta ger enbart en

¹⁹ Den geografiska justeringsfaktorn i primärenergitalet gör att denna inte är identisk med primärenergianvändning per m², men om justeringsfaktorn viktas utifrån uppvärmd area per län blir denna 1,04, dvs. mycket nära 1.

illustration av vilka siffror det kan röra sig om för lokalbyggnadsbeståndet som helhet.

Tabell 5. Genomsnittligt primärenergi i de teknoekonomiska scenarierna. [kWh/m²A_{temp}]

	2030	2040	2050
Småhus	75	55	49
Flerbostadshus	77	65	58
Lokaler	86	64	56

För 2050 är primärenergianvändningen i det teknoekonomiska scenariot alltså 49 kWh/m² för småhus, 58 kWh/m² för flerbostadshus och 56 kWh/m² för lokaler. Om vi låter detta representera gränsvärdet för nollutsläppsbyggnader 2050 och drar ut linjen från Energirenoera Sveriges förslag, så erhålls resultatet i Tabell 6.

Tabell 6. MEPS-krav baserat på Energirenoera Sveriges modell. [kWh/m²A_{temp}]

	2030	2040	2050
Småhus	74	59	49
Flerbostadshus	87	69	58
Lokaler	MEPS	68	56

Genom att jämföra Tabell 5 och Tabell 6 ser vi att Energirenoera Sveriges förslag i de flesta fall ligger något över värdena i de teknoekonomiska scenarierna för 2030 och 2040 (2050 är de definitionsmässigt lika), men för småhus ligger förslaget marginellt under. Ett gränsvärde för de *sämsta* byggnaderna 2030 som ligger under den *genomsnittliga* primärenergianvändningen i de teknoekonomiska scenarierna för samma år kan dock ifrågasättas. Det framstår visserligen som rimligt att, som i Energirenoera Sveriges förslag, likställa gränsvärdena med den genomsnittliga primärenergianvändningen i de teknoekonomiska scenarierna *för 2050*, då målet till 2050 är att omvandla hela byggnadsbeståndet och möjligheten till individuella undantag gör att vissa byggnader kan ligga något under medan andra ligger något över. På vägen dit blir det dock rimligen en större spännvidd i energianvändningen, där den teknoekonomiska potentialen i en enskild byggnad beror på var den befinner sig i sin renoveringscykel och därmed kan skilja sig från potentialen i beståndet som helhet. Att ändå sätta gränsvärdena enligt Energirenoera Sveriges förslag skulle rimligen innebära att en stor andel av småhusägarna redan från start väljer alternativet med energirenoeringsplan.

Efterlevnad

Eventuella MEPS-krav för bostäder skulle vara ett nationellt styrmedel och behöver därför inte följa de krav på efterlevnad som föreskrivs för lokaler i artikel 9.1, dvs. att enskilda lokalbyggnaders överensstämmelse med gränsvärdena ska kontrolleras på grundval av energideklaration, eller där

så är lämpligt på andra tillgängliga sätt. Detta ger större flexibilitet i hur efterlevnaden säkerställs, men för att kraven ska bli meningsfulla krävs precis som för lokaler att byggnader som riskerar att inte klara kraven kan identifieras i förväg och, när kraven trätt i kraft, kontrolleras.

Jämfört med lokaler är det en stor utmaning att endast en mindre del av småhusen har en energideklaration och kan identifieras genom energideklarationsregistret (flerbostadshus bör dock så gott som alltid vara skyldiga att ha en energideklaration). För att identifiera småhus som riskerar att inte klara kraven, och som därför kan behöva ta fram en energideklaration, skulle en möjlig väg framåt kunna vara att leverantörer av el, fjärrvärme, gas och olja åläggs att rapportera in kunder med förbrukning över x kWh/år²⁰ till tillsynsmyndigheten, så att myndigheten sedan kan informera kunderna om kommande krav. Om MEPS-krav införs även för bostäder bör detta utredas närmare ihop med ovan nämnda utredning om hur efterlevnaden kan säkerställas för MEPS-krav på lokaler. Liksom för lokaler har energi- och klimatrådgivningen en viktig roll att informera om kraven och ge råd om renoveringsåtgärder.

MEPS i kombination med stöd

Med den utformning som skisseras ovan, där det går att få undantag från de generella kraven och i stället följa byggnadens individuella energirenoveringsplan, behöver ingen åläggas att göra mer än det som är lönsamt. Även om åtgärderna är lönsamma över tid innebär de dock en initial investering som kan utgöra en tröskel för fastighetsägare som saknar sparade medel och har svårt att få lån, antingen pga. den egna kreditvärdigheten eller pga. att fastigheten befinner sig på en svag fastighetsmarknad. Ett eventuellt införande av MEPS-krav för bostäder bör därför kombineras med subventioner (se 3.1.3) och/eller kreditgarantier (se 3.3.1) för energieffektiviseringsåtgärder i byggnader som inte klarar kraven, åtminstone för grupper/områden där finansieringen annars kan vara utmanande.

3.1.3 Nya stöd

Många aktörer har i det offentliga samrådet framfört önskemål om olika typer av ekonomiska stöd. Ekonomiska stöd till energieffektiviserande renovering har förekommit i olika tappningar i Sverige och är också relativt vanliga internationellt. Det är därför naturligt att undersöka hur olika typer av stöd skulle kunna bidra till att nå direktivens krav. Efter en genomgång av samhällsekonomiska motiv för ekonomiska stöd och rättsliga förutsättningar redovisar vi här två alternativ till nya stöd.

²⁰ För olja bör dock alla hushållskunder rapporteras in, oavsett nivå, då det annars kan bli svårt att översätta enskilda leveranser till årlig förbrukning. Givet den höga viktningfaktorn för olja är sannolikheten hög att oljevärmda byggnader har en dålig energiprestanda, även om förbrukningen inte är så hög. Det gäller visserligen även el och gas, men då dessa är ledningsbundna bör det inte vara några problem att rapportera årlig förbrukning. I andra änden av skalan finns biobränslen, som inte heller levereras i ledning och inte ens alltid införskaffas på en marknad, med en leverantör som kan rapportera mängden till Boverket. Då viktningfaktorn ändå låg kan det möjligen vara försvarligt att bortse från dessa byggnader.

Motiv för stöd

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan subventioner motiveras om det förekommer positiva externaliteter, som den som bekostar åtgärden annars inte får betalt för. Om en upprustning av ett bostadsområde exempelvis bidrar till att tryggheten ökar och kriminaliteten minskar så gynnar det samhället i stort och inte bara dem som äger och/eller bor i de aktuella husen. Subventioner kan också mer generellt motiveras av sociala skäl, även om nyttan går direkt till de boende, om dessa annars inte bedöms ha råd att upprätthålla en skälig boendestandard. Om energiprestandan inledningsvis är låg kan energieffektivisering vara en viktig del i den ökade nyttan, men då nyttan beror av flera olika insatser i en renovering går det inte att dra ett rakt samband till den uppnådda energieffektiviseringens omfattning.

Sambandet mellan nytta och graden av energieffektivisering är rakare för nyttor som uppstår i energisystemet (se 2.4). Vissa av dessa, såsom ökad försörjningstrygghet, kan ha karaktären av positiva externaliteter, men ofta handlar det snarare om att minska negativa externaliteter från energiförsörjningen. I sådana lägen är det i vart fall i teorin mer effektivt med styrmedel som sätter ett pris på dessa negativa externaliteter, såsom skatter eller utsläppshandel. Utan att ta ställning till i vilken mån priset motsvarar externaliteterna kan vi konstatera att sådan prissättning finns för koldioxid, men är svårare för mer kontextspecifika externaliteter som direkt påverkan på naturmiljöer. I den mån negativa externaliteter av olika skäl inte prissätts fullt ut kan subventioner till alternativ som minskar dessa externaliteter utgöra en andrahandslösning.

Syftet med eventuella stöd påverkar hur de lämpligen bör utformas. Är det primära syftet att hålla nere (ökningen av) energianvändningen, för att på så sätt uppnå nyttor i energisystemet och energitillförseln, förefaller det logiskt att premiera alla sätt att minska energianvändningen (i byggnader), inte bara den del av energianvändningen som räknas in i byggnadens energiprestanda. I sådana fall kan besparingar i olika energibärare ge olika nyttor, men det finns ingen större anledning att styra effektiviseringen till vissa byggnader, bostadsområden, hushåll eller liknande. Är det primära syftet däremot att öka renoveringstakten, där energieffektivisering är en av flera nyttor, kan det finnas större skäl att rikta åtgärderna till de delar av byggnadsbeståndet där nyttorna med renovering är störst, samtidigt som det kan finnas fler faktorer än nivån på energieffektivisering som bör avgöra stödets storlek.

Syftet kan också beskrivas utifrån vilket direktiv som stödet främst ska bidra till att uppfylla, vilket till stor del också speglar de olika synsätten ovan. Om stödet primärt ska bidra till att nå energisparkravet i EED är det logiskt att ge stöd till alla sätt som minskar energianvändningen (i byggnader), där varje sparad kWh är lika mycket värd. Ska stödet däremot primärt bidra till EPBD är det endast energiprestandan som är av intresse, vilket också innebär att besparingarna viktas utifrån de viktningsfaktorer som används för att bestämma byggnadens energiprestanda. Ska stödet primärt bidra till EPBD blir det också särskilt viktigt att säkerställa styrning mot de sämsta

bostäderna, om detta inte tas omhand genom MEPS-krav även för bostäder (se 3.1.2). Styrning mot sårbara hushåll krävs däremot enligt båda direktiven (se 2.1.3 och 2.2.2), såvida inte det tas omhand genom andra nya styrmedel.

Rättsliga förutsättningar – statsstöd

Av artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) framgår att statligt stöd är förbjudet. För att något ska vara ett statligt stöd krävs det att en åtgärd som kan tillskrivas staten beviljar en fördel till ett företag via statliga medel på ett sätt som är selektivt och inverkar på konkurrens och handel mellan medlemsstaterna.²¹ Begreppet företag omfattar samtliga entiteter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga form (myndighet, aktiebolag eller ideell verksamhet) och förekomst av vinstsyfte. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör med andra ord ekonomisk verksamhet.

Hyresgäster och personer som, själva eller genom en bostadsrättsförening, äger sina egna hem är inte företag. Bidrag som bara går till privatpersoner är alltså inte statsstöd. Detsamma gäller bidrag som går till icke-ekonomisk verksamhet som bedrivs av exempelvis ideella föreningar eller kommuner och regioner. Om stöden även ska kunna gå till ekonomisk verksamhet som fastighetsföretag behöver de däremot utformas på ett sätt som är förenligt med statsstödsreglerna.

Det som är statligt stöd är förbjudet, såvida inget annat följer av fördraget. Med detta menas att det i fördraget, eller via fördragsunderställda EU-förordningar eller beslut, finns en hel del undantag från huvudregeln. Vad gäller stöd för förbättring av byggnaders energiprestanda är det framför allt artikel 38a och 39 i EU:s gruppundantagsförordning (GBER) som är relevanta, eller 38b om stödet sker genom främjande av avtal om energiprestanda. Artikel 38 omfattade tidigare energieffektivisering generellt men omfattar efter den senaste ändringen av GBER (2023), då artikel 38a infördes, enbart andra energieffektivitetsåtgärder än i byggnader. Även artikel 49 har viss relevans för stöd till projektering och liknande studier inför ett energieffektiviseringsprojekt.

Utöver stöd enligt GBER är en möjlighet att anmäla ett stöd till EU-kommissionen enligt riktlinjerna för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi (CEEAG). Stöd som anmäls för granskning av EU-kommissionen enligt CEEAG möjliggör generellt mer flexibilitet och ofta även högre stödnivåer.

GBER artikel 38a

Artikel 38a avser investeringsstöd till energieffektivitetsåtgärder i byggnader och artikel 39 avser investeringsstöd för energieffektivitetsprojekt i byggnader i form av finansieringsinstrument. Artiklarna är delvis snarlika; beskrivningen nedan avser huvudsakligen artikel 38a.

²¹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) (Tilkännagivandet) avsnitt 1, p. 5.

I artikel 38a anges att stöd inte får beviljas för investeringar som görs för att uppfylla unionsnormer som har antagits och trätt i kraft, men däremot för sådana unionsnormer som ännu inte trätt i kraft. Artiklarna anger särskilt att om de tillämpliga unionsnormerna är minimistandarder för energiprestanda så måste stödet beviljas innan normerna blir obligatoriska för det berörda företaget. I sådana fall måste stödmottagaren tillhandahålla en utförlig renoveringsplan²² och en tidplan som visar att den stödfinansierade renoveringen säkerställer förenlighet med normerna. För andra unionsnormer än MEPS måste investeringen slutföras senast 18 månader innan unionsnormerna träder i kraft.

Stöd får ges till byggnadsägaren eller byggnadens hyresgäster för investeringar som förbättrar byggnadens energieffektivitet. De stödberättigande kostnaderna utgörs av de totala investeringskostnaderna, utom för investeringar som saknar direkt samband med uppnåendet av högre energieffektivitet. Stöd till renovering ska leda till en förbättring mätt i primärenergi med minst 20 procent, vilket ska visas genom en energideklaration.

Stödet får kombineras med stöd till installation av integrerad utrustning som producerar el, värme eller kyla från förnybara källor samt utrustning för lagring av denna energi. Stödet får också kombineras med stöd för anslutning till system för fjärrvärme/fjärrkyla, uppförande och installation av laddningsinfrastruktur, utrustning för digitalisering av byggnaden eller investeringar i gröna tak.

Stödnivån får inte överstiga 30 procent av de stödberättigande kostnaderna, eller 25 procent om investeringen avser enskilda byggnadselement.

För stöd till små företag får stödnivån höjas med 20 procentenheter, och för små och medelstora med 10 procentenheter. För investeringar i stödområden med lägre levnadsstandard (artikel 107.3 a FEUF) får stödet höjas med 15 procentenheter. För områden som omfattas av artikel 107.3 c gäller 5 procentenheter.

GBER artikel 38

Artikel 38 avser investeringsstöd till andra energieffektivitetsåtgärder än i byggnader. Nedan redovisas skillnaderna jämfört artikel 38a.

Stöd får inte beviljas för unionsnormer som antagits och har trätt i kraft eller kommer att träda i kraft inom 18 månader.

Under artikel 38 är de stödberättigande kostnaderna de investeringsmerkostnader som är nödvändiga för att uppnå en högre energieffektivitet. Detta innebär att den energieffektiviserande åtgärden jämförs med ett kontrafaktiskt scenario.

²² GBER ställer inga krav på denna renoveringsplan mer än att den ska vara utförlig; det krävs alltså inte någon energirenoveringsplan motsvarande bestämmelserna om renoveringspass i EPBD.

Det kontrafaktiska scenariot är den mindre energieffektiva investering som i omfattning och tidpunkt är företagsekonomiskt motiverad. Det kan t.ex. vara företagsekonomiskt motiverat att byta ut en viss tillgång (installation, produkt, byggnadselement osv.) på grund av dess ålder. Det kan då finnas två alternativ som båda är tillräckliga ur ett funktionsperspektiv, men det ena är dyrare och mer energieffektivt. Då motsvarar investeringsmerkostnaderna skillnaden mellan den dyrare och mer energieffektiva och den tillräckliga tillgången. Att byta ut tillgångar tidigare än företagsekonomiskt nödvändigt kan också vara stödgrundande om det leder till energieffektivisering. De stödgrundande kostnaderna är då skillnaden mellan investeringskostnader som beviljas stöd och nettonuvärdet av kostnaderna för den senare investeringen. För utrustning som omfattas av leasingavtal beräknas de stödberättigande kostnadernas som skillnaden i nettonuvärdet av mellan leasingen av den utrustning som beviljats stöd och leasing av en mindre energieffektiv utrustning, men kostnader för drift och installation omfattas inte även om de omfattas av leasingavtalet.

Kostnader som inte har ett direkt samband med uppnåendet av en högre energieffektivitet är inte stödberättigande.

Stödnivån får inte överskriva 30 procent av de stödberättigande kostnaderna men kan höjas på liknande grunder som de som anges i artikel 38a ovan. Den stora skillnaden är att stödnivån får uppgå till 100 procent om stödet beviljas genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande som uppfyller vissa i artikeln angivna kriterier.

Stöd som anmäls enligt CEEAG

I viss likhet med vad som gäller enligt GBER är stöd enligt CEEAG uppdelat i dels stöd för energieffektiviseringsåtgärder rent generellt (avsnitt 4.1 CEEAG), dels stöd för förbättring av byggnaders energi- och miljöprestanda (avsnitt 4.2 CEEAG). En avgörande skillnad är dock att avsnitt 4.1 inte uttryckligen utesluter energieffektivisering *i byggnader*, som inte tar sikte på *byggnadens energiprestanda*.

Villkoren för stöd till byggnaders energiprestanda i avsnitt 4.2 CEEAG motsvarar i stort dem i artikel 38a GBER. Eftersom stöd enligt CEEAG förhandsgranskas av EU-kommissionen finns dock möjlighet för medlemsstaterna att dels bevilja en större andel av de stödberättigande kostnaderna än enligt GBER, om detta kan motiveras utifrån en finansieringsgapsanalys (se punkt 151 CEEAG), dels använda sig av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande (såsom en omvänd auktion) utan hänsyn till ovan begränsningar vad gäller stödnivå (se punkt 152 CEEAG).

Likaså motsvarar stöd till energieffektivitet enligt avsnitt 4.1 CEEAG i stort vad som gäller enligt artikel 38 GBER; om stöd ges genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande i enlighet med de kriterier som fastställs i riktlinjerna anses stödet dock vara proportionerligt och behöver därmed inte ta hänsyn till specifika stödnivåer.

Som anges ovan innebär alltså stöd som föränmäls enligt CEEAG rent generellt en större flexibilitet för medlemsstaterna att designa stödåtgärder utifrån egna önskemål, så länge grundläggande principer om proportionalitet, stimulansseffekt och icke-diskriminering iakttas.

Alternativa utformningar av nya stöd

Utifrån genomgången ovan redovisar vi här två huvudalternativ för nya stöd, som sedan kan varieras utifrån ett antal parametrar.

Alternativ 1 – Stöd med fokus energiprestanda

Ett stöd med fokus på energiprestanda kan konstrueras med inspiration av det tidigare stödet till energieffektivisering i flerbostadshus som infördes i oktober 2021 och avvecklades vid samma års slut. Stödet, som regleras²³ i förordning (2021:664) om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus, baserades vid införandet på artikel 38 i då gällande GBER. Vid införandet av artikel 38a i GBER (se ovan) ändrades förordningen så att den hänvisar till såväl artikel 38 som 38a i fråga om förutsättningar och begränsningar för stödet (9 §) samt fastställande av stödberättigande merkostnader (12 §). För att styrka energieffektivisering och merkostnader ska den sökande först till ansökan bifoga ett intyg från en certifierad energiexpert som visar vilken energieffektiviseringsåtgärd som ska genomföras, beräknade merkostnader för investeringen och vilken energieffektivisering som beräknas uppnås. Efter färdigställande ska energiexperten intyga vilken åtgärd som har genomförts, merkostnaderna för investeringen och vilken energieffektivisering som beräknas ha uppnåtts.

Utöver de regler som följer av GBER sätter förordningen upp ytterligare ett antal villkor, av vilka följande särskilt kan nämnas:

- Stöd ges enbart till byggnader som före energieffektiviseringsåtgärderna har en energiprestanda som överstiger 100 kWh/m² och år.
- Stöd ges inte för konvertering från fjärrvärme till el.
- Bygglov ska bifogas till ansökan, om inte stödmottagaren gör sannolikt att bygglov inte krävs för åtgärden.

Boverket ansvarar för föreskrifter och vägledning till stödet medan länsstyrelserna ansvarar för handläggning och beslut.

Om ett nytt stöd av liknande typ skulle införas bedömer vi att det fullt ut bör baseras på artikel 38a, då stödet specifikt riktas mot åtgärder för att förbättra byggnaders energiprestanda. Det innebär att de totala investeringskostnaderna för renoveringen, förutom sådana åtgärder som inte har något direkt samband med uppnåendet av den högre energieffektiviteten,

²³ Även om inga nya ansökningar beviljas så gäller fortfarande förordningen för stöd som beviljats och ännu inte slutbetalats. Att redan beviljade stöd fortfarande kan betalas ut enligt artikel 38 innebär dock inte att eventuella nya stöd kan utformas utifrån denna artikel.

utgör stödberättigande kostnader.²⁴ Vid exempelvis en fasadrenovering, där fasaden både åtgärdas av rena underhållsskäl och isoleras av energieffektivitetsskäl, skulle alltså hela investeringen vara stödberättigande. Vid exempelvis en köksrenovering, som omfattar såväl snålspolande kranar som nya köksluckor m.m., skulle däremot bara kranarna omfattas. Vi tolkar bestämmelsen som att om byggnaden kräver speciella hänsynstaganden som driver upp kostnaderna för energieffektiviseringen, t.ex. att åtgärderna behöver ske med särskilt varsamma metoder av hänsyn till kulturvärden eller att åtgärderna behöver kombineras med sanering av asbest eller PCB – något som uppmärksammas i inspel från Riksantikvarieämbetet respektive HSB – så ingår även dessa merkostnader i de stödberättigande kostnaderna.

Som beskrivits ovan förutsätter stöd enligt artikel 38a i GBER att energiprestandan förbättras med minst 20 procent. Utifrån de analyser som gjorts av CIT i de teknoekonomiska scenarierna (CIT Renergy, 2026) samt analyser som CIT gjort på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten (CIT Renergy, 2025) bedömer vi dock att förbättringen bör uppgå till minst 30 procent för att stöd ska utgå. Förbättringar på 20 procent är lönsamma redan utan stöd, så i så fall skulle stödet snarare bli ett generellt renoveringsstöd än ett stöd för att nå längre i energieffektivisering än vad som annars hade varit fallet.

I artikel 38a är stödnivån normalt 30 procent av de stödberättigande kostnaderna, eller 25 procent om investeringen består av installation eller ersättning av endast en typ av byggnadselement (t.ex. en värmepump). Stödnivån får dock höjas med 15 procentenheter om energiprestandan förbättras med minst 40 procent. Att nyttja denna möjlighet skulle ge en utformning som bättre svarar mot artikel 17.16 i EPBD:

”Medlemsstaterna ska genom högre ekonomiskt, skattemässigt, administrativt och tekniskt stöd ge incitament till totalrenovering och stegvis totalrenovering. Om det inte är tekniskt eller ekonomiskt genomförbart att omvandla en byggnad till en nollutsläppsbyggnad ska en renovering som leder till en minskning av primärenergianvändningen på minst 60 % betraktas som en totalrenovering vid tillämpningen av denna punkt. Medlemsstaterna ska genom högre ekonomiskt, skattemässigt, administrativt och tekniskt stöd beroende på den uppnådda prestandanivån ge incitament till omfattande program som riktar sig till ett stort antal byggnader, särskilt de byggnader som har sämst prestanda, till exempel genom renoveringsprogram för integrerade distrikt, och som leder till en total minskning på minst 30 % av primärenergianvändningen.”

Den sista delen, om incitament för omfattande program, hanteras under 3.3.2. Både delen om (stegvis) totalrenovering och omfattande program förutsätter dock att stödet – inklusive det ekonomiska som analyseras här – blir högre vid högre energiprestanda. Då totalrenovering kan innebära olika

²⁴ Stödberättigande kostnader vid leasing behandlas inte uttryckligen i artikel 38a, men däremot i artikel 38, där leasingkostnaden översätts till ett nuvärde. Vi bedömer att samma teknik bör kunna användas inom ramen för artikel 38a, med skillnaden att artikel 38a utgår från nuvärdet som helhet (precis som för investeringar genom köpeavtal) medan artikel 38 utgår från nuvärdet för den aktuella leasingen jämfört med en mindre energieffektiv lösning som hade valts utan stödet.

stor procentuell förbättring av energiprestandan beroende på byggnadens utgångsläge är det inte lämpligt att differentiera stödnivåerna utifrån detta, utan vi föreslår i stället att utgångspunkt tas i den ovan beskrivna alternativmetoden²⁵ med minst 60 procents förbättring. I så fall bör det inte räcka med 40 procent, enligt GBER, för att få de 15 extra procentenheterna i stöd utan det bör krävas 60 procents förbättring. 60 procent är dock en avsevärd förbättring som kan vara utmanande för många att nå. För att skapa incitament att nå längre än 30 procent, också för dem som har svårt att nå så långt som 60 procent, bedömer vi att det bör införas flera steg. Detta minskar också risken för att stödet blir avsevärt lägre än förutsett om renoveringen i slutänden inte når upp till den planerade förbättringen. Vi föreslår därför att stödet konstrueras i enlighet med Tabell 7, utom för enskilda byggnads-element där stödnivån oavsett förbättring uppgår till 25 procent.

Tabell 7. Stödnivå i förhållande till förbättring av energiprestanda.

Förbättring (%)	Stödnivå (%)
30	30
40	35
50	40
60	45

Det tidigare stödet till energieffektivisering i flerbostadshus nyttjade möjligheten i GBER att höja stödnivåerna för små respektive medelstora företag. Även om större företag kan ha vissa stordriftsfördelar jämfört med mindre företag är det inte uppenbart att skillnaden är så omfattande att den motiverar ett påslag på 20 respektive 10 procentenheter i stödnivå. För att stödet ska uppfattas som rättvist, särskilt om stödet ska kunna gå till både företag, bostadsrättsföreningar och privatpersoner, bedömer vi att det är lämpligt att ha samma stödnivå för alla aktörer. För att även mindre aktörer ska kunna dra nytta av stordriftsfördelar hänvisar vi till 3.3.2.

En byggnads energiprestanda kan förbättras både genom minskad energianvändning och lokal energitillförsel som minskar behovet av att köpa energi utifrån. Då det redan finns andra styrmedel för lokal energitillförsel, i synnerhet solceller, bedömer vi att stödet enbart bör gå till förbättringar av energiprestandan genom minskad energianvändning. Detta bidrar också i högre grad till synergier med EED.

Liksom för tidigare stöd bedömer vi att stöd inte bör utgå till konvertering från fjärrvärme till el. Däremot bedömer vi, mot bakgrund av skrivningarna i uppdraget om att styrmedlen om lämpligt även ska kunna bidra till att minska användningstoppar i el- och värmeanvändning, att det kan vara lämpligt att nyttja den möjlighet som ges i GBER 38a att också stödja anslutning till fjärrvärme. Då fjärrvärme har mycket lägre viktningfaktor

²⁵ Som visserligen bara ska användas om det inte är tekniskt eller ekonomiskt genomförbart att omvandla en byggnad till en nollutsläppsbyggnad, men ändå kan ge en indikation på vilken storleksordning som minst förväntas.

en el borde ett byte från direktverkande el till fjärrvärme visserligen ändå normalt klara gränsen på 30 procents förbättring av energiprestandan. Genom att frångå stöd till fjärrvärmeanslutning från energiprestandan möjliggörs dock ett enklare stöd för byggnadsägare som bara ansluter till fjärrvärme, som då inte behöver ta fram nya energideklarationer för att styrka förbättringen av energiprestandan.

Om stöd går till installation av värmepump bör detta villkoras med att värmepumpen har kapacitet att reagera på externa signaler²⁶ och anpassa energianvändningen. Förutsatt att detta är tekniskt, ekonomiskt och funktionellt genomförbart kommer det att krävas av alla nya bostadsbyggnader och alla bostadsbyggnader som genomgår större renoveringar från och med den 29 maj 2026 (EPBD 13.11).²⁷ De flesta tillverkare erbjuder redan idag styrbara värmepumpar, så sådan styrbarhet bör i normalt vara tekniskt, ekonomiskt och funktionellt genomförbart. Mot bakgrund av detta, och av nyss nämnda skrivningar i uppdraget om att minska användningstopp i el- och värmeanvändning, bedömer vi att detta villkor bör kunna ställas generellt.

För att uppfylla reglerna i ramförordningen om energimärkning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU) krävs vidare ytterligare villkor för att kunna stödja värmepumpar och andra produkter som omfattas av förordningen, såsom ventilationsaggregat och varmvattenberedare. För sådana produkter får stöd endast ges till produkter i de två högsta i betydande grad utnyttjade energiklasserna eller högre. Även om det sannolikt inte lär vara aktuellt i praktiken kan det också vara värt att skriva in att inget stöd får ges till installation av energiutrusning som eldas med fossila bränslen (GBER 38a.10 samt EPBD 17.15).

Vi bedömer också att det kan vara lämpligt att nyttja de möjligheter som ges i GBER 49 att stödja ”studier eller konsulttjänster, inklusive energibesiktningar, som har ett direkt samband med investeringar som är stödberättigande [enligt GBER:s avsnitt om miljöskydd, däribland artikel 38a]”, oavsett om resultaten av studien eller konsulttjänsten följs av en investering som berättigar till stöd. Flera aktörer har efterfrågat stöd till projektering, vilket då skulle kunna ges som en del av – eller fristående från – stödet till själva åtgärderna.

Artikel 38a i GBER kräver att förbättringen i energiprestanda styrks genom en energideklaration före och efter insatsen. Det är alltså inte möjligt att använda den förenklade bedömning av en certifierad energiexpert som användes i det tidigare stödet. Däremot bör utvecklingen av förenklad uppdatering av energideklarationer underlätta, så att en fullständig ny

²⁶ Externa signaler kan vara prissignaler från t.ex. elpris, effekttariffer, stödtjänstprodukter eller andra flexmarknader.

²⁷ I artikeln anges särskilt att medlemsstaterna får undanta enfamiljshus som genomgår större renoveringar från de krav som fastställs i denna punkt om installationskostnaderna är större än nyttan.

energideklaration bara behöver tas fram för förevärdet medan en billigare förenklad uppdatering kan tas fram för eftervärdet. För byggnader med en energideklaration som upprättats med den nya beräkningsmetoden (jämför 3.1.1) bör det, baserat på Boverkets förslag till ändrade föreskrifter om energideklarationer (Boverket, 2026b), vara möjligt att använda en förenklad uppdatering även för att ta fram ett aktuellt förevärde.

Det kan övervägas att låta kostnaden för energideklarationen ingå i de stödberättigande kostnaderna. Alternativt går det att för småhus, som ägs av privatpersoner och därmed inte berörs av statsstödsreglerna, behålla den tidigare lösningen med certifierade energiexperter.

Som framgått ovan krävdes i det tidigare stödet att den sökande skulle bifoga bygglov till ansökan, såvida hen inte kunde göra sannolikt att inget bygglov krävdes för åtgärden. Detta innebär att enbart fastighetsägare som kommit långt i sin planering, och möjligen skulle ha genomfört åtgärden även utan stöd, kommer i fråga för stödet, medan den som inte kan genomföra åtgärden utan stöd kan tveka inför att lägga ner tid och pengar på ett bygglov för en åtgärd som sedan i slutändan kanske inte ens får stöd. Det kan också vara så att själva renoveringen behöver genomföras hur som helst, men att den genomförs utan extra energieffektivisering om inget stöd beviljas. Det senare kan innebära att ett nytt bygglov behöver sökas, om utförandet (t.ex. viss dimensionering) blir annorlunda med respektive utan den extra energieffektiviseringen. Av detta skäl förordar vi att det bör vara upp till fastighetsägaren att avgöra i vilken ordning hen vill söka stöd respektive bygglov.

I det tidigare stödet fanns krav på utföraren av åtgärderna, som dels skulle ha F-skatt och dels medverka till att utbilda nya yrkesarbetande inom byggsektorn. Vi har inga åsikter om det ur ett energiperspektiv, men vad gäller det senare kravet vill vi uppmärksamma bestämmelsen i EPBD 17.2 om att det ska vara enkelt att ansöka om stöd, särskilt för hushåll. Om stödet även ska kunna gå till småhusägare, som i högre grad kan tänkas anlita mindre utförare, kan det vara olämpligt att ställa långtgående krav på utförarnas medverkan till återväxten i byggsektorn. Däremot kan kraven i EPBD 17.12 tala för ett krav på att utförarna ska vara certifierade (se 3.3.4).

Det ovan beskrivna stödet kan rent principiellt fördelas genom omvända auktioner, på motsvarande sätt som stödet med fokus energieffektivisering nedan, men med energiprestanda i stället för energibesparing i nämnaren.²⁸ Stödet skulle dock fortfarande behöva rymmas inom de gränser som GBER 38a sätter upp för hur stor andel av de stödberättigande kostnaderna – vilka utgörs av de totala investeringskostnaderna – som får ges stöd.

²⁸ I stödet med fokus energieffektiviseringen räknas den totala energibesparingen över åtgärdernas livstid, medan beräkningen av energiprestanda inte tar någon sådan hänsyn. Det borde dock inte vara principiellt omöjligt att, om så önskas, även vikta förbättringen i energiprestandan med åtgärdernas livslängd.

Alternativ 2 – Stöd med fokus energieffektivisering

Som alternativ till ett klassiskt stöd med fokus energiprestanda redovisar vi här ett alternativ med ett mer innovativt stödsystem med omvända auktioner. Alternativet bygger på ett förslag från Fossilfritt Sverige (Fossilfritt Sverige, 2023) som utretts vidare i ett gemensamt projekt med bl.a. RISE (kommande).²⁹ Förslaget syftar till att uppnå EED:s energisparkrav så kostnadseffektivt som möjligt, eller i alla fall så kostnadseffektivt som möjligt inom ramen för ett subventionssystem. För att uppnå det fördelas stödet genom omvända auktioner, där de som begär lägst ersättning per sparad kWh (totalt över åtgärdens livslängd) vinner och får ta del av stödet. Förslagan är det schweiziska auktionssystemet ProKilowatt³⁰, som är ett sektorsövergripande stöd till energieffektivisering. Även Fossilfritt Sveriges förslag omfattar såväl industri som bostäder och service, men vi fokuserar här på tillämpningar i byggnader då effektivisering av industriella och andra verksamheter ligger utanför vårt uppdrag. Skulle systemet införas finns det dock inget som hindrar att även andra tillämpningar ingår.

Förslaget har prövats i ett pilotprojekt i Västra Götaland och omfattade då enbart el, främst för att förenkla vid själva testet. Projektgruppen bedömer dock att det, om modellen införs i full skala, bör övervägas att även ta med värme, eventuellt med separata potter för olika energibärare för att få jämförbara auktionsbud. Hur eventuella kombinationsprojekt eller byte av energibärare skulle hanteras har inte utretts i projektet.

Auktionerna föreslås vara öppna för fastighetsägare, dock ej privatpersoner, som vill minska sin egen energianvändning. De föreslås också vara öppna för tredjepartsaktörer (såsom energitjänsteföretag) som har som affärsidé att hjälpa andra att effektivisera sin energianvändning. I motsats till det schweiziska systemet ingick inte tredjepartsaktörer i pilotprojektet, men genom att inkludera sådana skulle dessa kunna bidra till att realisera den stora potentialen hos hushåll, som själva saknar kunskap om vilken potential deras byggnad har och vilka åtgärder som vore lämpliga. Tredjepartsaktörer behöver då inte ha rekryterat sina kunder innan de söker, utan de söker för vad de avser göra (se dock nedan om eventuell nedjustering av stödet).

För att säkerställa att fastighetsägare inte får stöd för åtgärder de ändå tänkt göra föreslås att återbetalningstiden för åtgärderna måste vara minst tre år. Om budet omfattar flera åtgärder beräknas återbetalningstiden för paketet som helhet. Andra begränsningar är att åtgärderna måste ha en livslängd på minst 5 år, att stöd bara ges till tekniska åtgärder (eftersom effekten av beteendeåtgärder kan vara svårare att bedöma både i förväg och i efterhand) och att det sätts såväl en övre som en undre beloppsgräns för budens storlek (för att sälla bort små projekt och för att säkerställa att inte alla medel går till ett enda projekt).

²⁹ Då projektet ännu inte är redovisat baseras beskrivningen på kontakter med RISE och Fossilfritt Sverige.

³⁰ En beskrivning av systemet ges på <https://www.prokw.ch/>.

Ansökan ska innehålla grunduppgifter om företaget (bl a för kreditkontroll), kort beskrivning av åtgärderna, beräknade stödberättigande kostnader, beräknad energibesparing per år och totalt över åtgärdernas tekniska livslängd, beräknad genomförandetid samt sökt belopp. Alla budgivare som uppfyller de grundläggande kraven går vidare till auktionen.

Själva auktionsmekanismen är konstruerad för att inte bli en stoppkloss i projekten, utan de sökande ska kunna lägga bud mer eller mindre kontinuerlig under året. I ProKilowatt hålls auktioner varje vecka, men utifrån det genomförda pilotprojektet bedöms det vara tillräckligt att hålla auktioner med en eller ett par månaders mellanrum. För att säkerställa konkurrensen, trots att varje omgång då omfattar färre tävlande än om det bara skulle hållas t.ex. en auktion per år, jämförs de sökande i en omgång med ”virtuella konkurrenter” av redan beslutade ansökningar.

I den schweiziska förlagan används alltid 15 virtuella konkurrenter, dvs. de 15 senast inskickade ansökningar som klarat grundläggande krav och som redan är beslutade. De ansökningar som inkommit i den aktuella auktionsomgången jämförs då med de 15 tidigare ansökningarna och de 85 procent bästa beviljas stöd. Exempel: Om tre ansökningar klarar grundläggande krav en viss omgång så jämförs de med varandra och med de 15 ansökningar som är nyligast inkomna utöver de tre nya. Av dessa 18 ansökningar vinner de 15 (85 procent av $18 \approx 15$) som ansöker om lägst stöd per sparad kWh. Om ett eller flera av de tre nya är bland de 15 bästa så tilldelas de stöd. Annars avslås de och får inte söka igen för samma projekt under samma år (det går dock att söka för andra projekt under året).

Budgivningen sker stängt (dvs. budgivarna ser inte vad andra i den aktuella omgången bjuder) och ersättningen sker enligt pay-as-bid (dvs. de som vinner får betalt utifrån sina respektive bud, i motsats till pay-as-clear där alla får betalt enligt det ”sista” vinnande budet).

De som vinner auktionen har en viss tid på sig att genomföra åtgärderna, t.ex. ett år. En viss andel av stödet betalas ut i förskott och resten när åtgärderna är genomförda och rapporterade. Djupare kontroller, med revision och eventuellt platsbesök, bör genomföras såväl riskbaserat som slumpmässigt.

I pilotprojektet skedde ingen uppföljning av uppnådda besparingar utan enbart nedlagda kostnader, då besparingarna antogs följa av att åtgärderna genomförs. Om faktiska kostnader blir lägre än beräknat justerades stödet ner proportionerligt, dvs. stödmottagaren fick den stödnivå i procent av kostnaderna som det ursprungliga budet motsvarade. Vid högre kostnader skedde däremot ingen uppjustering av stödet.

Att inte följa upp de uppnådda besparingarna förenklar uppföljningen och kan möjligen vara försvarligt för sådana tekniska åtgärder som är relativt oberoende av hur åtgärden genomförs. Detta förutsätter dock i så fall att det finns tydliga riktlinjer för hur de sökande ska beräkna sina besparingar, så att inte auktionerna vinnas av den som räknar mest optimistiskt. Det är dessutom ett krav enligt EPBD artikel 17 att besparingarna beräknas enligt någon av de i artikeln fastställda metoderna (se 2.1.4). Att även följa upp uppnådda

besparingar skulle säkerställa att styrmedlet verkligen premierar de insatser som ger högst faktiska besparingar, men kräver mer tid och arbete.

Systemets logik är att driva fram de billigaste åtgärderna³¹, även om det går att rikta genom de valbara parametrarna nedan. Det innebär att byggnadsägare som av olika skäl kan väntas ha särskilt dyra åtgärder, t.ex. för att åtgärderna måste kombineras med sanering av PCB eller asbest eller för att byggnaden pga. kulturvärden måste åtgärdas med mer varsamma men också mer kostsamma metoder, kan ha svårt att konkurrera om de inte värderar nyttan högre. I fråga om kulturvärden är det helt i linje med systemets logik, då det inte finns någon anledning att styra den energieffektivisering som ska uppnås till byggnader med särskilt höga kostnader om nyttan är densamma. I fråga om PCB och asbest är dock nyttan inte densamma, eftersom det kan finnas tillkommande samhällsnyttor med att åtgärda byggnader med miljö- och hälsofarliga material.³² Idealt bör dessa värderas även av fastighetsägaren, men om så inte sker går det att överväga påslag, alternativt ett separat stöd, för eventuell sanering som blir nödvändig i samband med renoveringen.

Jämfört med stödet med fokus energiprestanda är ett stöd som går till de billigaste åtgärderna lämpligare som ett fristående stöd, men går också att kombinera med eventuella MEPS-krav för bostäder. I det senare fallet är det dock viktigt att byggnadsägare med särskilt dyra åtgärder inte bli utan stöd eftersom de ändå måste uppfylla kraven, i den mån merkostnaderna inte redan hanterats genom anpassningar av kravnivån i en individuell energirenoveringsplan. I så fall kan det bli aktuellt med påslag eller separata stöd både för sanering och särskild varsamhet vid kulturvärden. En kombination med MEPS-krav för bostäder ökar vidare motivet för att rikta stödet genom de valbara parametrarna nedan.

Ett stöd som utgår från *energianvändningen i byggnaden*, snarare än *byggnadens energiprestanda*, kan sannolikt inte ges enligt GBER. Detta då GBER:s artikel om stöd till energieffektivitetsåtgärder i byggnader (artikel 38a) baseras på energiprestandan och den mer generella artikeln om stöd till energieffektivitetsåtgärder (artikel 38) uttryckligen bara gäller ”andra energieffektivitetsåtgärder än i byggnader”. Detta ska sannolikt inte tolkas så bokstavligen som att stöd under artikel 38 bara kan gå till åtgärder utomhus, utan snarare som att artikeln är avsedd för stöd till energieffektivisering av exempelvis industriell eller annan verksamhet som inte förbättrar byggnadens energiprestanda. Stöd under artikel 38

³¹ Eller strikt talat de näst billigaste åtgärderna, eftersom de allra billigaste, med en återbetalningstid under tre år, förväntas genomföras även utan stöd. Notera också ”billigast” avser ur statens perspektiv, vilket inte nödvändigtvis innebär de åtgärder som har lägst investeringskostnader. Detta då den sökande begär ersättning i förhållande till sina nettokostnader och inte totala kostnader för åtgärden, inbegripet de kostnadsminskningar som åtgärden ger. Det innebär t.ex. att en stor industrikund med låga energikostnader per kWh sparar mindre pengar per sparad kWh och kommer därför att vilja ha högre ersättning per kWh. Omvänt kan en viss investering ge mervärden för den sökande, t.ex. genom lägre underhållskostnader, varmed denne kan vara beredd att acceptera lägre ersättning.

³² För asbest är det visserligen först vid rivnings- och renoveringsarbeten som riskerna med exponering ökar markant (Boverket, 2023), medan det för PCB sker en kontinuerlig spridning till inom- och utomhusmiljö från byggnader som innehåller PCB (Bernevi Rex, 2019).

skulle då kunna gå till effektiviseringar av hushållsel (t.ex. vitvaror) men däremot inte klimatskärm, uppvärmningssystem osv. Konsekvensen av en sådan tolkning blir att ett stöd som ska kunna ges till både åtgärder som förbättrar byggnadens energiprestanda och sådana som inte gör det skulle behöva utformas med olika regler för de olika delarna, vilket inte förefaller praktiskt.

I så fall behöver stödet i stället anmälas enligt CEEAG, vilket gör att processen tar längre tid. Typiskt sett tar en anmälningsprocess minst ett år, men mycket beror på hur proaktiv medlemsstaten är och dessutom kan delar av denna process löpa parallellt med förberedandet av den svenska lagstiftningen. I vilken mån ett sådant stöd verkligen skulle kräva anmälan, eller om det vore möjligt att rymma inom GBER, skulle dock behöva analyseras närmare.

Det kan ifrågasättas om ett stöd som måste anmälas skulle vara motiverat om den enda skillnaden mellan stöden vore om de baseras på energiprestanda eller energianvändning, men det ovan beskrivna förslaget från RISE m.fl. innehåller också vissa andra element som inte ryms inom artikel 38a i GBER. T.ex. kan stöd enligt artikel 38a inte ges till andra än fastighetsägare (och hyresgäster), såsom energitjänsteföretag, vilket däremot är möjligt för stöd anmäls enligt CEEAG (liksom för den delen även för stöd som ges enligt artikel 38 i GBER).

Valbara parametrar i utformningen av stöden

Oavsett vilket av de ovan beskrivna alternativen som väljs så går det att inrikta på olika sätt. Nedan resonerar vi om några parametrar som kan varieras utifrån syftet med stöden.

Inkomstgräns

Stöden kan avgränsas så att de bara går till hushåll eller bostadsområden med låga inkomster. Med en sådan avgränsning kan hela stödet avräknas mot det särskilda energisparkravet i EED artikel 8.3, samtidigt som det bidrar till EPBD artikel 17.18 om att ekonomiska incitament i första hand ska inriktas på sårbara hushåll, människor som drabbats av energifattigdom och personer som bor i subventionerade bostäder.

Det ovan skisserade stödet med fokus energiprestanda bygger på GBER artikel 38, där de stödberättigade kostnaderna utgörs av de totala investeringskostnaderna, utom sådana kostnader som inte har något direkt samband med uppnåendet av den högre energieffektiviteten. För t.ex. ett fönsterbyte utgör därmed hela investeringskostnaden stödberättigande kostnad och inte bara merkostnaden för ett mer energieffektivt fönster. Även om stödet inte täcker hela investeringskostnaden innebär det alltså delvis en subvention till privata renoveringsåtgärder utöver den rena energieffektiviseringen. För mindre resursstarka grupper kan detta bidra till att möjliggöra att renoveringen överhuvudtaget kan bli av, men för grupper som har ekonomiska möjligheter att bekosta renoveringen själva är det inte lika självklart att detta bör subventioneras.

Detta kan jämföras med stödet med fokus energieffektivisering, där stödet fördelas genom omvända auktioner. Förhoppningen är därmed att sålla bort privata investeringskostnader, eftersom den som lägger bud som även inkluderar kostnader för sådana åtgärder som ändå skulle ha gjorts sannolikt kommer att bli underbjuden av budgivare som inte inkluderar sådana kostnader. Med denna stödmodell är en inkomstgräns alltså inte lika viktig för legitimiteten för stödet utan är i så fall mer en fråga om politiska prioriteringar och om att möta direktivets krav.

En eventuell inkomstgräns kan utformas med utgångspunkt i Energimyndighetens tidigare förslag (Energimyndigheten, 2024a) om avgränsning av den grupp som omfattas av EED artikel 8.3 och som myndigheten sammanfattande kallar ”sårbara hushåll”.³³ Definitionen utgår från låg ekonomisk standard, vilket beskriver hushåll vars disponibla hushålls-inkomst per konsumtionsenhet är lägre än 60 procent av medianen i landet.³⁴ Detta mått ingår i den officiella statistiken, men är inte avsett att användas för uppgifter om enskilda hushåll. Här behöver i stället hushåll som önskar ta del av stöd för utsatta hushåll sannolikt ge sitt medgivande till att Skatteverket lämnar ut uppgifter om hushållets sammansättning och beskattningsbara inkomster, som sedan behöver översättas till disponibel inkomst.

Förslaget innebär vidare att utsatta hushåll i flerbostadshus inte definieras på hushållsnivå, både av praktiska skäl och då rådigheten över de flesta större energieffektiviseringsåtgärder ändå inte ligger hos det enskilda hushållet utan hos hyresvärden eller bostadsrättsföreningen. I stället föreslås hela områden – förslagsvis avgränsande genom SCB:s s.k. demografiska statistikområden (DeSO)³⁵ – definieras som utsatta om medianinkomsten i området understiger gränsen för låg ekonomisk standard. Om ett område räknas som utsatt är samtliga byggnader där berättigade till stöd, så det finns inget behov av att kontrollera de enskilda hushållens status.

Förslagen ovan är inte beroende av att inkomstgränsen sätts just vid gränsen för låg ekonomisk standard, utan det går också att sätta gränsen högre eller lägre, men fortfarande utgå från samma inkomstmått och samma uppdelning i hushållsvis respektive områdesvis avgränsning för småhus respektive flerbostadshus. Skulle gränsen sättas väldigt högt kan det dock bli svårt att argumentera för att stödet riktas mot sårbara hushåll.

I rapporten ovan konstateras vidare att hushållens förmåga också påverkas av eventuella tillgångar, men att det saknas statistik för nettoförmögenhet på hushållsnivå. Beroende på hur generöst stöd som ges, i synnerhet om det också går till privata renoveringskostnader som hade behövts alldeles

³³ Jämför fotnot 6.

³⁴ Hushållets disponibla inkomst är summan av hushållets inkomster efter skatt, med hänsyn till eventuella transfereringar (sociala ersättningar och bidrag osv). Hushållets storlek mäts i s.k. konsumtionsenheter, som tar hänsyn till att ett hushålls utgifter normalt inte ökar proportionellt med ytterligare hushållsmedlemmar.

³⁵ Sverige har 5 984 DeSO, som vid starten 2018 hade mellan 700 och 2 700 invånare. Indelningen tar hänsyn till de geografiska förutsättningarna så att gränserna, i möjligaste mån, följer exempelvis gator, vattendrag och järnvägar.

oavsett eventuell energieffektivisering, går det att överväga ytterligare begränsningar, t.ex. att stöd inte ges till fritidshus eller till småhus med ett taxeringsvärde över en viss nivå, för att säkerställa legitimitet för stödet.

Energiprestandagräns

Oberoende av eventuell inkomstgräns kan stödet riktas mot byggnader med dålig energiprestanda, så att stöd bara ges till byggnader som före insatsen har ett primärenergital över en viss nivå. Begränsningen bör dock inte utformas så att stöd bara utgår för åtgärder till precis denna nivå, då det skulle riskera att insatserna suboptimeras.

Vid ett eventuellt införande av MEPS för bostäder kan det vara lämpligt att knyta gränsen till de värden som gäller för respektive år, så att det redan från start är klart hur gränserna kommer att förändras över tid. Utan MEPS för bostäder är ett alternativ att sätta energiprestandanivån till den nivå som motsvarar de 43 procent sämsta byggnaderna.

Bostäder eller även (vissa) lokaler

Som tidigare konstaterats (se 2.1.1) riktas kraven på förbättringar av lokalers energiprestanda mot enskilda byggnadsägare och kräver därför, förutsatt tillsyn, sanktioner och andra ramar för att säkerställa efterlevnaden, inga ytterligare styrmedel för att nå kraven. I Boverkets förslag till föreskrifter för att reglera MEPS-kraven är utgångspunkten att inga olönsamma åtgärder blir tvingande att genomföra (Boverket, 2026a). Det utesluter dock inte att vissa lokalbyggnadsägare har särskilda utmaningar i att finansiera de åtgärder som krävs för att nå MEPS-kraven. Om det finns politiska önskemål att stödja dessa kan de stöd vi skissat på för bostäder ovan då utvidgas för att även omfatta lokaler, generellt eller under vissa förutsättningar där byggnadens ägare har särskilda utmaningar.

Då MEPS-kraven för lokaler utgör unionsnormer, i motsats till eventuella nationella MEPS-krav för bostäder, innebär dock GBER vissa tillkommande krav för att kunna ge stöd för att uppnå kraven, i vart fall till stödmottagare som bedriver ekonomisk verksamhet. Dessa måste då tillhandahålla en utförlig renoveringsplan³⁶ och en tidsplan som visar att den renovering som beviljats stöd åtminstone säkerställer förenlighet med MEPS-kraven.

Ideella fastighetsägare

Lokalägare med särskilda utmaningar skulle bland annat kunna vara *ideella fastighetsägare*, vars särskilda förutsättningar ska beaktas enligt uppdragsbeskrivningen. Boverket och Energimyndigheten fick i det offentliga samråd som genomfördes för utkastet till den nationella byggnadsrenoveringsplanen in två inspel som specifikt lyfte de ideella fastighetsägarnas behov. Dessa var från *Sveriges hembygdsförbund* och en sammanslutning av de ideella fastighetsägarna *Bygdegårdarnas Riksförbund, Folkets Hus och Parker, Riksidrottsförbundet, Sveriges Hembygdsförbund och Våra Gårdar*.

³⁶ Jämför fotnot 22.

De ideella fastighetsägarnas beskriver i sina inspel att de har identifierat en rad problemställningar och svårigheter i och med att de ofta likställs med kommersiella fastighetsägare. Bl. a. menar de att de har svårare att få lån beviljade från banker och kreditinstitut eftersom långivarna inte ser fastigheten som en tydlig säkerhet. Ofta är det svårt att bedöma byggnadernas värde då de ofta är byggda för en viss funktion och förvaltas långsiktigt, dvs. har en låg omsättning på marknaden. Enligt inspelet finns heller inga offentliga bidragsmöjligheter för hållbarhets- eller energibesparande investeringar för ideella fastighetsägare. Visserligen ger Boverket investeringsbidrag för allmänna samlingslokaler, men det täcker inte in alla ideellt ägna fastigheter och är dessutom i huvudsak avsett för fastighetsinvesteringar och endast till mindre del för hållbarhetsåtgärder.

Om stöd ska kunna gå även till dessa fastighetsägare bör det dock inte ske genom den befintliga förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler. I dialog med Boverket har de framfört att denna förordning är ett komplext regelverk med många olika förutsättningar och bedömningsgrunder, vilket gör den administrativt krävande att tillämpa. Att införa ytterligare en bidragsform inom ramen för samma förordning riskerar att ytterligare försvåra tillämpningen och medföra betydande rättsliga och administrativa utmaningar och därför avråder de starkt från detta.

Om stöd ska kunna gå till ideella fastighetsägare förefaller det lämpligare att inordna det i samma stöd som till bostäder (men då förstås utan eventuell gräns för hushållsinkomst). Om stödet bara ska gå till ideella fastighetsägare och inte andra ägare av lokalfastigheter behöver stödförordningen då en definition av ideella fastighetsägare. I sitt inspel argumenterar företrädarna för ideella fastighetsägare för att en sådan definition inte bör baseras på organisationsform utan utgå ifrån syftet med föreningen och baseras på respektive föreningsstadgars utformning. Vidare behöver framgå att om stöd har getts via andra förordningar, såsom förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler, kan stöd inte ges för genomförandet av samma åtgärd.

Svaga fastighetsmarknader

Även ägare av lokalbyggnader på svaga fastighetsmarknader kan ha utmaningar i att få finansiering då bankerna bedömer att risken är hög. I 3.3.1 lämnas ett förslag på statliga kreditgarantier som subventioneras på svaga fastighetsmarknader. Därmed torde utmaningar i finansiering kopplat till hög risk för denna grupp vara omhändertagna, men däremot kan dessa fastighetsägare fortfarande ha utmaningar med svag ekonomi som möjligen skulle kunna motivera regelrätta subventioner. Om stöd ska kunna ges specifikt till fastighetsägare på svaga fastighetsmarknader behöver dessa områden avgränsas geografiskt. En möjlighet är här att hänvisa till de kommuner som listas i förordning (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

Kommuner och regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i samrådet till den nationella byggnadsrenoveringsplanen i första hand efterfrågat stöd i form av vägledning och kunskapsstöd, men skriver även att ekonomiskt stöd bör vara aktuellt, t.ex. i form av förmånliga lån där staten tar risken. Detta påminner lite om de kreditgarantier som föreslås i 3.3.1, men då kommuner och regioner normalt har hög kreditvärdighet är det tveksamt om kreditgarantier skulle göra någon större skillnad. I den mån ytterligare stöd till kommuner och regioner bedöms önskvärda är det sannolikt enklare att öka på de generella statsbidragen eftersom MEPS-kraven ändå säkerställer att renoveringarna sker, så det finns inget behov av att utforma ett villkorat stöd som bara får användas till energirenovering.

3.1.4 Förändringar i befintliga stöd

För att säkerställa att Sverige når direktivens krav, inklusive de som riktas sårbara hushåll och de sämsta byggnaderna, är det svårt att se att justeringar i befintliga stöd ska vara tillräckliga. Däremot redovisar vi här tänkbara justeringar i befintliga stöd som skulle kunna komplettera nya styrmedel.

Differentiering av rotavdraget

Rotavdraget är namnet till trots en skattereduktion och utgår till privatpersoner (dvs. i praktiken småhusägare) för 30 procent av arbetskostnaderna för reparation, underhåll, ombyggnad eller tillbyggnad. Stöd ges upp till 50 000 kronor per år, där det totala stödet till rot- och rutarbeten (hushållsnära tjänster) inte får överstiga 75 000 kronor. Det finns inga krav på att rotarbeten ska bidra till ökat energieffektivitet. Ett sådant krav går naturligtvis att införa, men vi har inte uppfattat att det ligger inom vårt mandat att föreslå begränsningar i rotavdraget. Däremot skulle det gå att differentiera rotavdraget, så att energieffektiviseringsåtgärder ges ett högre stöd än andra åtgärder. Om detta skulle ske genom en omfördelning inom befintligt budgetutrymme, så att andra åtgärder får lägre stöd, eller genom en förstärkning av utrymmet för rotavdrag, är en fråga om politiska prioriteringar.

Rotavdrag är sannolikt inte det mest träffsäkra sättet att stödja energieffektivisering, utan vi bedömer att de stöd vi redogör för ovan är mer ändamålsenliga. Däremot skulle ett stöd inom rotavdraget kunna vara ett administrativt enkelt sätt att stödja småhusägare som vill göra en mindre insats, utan att nödvändigtvis nå upp till hela den förbättring som krävs för att få stöd enligt stödet med fokus energiprestanda eller utan att gå genom en tredjepartsaktör som i stödet med fokus energieffektivisering. Stödet bör då inte förutsätta att småhusägarna låter upprätta nya energideklarationer, utan vilka åtgärder som räknas som energieffektiviserande bör i princip kunna avgöras av en lista, som då också blir enkel för Skatteverket att hantera. En sådan lista skulle kunna utgå från 7.3 *Installation, underhåll och reparation av energieffektiv utrustning* i förordningen om klimatkriterier under EU:s taxonomi (Europeiska kommissionen, 2021). Det kan dock övervägas att även lägga till arbetskostnader för projektering av arbetena, i linje med resonemanget under stödet med fokus energiprestanda.

Utformning av småhusstödet

Småhusstödet för energieffektivitetsåtgärder infördes 2023 för att mildra effekterna av energikrisen och stärka småhusägarnas motståndskraft inför möjliga framtida utmaningar. Stödet riktades till småhus som värmdes upp med direktverkande el eller gas. Stödet upphörde 1 juni 2025 men regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2026 att stödet ska utvecklas och förlängas med 300 miljoner kronor per år fram till slutet av år 2030 (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2025). Någon ny stödförordning har dock ännu inte presenterats så stödets fortsatta utformning är inte känd.

Om småhus inte ska införlivas i något av de ovan föreslagna stöden, utan småhusstödet ska fortsätta som en långsiktig stödform, är det angeläget att justera i utformningen jämfört med det tidigare stödet. Såsom det tidigare stödet var utformat var den sökande tvungen att först söka stöd för konvertering av uppvärmningskällan innan hen kunde få stöd för åtgärder för att minska den faktiska energianvändningen. Det innebär t.ex. att den som köper en värmepump dimensionerar denna efter ett värmebehov som sedan kan komma att minska om hen därefter vidtar åtgärder som minskar energianvändningen, när det hade varit smartare att först optimera värmebehovet och sedan dimensionera värmepumpen därefter. Vidare behöver kravet på styrbarhet av värmepumpar preciseras så att det framgår vilken typ och grad av styrning som krävs. Detta krav bör ansluta till kravet i EPDB artikel 13.11 om att kunna reagera på externa signaler (jämför 3.1.3). Det tidigare stödet hade dessutom en hög avslagsfrekvens, vilket kan vara ett tecken på otydligheter i stödets utformning.

3.2 Kompenserande styrmedel

Oavsett vilka styrmedel som väljs så kan styrmedel för omfattande energieffektivisering också ge negativa sidoeffekter. Här resoneras vi om kompenserande styrmedel för att minska risken för sådana effekter.

3.2.1 Sociala konsekvenser

Enligt EPBD artikel 9.4 e ska medlemsstaterna övervaka sociala konsekvenser, särskilt för de mest sårbara hushållen. Med anledning av liknande bestämmelser i EED artikel 24 har Energimyndigheten tidigare föreslagit att Klimatpolitiska rådet ska få i uppdrag att bl.a. analysera fördelnings-effekter av befintliga eller potentiella styrmedel på energi- och klimatområdet och lämna rekommendationer för att hantera oönskade sådana (Energimyndigheten, 2024a). Förslaget har inte föranlett någon åtgärd men skulle, om det genomförs, även kunna bidra till att genomföra EPBD artikel 9.4 e.

Utöver ovanstående ska medlemsstaterna enligt artikel 17 också mer specifikt beakta frågan om avhysning av sårbara hushåll till följd av oproportionerliga hyreshöjningar efter energirenovering (punkt 17) och införa effektiva skyddsåtgärder för att särskilt skydda sårbara hushåll, bland annat genom att tillhandahålla hyresstöd eller genom att införa tak för hyreshöjningar (punkt 19).

Hyreshöjningar vid renovering

I teorin borde hyreshöjningar av den omfattningen att hyresgäster tvingas flytta inte vara ett problem i samband med energieffektivisering, då hyressättningsystemet i normalfallet inte medger hyreshöjningar pga. energieffektiviseringsåtgärder. Är åtgärderna lönsamma borde det heller inte krävas några hyreshöjningar, alldeles oavsett hur regelverket ser ut. I praktiken är det dock något mer komplext.

Även om en energieffektiviseringsåtgärd i sig är lönsam kan lönsamheten förutsätta att åtgärden genomförs i samband med annat underhåll (t.ex. ett fasadbyte), som bara ger kostnader men ändå förr eller senare är nödvändigt. Energieffektiviseringen blir då en del av en större renovering som på något sätt måste finansieras och där renoveringen utan finansiering får vänta.

För bostadsrättsföreningar kräver bostadsrättslagen (1991:614) att föreningen har en underhållsplan och att den i sina stadgar anger grunder för avsättning av medel för att säkerställa underhållet av föreningens hus. Något motsvarande finns dock inte för hyresvärdar, utöver plan- och bygglagens generella skrivningar om att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas (PBL 8 kap 14 §) samt Boverkets allmänna råd om att det bör finnas skriftliga instruktioner för hur och när skötsel och underhåll ska utföras (BFS 2024:14 2:51).

Palma Tzakov et al. (2025) beskriver att historiskt sett har de årliga hyresrevideringarna som görs i förhandling mellan hyresmarknadens parter inkluderat fondering för kommande renoveringskostnader, men detta kan möjligen ha avvecklats till följd av att dessa fonder slutade vara skattefria. Om de ordinarie hyreshöjningarna inte omfattar den framtida kostnaden för nödvändig och eventuellt energieffektiviserande renovering måste renoveringskostnaderna då täckas av hyreshöjningar. Författarna refererar till studier där mindre renoveringar (mätt i investeringskostnad) visserligen tvärtom visat sig bidra till en kostnadsminskning för hyresgäster, antagligen via minskade driftkostnader som sedan bidrar till lägre hyreshöjningar över tid, medan större renoveringsprojekt, som per definition innebär högre investeringskostnader som hyresvärden behöver finansiera, däremot bidrar till ökade hyror.

Oavsett vilket behov en hyresvärd har av att finansiera sina renoveringsåtgärder behöver hen dock förhålla sig till bruksvärdesystemet. Bruksvärdesystemet används som en sammanfattande term för de regler och praxis som existerar inom ramen för hyreslagen, hyresförhandlingslagen och de förhandlingsöverenskommelser som träffats mellan parterna på hyresmarknaden (hyresvärdar och hyresgästföreningar). Den centrala aspekten av systemet är att hyran bestäms av det så kallade *bruksvärdet*, det vill säga värdet som hyresgästen åtnjuter från bostaden i sig och inte direkt av kostnader som hyresvärden åtar sig.

Bruksvärdessystemet utgår från hyreslagen, dvs. jordabalken (1970:994) 12 kap, 55 §:

”Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek ska hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran ska inte anses som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.”

Det regleras alltså inte i lag hur bruksvärdet ska bedömas, utan det är till stor del en produkt av förhandlingar mellan parterna och alltså under ständig utveckling. I bedömningen av bruksvärde görs en distinktion mellan löpande underhåll (dvs. återställande av ursprunglig standard) och standardhöjande åtgärder (t.ex. installation av disk- eller tvättmaskin i lägenheten), där enbart de senare kan anses höja bruksvärdet. Energieffektiviseringsåtgärder anses normalt inte höja bruksvärdet, även om det också finns exempel, såsom installation av FTX-system och byte till treglasfönster, som gör det (Palma Tzakov, Vahnberg, & Mangold, 2025).

Distinktionen mellan löpande underhåll och standardhöjande renovering har gett en tendens att fastighetsägare i samband med underhållsåtgärder också försöker genomdriva standardhöjande åtgärder, för att på så sätt kunna genomdriva större hyreshöjningar. För de allmännyttiga bostadsbolagens del blev denna praxis vanligare när det blev lag på att dessa företag ska bedrivas affärsmässigt (Boverket, 2014).³⁷ Många gånger kommer visserligen hyresgästernas organisation och fastighetsägaren överens om vilka renoveringar som ska göras, men om inte kan fastighetsägaren alltid gå till hyresnämnden och får då, enligt Lind (2015), regelmässigt tillstånd att renovera äldre hus till nybyggnadsstandard.

Boverket och Energimyndigheten (2019) har tidigare bedömt att bruksvärdessystemet ger företagsekonomiska incitament att genomföra standardhöjande ”överrenoveringar”, det vill säga renoveringar som inte är efterfrågade av de boende och som därför inte är samhällsekonomiskt motiverade, samtidigt som det ger svaga företagsekonomiska incitament att genomföra mer begränsade renoveringsåtgärder i form av energieffektiviseringsåtgärder och andra åtgärder som räknas som underhåll. I vissa fall kan incitamenten till och med bidra till ökad energianvändning, såsom när befintliga värmekällor i badrum ersätts med eldrivna handduks-torkar eller golvvärme, vilka anses höja bruksvärdet, trots att de (i bestånd med varmhya) rentav innebär att en del av energikostnaden flyttas från fastighetsägaren till hushållen (Palma Tzakov, Vahnberg, & Mangold, 2025).

Som framgår av hyreslagen 55 § aktualiseras en bedömning av om hyran motsvarar lägenhetens bruksvärde först om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek. Det finns alltså inga formella hinder för parterna att komma överens om en helt annan hyra, även om lagstiftningen kan påverka parternas intresse för sådana överenskommelser.

³⁷ Frågan om kravet på affärsmässighet i allmännyttan utvecklas i 3.3.3.

Det finns exempel där hyresmarknadens parter lokalt kommit överens om hyror som avviker från grundregeln att standardhöjningar medger hyreshöjningar medan underhåll inte gör det. Lind, et al. (2016) beskriver en modell från Knivsta – BoKvar – där det kommunala bostadsbolaget Knivstabostäder och den lokala hyresgästföreningen kom överens om en renoveringsstrategi i båda parternas intressen. Knivstabostäder valde att bara genomföra nödvändiga underhållsåtgärder och lönsamma energieffektiveringsåtgärder, med utgångspunkten att inte riva ut mer än nödvändigt, och inga rena standardhöjningar som inte efterfrågades av hyresgästerna. Hyresgästerna accepterade i gengäld en mindre hyreshöjning till följd av åtgärderna, trots att de bara fick bättre skick och inte högre standard på sitt boende. Detta i vetskap om att Knivstabostäder annars hade känt sig tvungna att lägga till standardhöjande åtgärder för att kunna finansiera renoveringen, vilket hade resulterat i ännu högre hyror.

Lind, et al. (2016) föreslår att lagstiftningen ska ses över för att underlätta för denna typ av lösningar. Fastighetsägaren bör enligt förslaget bara få genomföra standardhöjningar – i vart fall sådana som inte är tekniskt motiverade³⁸ – om hyresgästerna godkänner detta. Hyresgäster som inte önskar standardhöjningar bör erbjudas ett minimalalternativ av den typ som tillämpats i Knivstamodellen. I gengäld bör dagens grundregel om att underhållsinsatser inte motiverar hyreshöjningar också ändras. Om parterna inte kommer överens bör hyresnämnden godkänna en ”skälig” hyreshöjning om det sker väsentliga förbättringar i lägenhetens skick, även om inte standarden höjs.

Eventuella förändringar i bruksvärdessystemet riskerar att få konsekvenser för bostadspolitiken som går långt utöver frågan om energieffektiviserande renoveringar och bör i så fall utredas i särskild ordning. Vi redovisar därför inga alternativ där lagstiftningen ändras. Vi har däremot diskuterat med hyresmarknadens parter³⁹ om staten kan ha en roll i att främja frivilliga överenskommelser, såsom Knivstamodellen eller andra modeller, inom ramen för befintlig lagstiftning. Fastighetsägarsidan framför att det är riskfyllt att ingå sådana överenskommelser så länge hyran ändå kan justeras enligt bruksvärdet vid en eventuell prövning i Hyresnämnden, men parterna på båda sidor är ändå överens om att det bör vara upp till dem vad de eventuellt vill komma överens om. Vi redovisar därför inga förslag som hanterar själva risken för oproportionerliga hyreshöjningar.

Bostadsbidrag

För att skydda hyresgäster när hyreshöjningar väl sker – oavsett egentligen hyreshöjningens relation till eventuell energieffektivisering – går det däremot att laborera med bostadsbidraget. Bostadsbidrag kan sökas av unga vuxna under 29 år, barnfamiljer och individer som har sjukersättning eller aktivitetsersättning. Därutöver finns ett särskilt bostadstillägg för äldre.

³⁸ T.ex. kan det i samband med ett stambyte vara rationellt att ersätta en plastmatta med klinkers, vilket inte bara höjer standarden utan också minskar framtida underhållskostnader.

³⁹ Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttiga och Hyresgästföreningen.

Personer över 29 år som varken har barn eller sjuk- eller aktivitetsersättning omfattas alltså inte, även om de har inkomster under gränsen för när bostadsbidrag annars utgår.

Förutom inkomstgräns har bostadsbidraget en gräns för hur hög hyran får vara. Denna gräns höjdes 1 januari 2026, men då bara för barnfamiljer. Den höjda gränsen innebär, i vart fall för de hushåll som omfattas, en minskad risk för att tvingas flytta vid kraftiga hyreshöjningar. Energimyndigheten tar inte ställning till i vilken mån ytterligare justeringar är motiverade.

3.2.2 Livscykelperspektiv vid renoveringar

De tidigare föreslagna styrmedlen syftar till att öka energieffektiviserings-takten för att kunna nå kraven i EPBD och EED. De aktuella kraven tar sikte på energianvändningen i driftfasen och beaktar inte livscykelperspektivet, som även innefattar energin för att tillverka de material och produkter som används för att uppnå den högre energiprestandan i byggnaden. För att säkerställa att styrmedel för att förbättra energiprestandan inte blir kontraproduktiva över livscykeln behöver livscykelperspektivet på något sätt beaktas. Detta uppmärksammade i det offentliga samrådet av Lunds Tekniska Högskola, som framhöll att energieffektivisering bör utformas genom renovering och uppgradering av befintliga produkter och komponenter, medan nyanskaffning av produkter för att minska energibehovet i det längsta bör undvikas, och att det är viktigt att finansiella styrmedel utformas med både energianvändning och klimatbelastning i åtanke.

Styrning utifrån livscykelperspektiv kan utgå från energi, men det kan också beakta klimat- och resursaspekter utöver energianvändningen. Arbetet med livscykelanalyser (LCA) tenderar att vara uppbyggda kring klimatpåverkan snarare än inbäddad energi. Exempelvis har Sverige ett system för klimatdeklarationer för nya byggnader och EPBD kommer framgent att ställa krav på livscykel-GWP för nya byggnader. Senast 2030 ska medlemsstaterna även ha infört gränsvärden för nya byggnaders högsta tillåtna klimatpåverkan. Detta kan tala för att bygga vidare på detta ramverk, snarare än att utgå från en mer renodlad energi-LCA.

Klimatkraven gäller dock bara nya byggnader, så ramverket är anpassat därefter. Det innebär bl.a. att de åtgärder som listas i Boverkets klimatdata-bas, som används vid beräkningen av klimatdeklarationer, är sådana som är aktuella vid nyproduktion, och att det saknas många åtgärder som enbart är aktuella vid renovering. När det gäller vad baslinjen är, det vill säga vad åtgärden jämförs mot, är det mer komplicerat vid renovering jämfört med vid nyproduktion. Vid nyproduktion är premissen att en ny byggnad ska uppföras och frågan är då hur. Vid en renovering är det inte lika självklart vad alternativet är om en given åtgärd inte görs, då det kan vara att inte göra något alls, göra något senare eller göra något annat, och det finns ingen vedertagen metod för hur en sådan baslinje ska konstrueras.

Utöver de praktiska utmaningarna med att tillämpa ramverket på befintliga byggnader finns det också utmaningar med ett snävt klimatperspektiv.

Det finns en risk med att nyttan med energieffektivisering underskattas om bara de direkta klimataffekterna studeras, eftersom fossilandelen i byggnaders energianvändning är låg, men det finns även andra betydande indirekta nyttor för såväl klimat som annan miljöpåverkan förknippad med fossilfri energi (jämför 2.4).

Mot bakgrund av utmaningarna med direkt styrning utifrån något LCA-baserat mått kan en mer indirekt strategi för att minska energianvändningen ur ett LCA-perspektiv vara att främja användningen av mer cirkulära metoder. Boverket har i ett uppdrag att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn föreslagit att regeringen ska ge Boverket i uppdrag att ta fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad. Med referensvärde avser Boverket ett värde på klimatpåverkan för en byggnad, som är representativt för dagens byggande, där referensvärdena är differentierade med avseende på olika byggnadstyper och åtgärder. Enligt förslaget bör fokuset vara på sådana ombyggnadsprojekt som avser vanligt förekommande energirenoveringsåtgärder eller paket av sådana åtgärder. Vidare föreslås att Boverket ska få i uppdrag att bl.a. ta fram information och vägledning samt verktyg och metoder för att belysa olika nyttor och mervärden med olika cirkulära åtgärder inom bygg- och fastighetssektorn.

Utöver denna har andra utredningar utrett främjandet till en cirkulär ekonomi, där bland annat Kommittén om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi identifierar i sitt betänkande (SOU 2024:67) två områden där de ser behov av nya eller reviderade styrmedel för bygg- och anläggningssektorn:

- styrmedel som skapar incitament för återbruk, insamling och materialåtervinning, och
- styrmedel som skapar incitament för samhällsekonomiskt motiverade renoveringar och effektiv användning av ytor.

Sådana styrmedel skulle kunna bidra till att minska klimatavtrycket vid renoveringar och kan vara värdefulla att utforska vidare.

Vidare har Sveriges allmännyttas (2024) lyft att god redovisningssed behöver bli mer klimatvänlig, så att val av material som håller längre också avspeglas i längre avskrivningstider. Organisationen föreslår att Bokföringsnämnden bör få i uppdrag att utreda frågan och utfärda rekommendationer.

3.2.3 Varsamma renoveringar

I plan- och bygglagen (2010:900) finns det reglerat att byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte får förvanskas. Ändringar av en byggnad ska alltid utföras varsamt och ta hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och dess tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska tas till vara.

De energieffektiviseringsåtgärder som skulle kunna påverka kulturvärden är normalt bygglovspliktiga. Varsamhetskrav och förvanskningförbud kommer därför att hanteras i bygglovsprövningen. Det finns dock en risk att detta inte efterföljs på grund av kunskaps/kompetensbrist. I Riksantikvarieämbetets inspel i det offentliga samrådet lyfter de att det finns kompetens/kunskapsbrist gällande varsam energirenovering hos bygglovshandläggare, energiexperter och energirådgivare.

Energimyndigheten, Boverket och Riksantikvarieämbetet håller på att starta upp det gemensamma projektet ”Varsam energirenovering” om energieffektivisering av byggnader med kulturvärden som ska drivas under 2026. Det första steget i arbetet är att genomföra en kartläggning av kunskapsläget inom området varsam energirenovering av byggnader med kulturvärden och det andra steget är att ta fram olika former av stöd och vägledningar riktade till målgrupperna bygglovshandläggare, certifierade energiexperter och energi- och klimatrådgivare.

Genom Energimyndighetens forsknings- och innovationsprogram Resurseffektiv bebyggelse adresseras även utmaningar för att uppnå effektiv energi- och resursanvändning hos kulturhistoriskt värdefulla byggnader av olika åldrar och konstruktionstyper samtidigt som hänsyn tas till bevarande- och utvecklingsaspekter. Viktiga utvecklingsområden inkluderar livscykel-perspektiv på drift (inklusive renovering och ombyggnad) samt återbruk och rivning.

Energimyndigheten planerar även att sprida syntesen av Energimyndighetens forskningsprogram Spara och bevara. Spara och bevara var ett tvärvetenskapligt, tillämpat forsknings- och utvecklingsprogram, som skulle bidra till utveckling av ny kunskap, metoder och tekniklösningar för energieffektivisering i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse utan att dess kulturhistoriska värden förstörs eller förvanskas. Inom programmet togs det även fram en databas med goda exempel på varsam renovering. Energimyndigheten ser för närvarande över hur samlingen av goda exempel kan fortsätta att vara tillgänglig även efter att programmet nu har avslutats.

Renovering som anpassas till en byggnads kulturvärden kan ibland innebära merkostnader jämfört med konventionella metoder. Hanteringen av sådan beskrivs för respektive stöd under 3.1.3.

3.3 Hindersröjande

I detta avsnitt bemöter vi både sådana hinder som särskilt lyfts i EPBD artikel 17, sådana som svarar mot hinder som identifierats i hinderskartläggningen (se 2.3) och andra hinder som uppmärksammas, bl.a. genom det offentliga samrådet.

3.3.1 Svårigheter att få finansiering

Kreditgarantier

Som framgår av 2.3 upplever särskilt mindre aktörer och fastighetsägare i glesbygd att det kan vara svårt att få extern finansiering, antingen att få banklån beviljade överhuvudtaget eller att lånekostnaden blir för hög. Respondenterna i hinderskartläggningen uttrycker därför att det finns ett tydligt behov av nya, långsiktiga och behovsanpassade stöd eller lånegarantier, särskilt riktade till mindre aktörer och fastigheter i svagare marknader. Liknande tankegångar har inkommit i samrådet, mest uttalat i inspel från Fastighetsägarna.

Då stöd behandlas i 3.1.3 fokuserar vi här på situationer där det primära problemet alltså inte är bristande lönsamhet i åtgärderna, utan att kreditgivaren trots detta upplever investeringen som särskilt riskfylld, eftersom lönsamma investeringar på svaga fastighetsmarknader inte självklart återspeglas i ett högre marknadsvärde på fastigheten (dvs. panten). Detta gäller i synnerhet mindre aktörer, med vilka bankerna inte har en upparbetad relation sedan tidigare.

Genom att subventionera åtgärderna minskar visserligen behovet av extern finansiering, men om problemet inte är bristande lönsamhet utan upplevd risk är det statsfinansiellt mer gynnsamt att staten bidrar till att minska risken snarare än att finansiera åtgärderna. Detta kan göras genom statliga kreditgarantier, där staten går in och tar delar av risken vid en kreditförlust för kreditgivaren.

Boverket erbjuder idag kreditgarantier enligt förordning (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Dessa går framför allt till att bygga nya bostäder, men kan även ges till ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att byggnadens värde ökar. Det senare skulle rent principiellt även kunna innefatta energieffektivisering i vart fall i bostäder, men i praktiken har kreditgarantierna så gott som aldrig använts så.⁴⁰

Kreditgarantierna beläggs med en garantiavgift som sätts marknadsmässigt, dvs. där risken är hög blir avgiften också hög. Det innebär att där garantierna skulle göra mest nytta riskerar avgiften att bli avskräckande, även om det inte går att slå fast att så är fallet eftersom kreditgarantierna som sagt inte används till energieffektivisering idag. En annan begränsning i befintliga kreditgarantier, förutom att de bara går till bostäder, är att den administration som krävs av kreditgivaren för att ansöka om garantierna blir för omfattande för att vara intressant att tillämpa på mindre kunder.

För att hantera detta skulle en ny typ av kreditgarantier för energiåtgärder kunna införas, där garantiavgiften subventioneras på svaga fastighetsmarknader. Om garantiavgiften subventioneras behöver regelverket ta hänsyn till statsstödsreglerna, vilket kan göras genom att utforma garantin enligt de förutsättningar som gäller enligt GBER artikel 39. Det innebär bl.a. att garantin som mest får omfatta 80 procent av det underliggande lånet.

⁴⁰ Lisa Borgström Åkesson, Boverket, personlig kommunikation.

GBER artikel 39 sätter inte upp några kriterier för när ett projekt ska anses förbättra byggnadens energiprestanda. En förbättring av energiprestandan, exempelvis analogt med tröskelvärdena i GBER artikel 38a.6, kan demonstreras med energideklaration på motsvarande sätt som för stödet med fokus energiprestanda i 3.1.3. För att underlätta för mindre projekt bedömer vi dock att det kan vara lämpligt att kreditgarantier även ska kunna utgå för åtgärder som listas i 7.3 *Installation, underhåll och reparation av energieffektiv utrustning* i förordningen om klimatkriterier under EU:s taxonomi (Europeiska kommissionen, 2021). Mot bakgrund av skrivningarna i uppdraget om att styrmedlen om lämpligt även ska kunna bidra till att minska användningstoppar i el- och värmeanvändning kan det även vara lämpligt att inkludera ”anslutning till ett energieffektivt system för fjärrvärme och/eller fjärrkyla och tillhörande utrustning” enligt GBER artikel 39.2a.c, även om de svaga fastighetsmarknader som det här är fråga om tenderar att ligga utanför fjärrvärmenät.

Subventionen av garantiavgiften kan utformas på motsvarande sätt som beskrivs i promemorian *Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner* (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2025a). Där föreslås att garantiavgiften beräknas som om byggnaden hade legat i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre.

För att kreditgarantin ska bli attraktiv även för lån till mindre låntagare, såsom hushåll, småföretag, föreningar m.fl., behövs en utformning där kreditgivaren inte måste ansöka individuellt för varje lån. Detta kan ske på motsvarande sätt som föreslås för startlån för förstagångsköpare av bostäder (SOU 2022:12). Där ingår kreditgivare som önskar nyttja kreditgarantin på förhand ramavtal med Boverket, vari anges de villkor som gäller för att bolåneaktörerna ska kunna lämna startlån som omfattas av den statliga garantin. Förutsatt att krediten uppfyller villkoren kan kreditgivaren då förlita sig på att garantin gäller, utan att Boverket måste pröva den enskilda krediten.

Leasing

För byggnadsägare som har svårt att få loss pengar till den initiala investeringen (jfr EPBD artikel 17.3, ”Medlemsstaterna ska bedöma och vid behov ta itu med hinder som rör initialkostnader för renoveringar.”) kan affärsmodeller där byggnadsägaren hyr/leasar utrustning i stället för att köpa vara en framkomlig väg. Inom uppvärmning förkommer det att fjärrvärmebolag erbjuder kunder att hyra fjärrvärmeundercentral i stället för att köpa, vilket sänker tröskeln för byggnadsägare som i övrigt har förutsättningar att konvertera från direktverkande el (BeSmå, 2024). Detta bör kunna spridas till fler.

BeSmå (2024) har även studerat möjlighet att erbjuda uthyrning/leasing av värmepump. Det finns många företag i Sverige som erbjuder uthyrning av värmepump till företag, men i motsats till i andra länder förkommer ingen uthyrning till småhusägare. Enligt Jordabalken definieras värmepumpar i småhus normalt som fast installation, vilket innebär att ett företag som hyr ut

en värmepump till en småhusägare då exempelvis inte skulle kunna hämta tillbaka utrustningen. Detta skapar juridiska och praktiska utmaningar för företag att tillämpa affärsmodellen värmepump som tjänst för småhusägare i Sverige. Det vore därför önskvärt att se över om det går att ändra lagstiftningen, utan att nödvändigtvis göra om hela fastighetsrätten i grunden, på ett sätt som möjliggör affärsmodellen värmepump som tjänst även mot småhusägare.

Övriga finansieringsfrågor

Bestämmelserna i EPBD artikel 17 om att främja olika typer av finansiella verktyg har stora likheter med liknande bestämmelser i EED artikel 30, som utretts tidigare av Energimyndigheten (Energimyndigheten, 2025b). Där bedömer myndigheten att det är angeläget att berörda aktörer, både bland de som erbjuder finansieringstjänster och de som nyttjar desamma, involveras i framtagandet och utformningen av konkreta åtgärder. Myndigheten föreslår att det kan ske inom ramen för kommande nätverksaktiviteter med anledning av ett uppdrag i myndighetens dåvarande regleringsbrev för 2025. Detta regleringsbrev har fått en fortsättning och konkretisering i regleringsbrevet för 2026, där myndigheten bl.a. fått i uppdrag att formera den nationella hubb som ska inrättas inom ramen för den europeiska koalitionen för finansiering av energieffektivitetsåtgärder.

Europeiska koalitionen för finansiering av energieffektivitetsåtgärder är ett initiativ som har tagits av EU-kommissionen. Initiativet syftar till att sammanföra EU-länder, finansiella institut och andra relevanta aktörer för att identifiera åtgärder som kan öka privat finansiering för energieffektivitet. Målet är att skapa en gynnsam marknad för investeringar i energieffektivitet och att öka den privata finansiering inom energieffektivitet som behövs för att bidra till EU:s energi- och klimatmål. Arbetet i koalitionen är i linje med målen i EED och EPBD och är ett sätt att stötta medlemsstaterna i genomförandet av direktiven. Koalitionen är organiserad i tre olika lager som stöts av ett sekretariat. Ett av dessa lager är nationella hubbar, som ska representera koalitionen på varje nationell marknad. Medlemsstaterna ska besluta om ett specifikt mandat för finansiering av energieffektivitet för sin nationella hubb och identifiera den nationella enhet som ska ansvara för ledningen av arbetet. Varje medlemsstat är ansvarig över hubbens funktion och uppgifter (European Commission, u.d.).

När en sådan nationell hubb formerats skulle den bl.a. kunna etablera forum där aktörer från olika sektorer kan utbyta erfarenheter och utmaningar kring finansiering för energieffektivitetsåtgärder, i syfte att identifiera behov av konkreta åtgärder och diskutera utformningen av dessa. Det kan både handla om de specifika finansiella verktyg som tas upp i artikel 17 i EPBD och artikel 30 i EED och om andra finansieringsrelaterade hinder som lyfts i det offentliga samrådet, såsom utmaningar kopplat till taxonomin.

3.3.2 Transaktionskostnader

Som framgår av 2.3 kan på papperet lönsamma energiinvesteringar hindras av de transaktionskostnader som uppstår för att åtgärden ska komma till stånd. Sådana kostnader kan bli särskilt problematiska när ett stort antal aktörer behöver samordna sig om åtgärden, men å andra sidan kan samordnade insatser innebära att transaktionskostnaderna slås ut över en större effektivisering. Genom att underlätta samordning kan transaktionskostnaderna för varje sparad kWh alltså sänkas.

Att underlätta större, samordnade insatser är också något som uppmuntras i EPBD 17.16:

”Medlemsstaterna ska genom högre ekonomiskt, skattemässigt, administrativt och tekniskt stöd beroende på den uppnådda prestandanivån ge incitament till omfattande program som riktar sig till ett stort antal byggnader, särskilt de byggnader som har sämst prestanda, till exempel genom renoveringsprogram för integrerade distrikt, och som leder till en total minskning på minst 30 % av primärenergianvändningen.”

Ekonomiska och skattemässiga stöd har beskrivits i 3.1.3 och 3.1.4 så här fokuserar vi på administrativt och tekniskt stöd som kan underlätta för insatser som riktar sig till ett stort antal byggnader.

Modellavtal och ramavtal

Ett sätt att minska transaktionskostnader är att ta hjälp av ett professionellt energitjänsteföretag, som har som affärsidé att ta fram och genomföra energieffektiviseringslösningar hos olika kunder. Detta företag kan då genom skalfördelar minska transaktionskostnaderna per sparad kWh, jämfört med när fastighetsägaren själv ska ta fram relevanta lösningar och se till att de genomförs. Med anledning av ett tidigare uppdrag om bl.a. EED artikel 29, som handlar om energitjänster, har Energimyndigheten lämnat ett antal förslag för att främja energitjänstemarknaden (Energimyndigheten, 2025b). Bl.a. föreslogs framtagandet av modellavtal för energiprestanda⁴¹ eller andra typer av energitjänsteavtal, med fokus på offentlig sektor. Sådana modellavtal kan bidra till att minska transaktionskostnaderna för att affären ska komma till stånd, så att inte dessa åter upp för mycket av minskningarna av transaktionskostnader i övrigt.

Arbetet med modellavtal togs vidare inom ramen för ett uppdrag i Energimyndighetens regleringsbrev för 2025 om insatser för ökad energieffektivitet, såsom nätverksaktiviteter samt informations- och kompetenshöjande insatser. Regleringsbrevet för 2026 innehåller ett förnyat uppdrag, så arbetet planeras att tas vidare under 2026, tillsammans med utveckling av tidigare genomförda insatser med vägledningar, kravställning kopplat till gröna hyresavtal för offentliga hyresgäster samt sammanställning av goda exempel på projekt som har använts sig av energitjänsteavtal.

⁴¹ Avtal om energiprestanda är ett en specifik form av energitjänsteavtal som definieras i EED, medan begreppet energitjänsteavtal lämnar öppet för mer varierande affärsmodeller.

Också för aktörer som har god kapacitet att på egen hand planera och genomföra energieffektiviseringsåtgärder finns möjlighet att kapa transaktionskostnader. Sveriges Allmännyttas har framfört att de med stor framgång pressat nyproduktionskostnader genom ramavtal för flerbostadshus, Kombohus, och föreslår ett liknande förfarande för renovering. Sveriges Allmännyttas menar att de idag inte har resurser för att genomföra en sådan ramupphandling, men med rätt stöd så skulle det kunna vara fullt möjligt.

Energimyndigheten kommer att arbeta vidare inom ramen för det nya regleringsbrevsuppdraget och kan då se över möjligheten att bidra till utvecklandet av ramavtal för storskaliga renoveringar, liknande det som nämns i Sveriges Allmännyttas inspel.

Samordning genom länsstyrelserna

Sammanslutningen Energirenover Sverige (2025) har i det offentliga samrådet föreslagit att länsstyrelserna bör få i uppdrag att, i samverkan med kommunerna och i dialog med näringslivet, se över möjligheter till samordning av renoveringsprojekt. Syftet skulle vara att uppnå skalfördelar och skapa en plattform för innovation. Länsstyrelserna har redan i dag i uppdrag att samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik för energiomställning, men enligt Energirenover Sverige skulle detta tillägg skapa en mer kostnadseffektiv omställning av Sveriges byggnader och även ge möjligheter till att testa innovationer inom energieffektiv teknik, samt visa på goda exempel på hur inomhusmiljön kan förbättras eller hur beredskapsfrågor och framtidssäkring kan säkerställas.

Som ett första steg skulle länsstyrelserna kunna ges i uppdrag att utreda vilka möjligheter som finns till samordning av renoveringsprojekt och hur detta skulle kunna organiseras.

3.3.3 Hinder i regelverk

Lagen om offentlig upphandling

Översyn av upphandlingsdirektivet

I det offentliga samrådet tog flera aktörer upp lagen om offentlig upphandling (LOU) som ett hinder. Energirenover Sverige lyfte behovet att förenkla och möjliggöra samupphandling medan Sveriges Allmännyttas önskade undantas från lagen, då de menar att tillämpningen ger dem längre byggtid och högre byggpriser. Det senare är ett förslag som har lyfts tidigare av utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning (SOU 2022:14). Motiveringen i utredningen var att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen drivs affärsmässigt och att den nationella tillämpningen i LOU går längre än upphandlingsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, kräver.

I remissbehandlingen av utredningen framförde Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket att de inte delar bedömningen. Upphandlingsmyndigheten menar i sitt yttrande att kommunala bolag normalt är

offentligt styrda organ som omfattas av såväl LOU som det bakomliggande upphandlingsdirektivet och de instämmer inte heller i utredningens uppfattning att allmännyttans skyldighet att följa LOU i sig skulle innebära att produktionen fördyras (Upphandlingsmyndigheten, 2022). Konkurrensverket har en likande uppfattning och skriver att kommunala bostadsföretag omfattas av upphandlingsdirektivets tillämpningsområde, oavsett utformningen av LOU, och att de inte anser att några justeringar behöver göras av upphandlingslagstiftningen för att nå effektivitet i upphandling av bostadshus. Vidare menar de att upphandlingslagstiftningen säkerställer god konkurrens för det offentliga och minskar riskerna för förekomst av korruption (Konkurrensverket, 2022).

Energimyndigheten ser ingen anledning att ifrågasätta de båda myndigheternas tolkning av upphandlingsdirektivet, men ser å andra sidan heller ingen anledning att ifrågasätta Sveriges allmännyttas bedömning att regelverket fördyrar och försenar byggandet. Om allmännyttiga bostadsbolag ska kunna undantas från LOU, eventuellt tillsammans med andra offentligt ägda bolag som är ålagda att agera affärsmässigt och inte finansieras genom skatter, torde detta alltså kräva en ändring i upphandlingsdirektivet. Detta skulle kunna ske i samband med den pågående översynen av upphandlingsdirektiven, vilken ska syfta till att förenkla offentlig upphandling. Den offentliga konsultationen var öppen till 26 januari 2026 och EU-kommissionen planerar att presentera ett lagstiftningsförslag i det andra kvartalet 2026 (Europeiska kommissionen, 2025). En möjlig linje i denna översyn skulle kunna vara att, såsom Sveriges allmännytta föreslagit, anpassa definitionen av offentliga aktörer i upphandlingsdirektivet till begreppet offentliga organ som används i EED och EPBD⁴².

Höjd gräns för direktupphandling av byggtreprenader

I dagsläget anger 19a kapitlet i LOU en direktupphandlingsgräns på 700 000 kronor, oavsett typ av upphandling. Sveriges allmännytta har inkommit med inspel där de framhåller att EU:s upphandlingsdirektiv medger en mycket högre gräns för upphandling av byggtreprenader – motsvarande cirka 60 miljarder kronor – och att en höjning väsentligt skulle underlätta för allmännyttiga bostadsbolag att genomföra fler energirenoveringsprojekt. Som alternativ till att helt undanta allmännyttan från LOU föreslår de därför att gränsen för direktupphandling för byggtreprenader ska höjas.

Ur perspektivet att underlätta för energieffektivisering vid renovering är det, i motsats till vid nyproduktion, inte nödvändigt att höja gränsen hela vägen upp till maxgränsen enligt upphandlingsdirektivet. Även en mer begränsad höjning skulle underlätta vid renoveringar utan att äventyra upphandlingslagstiftningens syfte.

⁴² I EED definieras offentliga organ som nationella, regionala eller lokala myndigheter och enheter som direkt finansieras och administreras av dessa myndigheter men som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Allmännyttiga bostadsbolag finansieras inte av kommunerna utan av sina hyresintäkter och är därmed inte offentliga organ.

Allmännyttans affärsmässighet

Sedan 2011 måste allmännyttiga bolag agera under affärsmässiga principer, enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL). Affärsmässigheten har kommit att tolkas som att bolagen ska tillämpa marknadsmässiga avkastningskrav på sina investeringar, oavsett hur höga eller låga faktiska kostnader de har för att ta in kapital. Då kommunala bolag typiskt sett har tillgång till kapital till låga kostnader kan det finnas energieffektiviseringsåtgärder som är lönsamma utifrån de faktiska kapitalkostnaderna, men inte om lönsamheten ska beräknas utifrån marknadens ofta mycket högre avkastningskrav. För att möta dessa högre avkastningskrav räcker det då inte att sänkta driftskostnader egentligen gör investeringen långsiktigt lönsam, utan bolaget måste kombinera de sänkta driftskostnaderna med höjda (hyres)intäkter för att kunna räkna hem den (jämför 3.2.1). Om det inte är möjligt att höja hyran kan detta bromsa även långsiktigt lönsamma energieffektiviseringsåtgärder.

Frågan om allmännyttans affärsmässighet är föremål för en analys av Palma Tzakov, et al. (2025) som i korthet återges här.

Kravet på affärsmässighet tillkom för att leva upp till EU:s konkurrens- och statsstödsregler, även om det aldrig prövats i domstol om detta behövdes för att uppfylla EU:s krav. Tolkningen av begreppet affärsmässiga principer varierar mellan olika aktörer på hyresmarknaden, då det inte finns ett entydigt sätt att avgöra om ett avkastningskrav är affärsmässigt. SABO och Boverket har dock båda dragit slutsatsen att kommunalt ägda bostadsbolag har särskilda förutsättningar som bör beaktas vid fastställandet av avkastningskrav och att ju mer ett allmännyttigt bostadsbolags verksamhet skiljer sig från privata konkurrenters, desto mindre rimligt är det att jämföra deras avkastningskrav.

Avkastningskravet uttrycks vanligen genom den kalkylränta som används för att nuvärdesberäkna framtida intäkter och kostnader i investeringskalkyler. Enligt SOU 2022:14 saknas det enligt förarbeten anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå just i fråga om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som bedrivs affärsmässigt. Däremot ska avkastningskrav enligt utredningen avse bolaget som helhet, så att en enskild satsning i sig kan vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål.

Palma Tzakov, et al. (2025) drar slutsatsen att det inom ramen för nuvarande bestämmelser om avkastningskrav finns visst utrymme för kommuner och deras allmännyttiga bostadsbolag att utforma krav som i högre grad beaktar den långsiktiga karaktären av allmännyttig fastighetsförvaltning. Lägre avkastningskrav, och lägre kalkylräntor som följd, innebär att långsiktiga investeringar, exempelvis sådana som ger mindre kostnadsminskningar men över längre tidshorisonter, får ett högre nuvärde. Därmed kan investeringar som tidigare bedömts som olönsamma betraktas som lönsamma. Eftersom det inte finns någon fastställd nivå för vad som utgör ett avkastningskrav

enligt affärsmässiga principer bedömer de att det står kommunerna och deras bostadsbolag fritt att pröva lägre nivåer. Här kan bolagen även laborera med kalkylräntorna och avskrivningstiderna utan att kommunfullmäktige ändrar på aktieägardirektiven, men deras handlingsutrymme att göra detta blir större med ett lägre avkastningskrav. En ytterligare effekt av längre avskrivningstider är att investeringarna görs på en längre tidshorisont, vilket premierar lösningar som håller längre.

Mot bakgrund av ovan återgivna analys redovisar vi inga förslag på förändringar. Däremot bedömer vi att Sveriges kommuner och regioner samt Sveriges Allmännyttan har en viktig roll i att för sina medlemmar synliggöra det handlingsutrymme som trots allt tycks finnas för kommuner och deras allmännyttiga bostadsbolag.

Bolåneregler

Nuvarande bolåneregler möjliggör lån upp till 85 procent av bostadens värde, både för lån till bostadsköp och s.k. tilläggs lån, där belåningen på den befintliga bostaden höjs för att kunna finansiera renoveringar. Regeringen (2025b) har presenterat en lagrådsremiss med innebörden att bolånetaket vid köp av en ny bostad från höjs till 90 procent medan taket för tilläggs lån sänks till 80 procent. I de muntliga inspel vi fått från representanter för banksektorn har det framförts att detta, i vart fall ur perspektivet att underlätta energieffektiviserande renovering, är ett förslag i fel riktning.

Tillgång till energideklarationsdata

Energimyndigheten har i tidigare uppdrag lyft frågan om tredjepartsaktörers tillgång till energideklarationsdata (Energimyndigheten, 2025b). Myndigheten föreslog då att denna fråga skulle hanteras inom Boverkets uppdrag att se över systemet med energideklarationer enligt direktivet om byggnaders energiprestanda (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024). Sedan Energimyndighetens delredovisning har Boverket redovisat den del av uppdraget som bl.a. omfattade frågan om åtkomst till data i energideklarationer.

Boverket redovisar att de har haft dialog med Bankföreningen och dess medlemmar om att ge åtkomst till data till banksektorn. Boverket hänvisar även till att Bankföreningen i en hemställan till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet framfört att de i ökad utsträckning vill finansiera den energieffektivisering av byggnader som är nödvändig framöver för att uppnå klimatmålen och klara elförsörjningen, men att det kräver ökad tillgång till Boverkets energideklarationsregister Gripen. Boverket skriver att Bankföreningen önskar att "Boverket bör skyndsamt ges legal möjlighet att utan begränsningar dela information ur energideklarationsregistret Gripen till banker" samt att "banker bör skyndsamt ges legal möjlighet att använda informationen från Boverket för att kunna initiera en dialog med kunderna om energieffektivisering och möjliga finansieringslösningar".

Boverket gör bedömningen att de i nuläget inte har författningsstöd att tillhandahålla data i energideklarationerna i maskinläsbart format till banker och andra finansinstitut för de byggnader som ingår i deras in- och utlåningsportföljer, för att ge den enkla och kostnadsfria tillgång som krävs enligt EPBD artikel 22.2, eftersom det i praktiken innebär att bankerna får direktåtkomst till energideklarationsregistret för dessa byggnader. För att medge direktåtkomst till energideklarationsregistret krävs en ändring i 17 § i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader. En begäran om att lämna ut energideklarationsdata i maskinläsbart format hade vidare utgjort en allmän handling och i så fall behöver det utredas om Boverket behöver författningsstöd för att sekretessbelägga de uppgifter som bankerna skickar in och som omfattas av banksekretess hos dem. Detsamma gäller för de uppgifter som Boverket skickar tillbaka till bankerna efter en sådan begäran.

För att även kunna identifiera byggnader med låg energiprestanda, där ägarna kan tänkas vara intresserade av finansieringserbjudanden, önskar bankerna få tillgång till alla data för samtliga energideklarationer, alltså även för byggnader som ännu inte ingår i deras investerings- och utlåningsportföljer. Boverket menar dock att fullständig åtkomst till energideklarationsregistret för banker och andra finansiella institut skulle betraktas som en överimplementering av de krav som direktivet ställer upp i EPBD artikel 22.2. Boverket menar att en sådan avvägning har en politisk dimension och att en eventuell ändring av det befintliga systemet därmed bör föregås av ett politiskt ställningstagande.

Energimyndigheten delar Bankföreningens bild att ökad tillgång till energideklarationsdata för finansiella institut skulle underlätta för finansiering av energieffektiviseringsåtgärder och ser gärna att frågan utreds vidare, förslagsvis av Boverket tillsammans med Integritetskyddsmyndigheten. I uppdraget bör de se över de sekretessbestämmelser Boverket tar upp i sin redovisning men även eventuella risker för den personliga integriteten, inklusive förenlighet med GDPR, om energideklarationsdata ska kunna användas i ett kommersiellt syfte.

3.3.4 Kompetent arbetskraft

Enligt EPBD artikel 17.12 ska medlemsstaterna i korthet säkerställa att det finns tillräckligt med arbetskraft med lämplig kompetens som motsvarar behoven inom byggnadssektorn. Kompetensfrågor i EED och EPBD har behandlats i ett tidigare uppdrag (Energimyndigheten, 2025b), som föreslog att Energimyndigheten skulle etablera ett eller flera nätverk som forum för kompetensrelaterade bestämmelser i EED och EPBD. Detta kan tas vidare inom ramen för uppdraget i Energimyndighetens regleringsbrev om insatser för ökad energieffektivitet, såsom nätverksaktiviteter (se 3.3.2).

I uppdraget beskrevs att det finns certifieringar på marknaden, men att det är svårt för certifierade företag att ta ut merkostnaden för certifiering av sina kunder så länge det inte finns några incitament för att använda certifierade företag, eftersom kunderna då riskerar att hellre välja ett ocertifierat företag.

I kommissionens vägledning till EPBD artikel 17 (European Commission, 2025) rekommenderas att finansiella åtgärder för energiprestanda ska kräva att renoveringsåtgärder genomförs av kvalificerade eller certifierade installatörer. De finansiella stöd som beskrivs i 3.1 skulle kunna villkoras med att installatörer är certifierade. Detta skulle i så fall också ligga i linje med inspel från Energirenovera Sverige om vikten av auktorisation (dvs. en certifiering) av energieffektiviseringsföretag.

4 Konsekvenser

Som framgår av 1.1 har vi, efter dialog med Regeringskansliet, valt att presentera ett bredare men i gengäld grundare utrett styrmedelspaket, med flera alternativa förslag. Dessa är alltså inte är preciserade på den nivån att det varit möjligt att fullt ut konsekvensutreda dem i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, eller att lämna förslag till finansiering för de förslag som innebär offentliga finansiella kostnader. I fråga om finansiering vill vi dock uppmärksamma att Sverige bör bevaka vilka eventuella finansieringsmöjligheter som öppnas inom EU:s långtidsbudget för 2028–2034.

I fråga om konsekvenser ges här, för de alternativa vägvalen i 3.1, en översiktlig redogörelse enligt 6 § i nyss nämnda förordning, dvs. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas, vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas samt de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa. Däremot tar vi inte ställning till vilket eller vilka alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Då alternativen beskrivs på konceptuell nivå, där flera parametrar återstår att fastställa, ger vi endast en kortfattad kvalitativ beskrivning av tänkbara konsekvenser för olika aktörskategorier (7–8 §). Tyngdpunkten ligger även här på förslagen i 3.1. Vidare beskrivs förslagens förhållande till Sveriges EU-åtaganden (10–11 §).

4.1 Redogörelse för alternativen

4.1.1 Problembeskrivning och nollalternativ

Utgångspunkten är att det krävs nya eller förändrade styrmedel för att genomföra EPBD i Sverige. Behovet av styrmedel utifrån direktivets krav utvecklas i 2.1. I kapitel 2 beskrivs vidare att styrmedel för energieffektivisering i byggnader också kan bidra till att nå Sveriges åtaganden enligt EED samt till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Nollalternativet, om inga förändringar görs, innebär att Sverige inte lever upp till direktivet och därmed kan få böter.

4.1.2 Alternativa lösningar

I 3.1 redovisar vi ett antal alternativ till styrmedelsförändringar för att nå direktivets krav på förbättrad energiprestanda. Fokuset ligger på bostäder, då MEPS-kraven för lokaler genom sin utformning innebär att det principiellt inte bör krävas ytterligare styrmedel utöver verktyg för efterlevnad, även om inget hindrar att eventuella stöd för bostäder också kan ges till lokaler.

Den huvudsakliga skiljelinjen kan sägas gå mellan juridiska och ekonomiska styrmedel, dvs. mellan å ena sidan minimikrav på även bostäders energiprestanda och å andra sidan olika typer av ekonomiska stöd. Även om båda spåren visserligen kan genomföras fristående bedömer vi att MEPS-krav

åtminstone för sårbara hushåll bör kombineras med ekonomiska stöd, så i praktiken är det inte så mycket en antingen-eller-fråga som en fråga om var tyngdpunkten ska ligga.

MEPS-krav är mer fördelaktiga ur ett statsfinansiellt perspektiv, då staten bara behöver subventionera åtgärder för sårbara hushåll (och eventuellt vissa lokalägare med särskilda förutsättningar), medan MEPS-kraven bidrar till att driva fram den energieffektivisering som ändå är lönsam och där fastighetsägaren bör kunna finansiera åtgärderna med egna medel. Å andra sidan kan MEPS-krav uppfattas som ett mer ingripande styrmedel än ekonomiska styrmedel, då den som träffas av kraven är skyldig att uppfylla dem och en byggnad som tidigare varit laglig vid ett visst datum i praktiken kan bli olaglig om inga åtgärder vidtas. Den utformning som skisseras ovan, där det går att få undantag från de generella kraven och i stället följa byggnadens individuella energirenoveringsplan, innebär dock att ingen åläggs att göra mer än det som är lönsamt. Eventuella svårigheter att få lån, trots att åtgärderna är lönsamma, hanteras genom förslaget om kreditgarantier (se 3.3.1).

Med en på förhand fastställd bana för kraven hela vägen till 2050, kombinerat med möjligheten att i stället följa tidplanen i den individuella energirenoveringsplanen, kan insatserna dessutom planeras så att de sker i samband med att (delar av) byggnaden ändå måste åtgärdas av andra skäl, i stället för att forcera fram insatser i förtid. Detta ger en långsiktighet i styrningen som sänker kostnaderna jämfört med styrmedel där insatser genomförs med dålig tajming, t.ex. för att hinna nyttja en subvention som inte säkert kommer att finnas kvar senare.

Jämfört med att bara förlita sig på subventioner styr MEPS-krav mer träffsäkert mot kravet i artikel 9.2 om att 55 procent av besparingarna ska ske i de 43 procent sämsta byggnaderna. Det går visserligen att sätta gränser för energiprestandan även för subventioner, för att säkerställa att de bara går till de sämsta byggnaderna, men det garanterar inte att de som äger de sämsta byggnaderna verkligen söker stödet. Eftersom åtgärder i de sämsta byggnaderna i många fall redan är lönsamma – då det typiskt sett finns fler lågt hängande frukter där än i byggnader som redan har bra energiprestanda – borde de i princip genomföras även utan stöd om det inte fanns några andra hinder. Att så ändå inte skett pekar mot att det kan finnas andra hinder som bromsar – hinder som inte nödvändigtvis försvinner genom subventioner.

Av de hinder som beskrivs i 2.3 är det några som är särskilt relevanta här. Även om åtgärderna är lönsamma kan bankerna uppleva ett lån som alltför riskfyllt. Här kan subventioner visserligen minska behovet av lån, men hindret kan också avhjälpas till lägre statsfinansiella kostnader genom kreditgarantier (se 3.3.1). Om hindren däremot är beteenderelaterade kommer varken subventioner eller kreditgarantier att räcka för att överkomma dem.

Beteenderelaterade hinder innebär i det här sammanhanget att möjligheten att vidta lönsamma åtgärder förbises, något som särskilt kan drabba mindre fastighetsägare som inte har en professionell organisation för fastighets-

förvaltningen. Sådana hinder avhjälpas inte nödvändigtvis av att ytterligare förstärka informationsinsatser genom energi- och klimatrådgivningen, myndigheters webbplatser osv., eftersom det fortfarande kräver att fastighetsägaren aktivt söker upp informationen. I stället krävs något som fäster dennes uppmärksamhet på möjligheten att energieffektivisera så att möjligheten överhuvudtaget övervägs.

Subventioner kan visserligen, i synnerhet då de införs och uppmärksammas som en nyhet, bidra till att rikta vår uppmärksamhet mot möjligheten att energieffektivisera. Det är dock fortfarande en tröskel att ta reda på vilken potential som byggnaden har och om det skulle löna sig att genomföra åtgärder med hjälp av stödet. MEPS-krav, där också lämplig myndighet hjälper till att identifiera vilka byggnader som träffas, bidrar till att ta ner den första tröskeln. Däremot bidrar varken MEPS-krav eller renoverings-subventioner till att sänka nästa tröskel, dvs. vilka åtgärder som ska genomföras. Utöver tidigare föreslagna informativa insatser (Energimyndigheten, 2025b) kan däremot subventionering av energirenoveringsplaner enligt ovan och/eller av projekteringskostnader (se 3.1.3) bidra. MEPS-krav kan då snarast ses som ett incitament för att ta fram en energirenoveringsplan och därmed få hjälp att upptäcka vilka möjligheter till lönsam energieffektivisering som finns i byggnaden.

Större/professionella fastighetsägare kan däremot i högre grad redan antas ha god kunskap om sina fastigheter och har därmed sannolikt mindre nytta av en energirenoveringsplan. För dessa är det sannolikt enklare att bara följa de generella MEPS-kraven, som sannolikt då inte avviker väsentligt från vad som ändå hade varit lönsamt att göra, med energirenoveringsplan som ventil för fastigheter som pga. särskilda omständigheter inte är lönsamma att förbättra i samma takt som enligt de generella MEPS-kraven.

Om staten av samhällsekonomiska skäl önskar en högre ambitionsnivå än vad som är lönsamt för fastighetsägaren är MEPS-krav som ensamt styrmedel mindre lämpat, utan då krävs någon typ av subventioner (ensamma eller i kombination med MEPS-krav). Inom underkategorin subventioner går skiljelinjen mellan stöd med fokus energiprestanda och med fokus energieffektivisering. Stödet med fokus energiprestanda premierar bara minskning av sådan energianvändning, och med sådana viktningfaktorer, som ingår i byggnadens energiprestanda. Stödet med fokus energianvändning premierar däremot även minskning av annan energianvändning i byggnader, såsom hushållsel, och viktat all energi lika. Det senare är av större intresse om styrmedlen också ska bidra till energisparkravet i EED.

Stödet med fokus energiprestanda ersätter en viss andel av de totala renoveringskostnaderna (utom för sådana åtgärder som saknar direkt samband med förbättringen av energieffektiviteten), där stödandelen ökar ju högre nivå på energieffektiviseringen som uppnås. Utformningen är anpassad för att kunna rymmas inom GBER och inte behöva anmälas för statsstödsprövning, vilket möjliggör ett snabbare införande. I gengäld brister utformningen i kostnadseffektivitet av flera skäl. Stödet kopplar

inte direkt till den uppnådda energiprestandan, utan till de totala renoveringskostnaderna för att uppnå en viss lägsta förbättring. Även om fastighetsägaren inte får 100 procent stöd så minskar det incitamenten att hålla nere kostnaderna, samtidigt som incitamenten att nå längre än till ”tröskeln” försvagas. Visserligen föreslås ett antal trappsteg i stödet så att högre förbättring kan ge högre stödandel, men inom respektive trappsteg finns inga incitament att nå lite till. Utformningen med trappsteg innebär vidare att staten betalar mer för de högre stegen än för de lägre, vilket visserligen ligger i linje med artikel 17.16 om högre stöd för (stegvis) totalrenovering men inte är ett kostnadseffektivt sätt att nå en given total förbättring av byggnadsbeståndet.

Stödet med fokus energieffektivisering måste anmälas för statsstödsprövning, vilket fördröjer processen innan stödet kan införas. Normalt tar en prövning runt ett år, men delar av denna prövning kan ske parallellt med det svenska förberedelsearbetet. Då det rör sig om en ny typ av stöd, som i motsats till stödet med fokus energiprestanda inte kan bygga vidare på tidigare stöd med liknande utformning, krävs rimligen mer omfattande förberedelser med lagstiftning, vägledning, IT-system osv.

I gengäld är stödet utformat för att vara så kostnadseffektivt som möjligt (för att vara en subvention). Detta åstadkoms genom att stödet ersätter varje sparad kWh lika mycket. Stödet kan dessutom, i motsats till stödet med fokus energiprestanda, också sökas av tredjepartsaktörer som energitjänsteföretag. Dessa kan hjälpa mindre aktörer, som småhusägare, mindre bostadsrättsföreningar och småföretag som äger sina lokaler, att upptäcka lösningar de inte själva identifierat och som de därför inte hade sökt stöd för.

På liknande sätt som de ovan beskrivna MEPS-kraven kan stödet därmed bidra till att överkomma beteendemisslyckanden. Att involvera tredjepartsaktörer har dock ytterligare en fördel: En tredjepartsaktör som hjälper många små aktörer kan pressa transaktionskostnaderna per sparad kWh, jämfört med om varje liten fastighetsägare själv ska ta reda på vad som bör göras, vem som bör göra det osv.⁴³ Det finns alltså goda möjligheter att hitta åtgärder som i sig själva är lönsamma. På så sätt behövs inga höga stödnivåer för att möjliggöra olönsamma åtgärder, utan det räcker att stödet täcker omkostnader för att åtgärderna ska komma till stånd, vilket alltså möjliggör ett lågt stöd per kWh. Att stödet inte blir högre än vad som behövs säkerställs av den omvända auktionsmekanismen, där budgivare som kräver obefogat höga bud kommer att bli bortvalda till förmån för budgivare som lägger lägre bud.

Stödet med fokus energieffektivisering kan alltså sägas vara ett mer kostnadseffektivt stöd – i synnerhet i förhållande till kraven i EED – men kräver mer förarbete. För att snabbt få styrmedel på plats, så att det kan börja leverera

⁴³ Genom de omvända auktionerna kan tredjepartsaktörerna få stöd för sina omkostnader, om de är konkurrenskraftiga i auktionen, vilket kan väntas gynna framväxten av denna typ av aktörer. Inget hindrar dock att denna typ av aktörer etablerar sig för att möta en ökande efterfrågan på energitjänster som ett resultat av andra styrmedel som MEPS-krav.

mot direktivens krav, har stödet med fokus energiprestanda alltså en fördel. Ur ett mer långsiktigt perspektiv, då både EED och EPBD kommer att kräva ansträngningar från svenska sida för att förbättra byggnaders energi-effektivitet och energiprestanda under lång tid, har däremot stödet med fokus energieffektivisering en fördel.

4.2 Beskrivning av konsekvenser

4.2.1 Konsekvenser för staten

Som framgått av 3.1.1 bedömer vi att det behöver utredas hur efterlevnaden av MEPS-kraven ska säkerställas, både i fråga om tillsyn och sanktioner och om hur byggnadsägare vars byggnader riskerar att inte uppfylla kraven ska identifieras och informeras. Beroende på utfallet av en sådan utredning kan det komma att påverka Boverkets och de kommunala byggnadsnämndernas arbete och behov av finansiering. Utöver ovan nämnda informationsinsatser har även energi- och klimatrådgivningen en viktig roll mot sina målgrupper, både i att informera om kraven som sådana och om lämpliga insatser. Detta bör dock kunna ingå i rådgivningens befintliga uppdrag.

Om regeringen går vidare med MEPS-krav för bostäder enligt Energirenovera Sveriges förslag, där byggnadsägare kan undantas från de generella kraven om de har en energirenoveringsplan som de i stället följer, kan denna energirenoveringsplan behöva subventioneras för sårbara hushåll. Boverket har inte uppskattat vad kostnaden för en energirenoveringsplan är och det är därför svårt att uppskatta hur mycket en sådan subventionering skulle kosta staten. Även energideklARATIONER skulle kunna subventioneras, för ideella fastighetsägare, för sårbara hushåll (om MEPS-krav införs även för bostäder) eller mer generellt för att byggnadsägare ska kunna visa att de uppfyller MEPS-kraven. Kostnaden för en energideklARATION varierar beroende på bland annat storlek på byggnaden, geografiskt läge, komplexitet och utförare. Enligt branschaktörer kan en energideklARATION kosta i storleksordningen 1 500–4 000 kronor för småhus, 5 000–15 000 kronor för flerbostadshus och från 10 000 kronor och uppåt för kommersiella lokaler och större fastigheter.⁴⁴ Hur stora kostnader som skulle tillfalla staten beror på hur omfattande subventionen ska vara, både i hur stor andel av kostnaden som subventioneras och hur stora grupper som är berättigade till subventionen.

För de två typen av stöd är den största kostnaden för staten kostnaden för själva stödet, där kostnaden beror på ambitionsnivån. Stödet med fokus energiprestanda kan jämföras med det tidigare stödet för flerbostadshus, för vilket i budgetpropositionen för 2021 anslogs 0,9, 2,4 respektive 1 miljard för 2021, 2022 och 2023, samt det nuvarande (tillfälligt pausade) småhusstödet, för vilket 300 miljoner anslagits årligen för 2026, 2027 och 2028. Stödet med fokus energieffektivisering kan jämföras med det schweiziska stödsystemet ProKilowatt. Sedan systemet infördes 2010 har den genomsnittliga kostnaden, inklusive administrationskostnader,

⁴⁴ Prisexemplen ovan är tagna från <https://offerta.se/guider/fastighets-och-brf-tjanster/vad-kostar-en-energideklARATION>.

varit 2,9 rappen (schweiziska ören) per sparad kWh (ProKilowatt, 2025), dvs. motsvarande runt 35 öre/kWh. Givet prisläget i Schweiz bör dock kostnaden tolkas med viss försiktighet; exempelvis visar en äldre studie att det schweiziska systemet var mer än tre gånger så dyrt per sparad kWh som ett liknande auktionssystem i Portugal (Rosenow, Cowart, & Thomas, 2019). I det pilotprojekt för omvända auktioner som genomförts i Västra Götaland (se 3.1.3) var den genomsnittliga stödkostnaden betydligt lägre än i Schweiz (RISE, o.a., kommande).

Därtill kommer statens kostnader för att administrera stöden. Vid det tidigare stödet till flerbostadshus tilldelades Boverket 1 miljon och länsstyrelserna 5 miljoner för löpande administration, utöver uppstarts-kostnader (Finansdepartementet, 2021). Ett stöd av auktionsmodell skulle sannolikt passa bättre på Energimyndigheten, då stödet saknar koppling till byggnaders energiprestanda och genom auktionsmekanismen påminner mer om det stödsystem för bio-CCS som Energimyndigheten redan hanterar. Även om vissa lärdomar kan dras av stödsystemet för bio-CCS skulle det sannolikt krävas mer arbete i uppstadsfasen än att införa ett nytt energirenoveringsstöd av liknande snitt som de tidigare. För de löpande kostnaderna kan det schweiziska systemet, återigen med reservation för prisläget, ge en indikation på storleksordningen. 2024 var administrationskostnaderna där 1,7 miljoner schweizerfranc (ProKilowatt, 2025), dvs. ungefär 20 miljoner kronor.

4.2.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och regioner är stora lokalägare. I den mån eventuella stöd också skulle kunna ges till lokaler kan detta komma kommuner och regioner till del. Vidare kan kommunala bostadsbolag, som dock finansieras av hyresintäkter och inte av skatteintäkter, gynnas av eventuella stöd för energieffektivisering i flerbostadshus, antingen generella eller riktade mot områden med låga inkomster. Skulle MEPS-krav införas även för bostäder skulle detta innebära nya krav, men som vi argumenterat för ovan skulle sådana sannolikt inte göra så stor skillnad för professionella bostadsbolag.

Kommunerna kan vidare komma att påverkas i rollen som tillsynsmyndighet, genom de kommunala byggnadsnämnderna, beroende på vad den föreslagna utredningen om tillsyn och sanktioner landar i. Eventuella tillkommande uppgifter behöver i så fall finansieras.

Förslagen bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

4.2.3 Konsekvenser för företag och andra enskilda

Som framgår av de teknoekonomiska scenarierna (CIT Renergy, 2026) finns en betydande potential för energieffektiviseringsåtgärder som är lönsamma redan för fastighetsägaren, även innan eventuella samhällsekonomiska mervärden räknats in. I den mån ambitionsnivån anpassas till potentialen och styrmedlen utformas träffsäkert behöver energieffektivisering, ens om den drivs fram genom krav där fastighetsägaren själv får finansiera åtgärderna, i teorin alltså inte innebära några merkostnader för företag och enskilda som äger fastigheter.

För lokaler, där Boverket tagit fram förslag till föreskrifter för att reglera MEPS-kraven, är utgångspunkten för förslagen att inga olönsamma åtgärder blir tvingande att genomföra (Boverket, 2026a). Även eventuella MEPS-krav för bostäder kan utformas så att inga olönsamma åtgärder tvingas fram. Detta speglas i Energirenovera Sveriges förslag genom möjligheten att frångå de generella gränsvärdena och i stället följa byggnadens individuella energirenoveringsplan.

Även om åtgärderna är lönsamma kan fastighetsägare, i synnerhet på svaga fastighetsmarknader, ha svårt att få lån. Detta hanteras genom förslaget till kreditgarantier. Utöver kostnaden för själva åtgärderna tillkommer dessutom kostnader för att ta fram en (ny) energideklaration för att visa att byggnaden klarar kraven, liksom i förekommande fall en energirenoveringsplan. En energideklaration kan kosta från 1 500 kronor och betydligt mer för stora kommersiella fastigheter. En energideklaration som uppdaterats genom förenklad uppdatering bör vara avsevärt billigare. Energirenoveringsplaner finns ännu inte så kostnaden är svår att bedöma, men utifrån omfattningen bör de rimligen vara dyrare än energideklarationer. I den mån kostnaden för energideklaration och/eller energirenoveringsplan bedöms vara betungande kan det övervägas att subventionera dem, t.ex. för sårbara hushåll eller ideella fastighetsägare.

Bortsett från de finansiella aspekterna behöver fastighetsägare också lägga ner tid och kraft på att sätta sig in i vilka krav som gäller för byggnaden och vilka alternativ som finns om byggnaden inte klarar kraven. Detta är sannolikt inget stort problem för professionella fastighetsägare med många byggnader i sitt bestånd, men för privatpersoner, mindre bostadsrättsföreningar, ideella föreningar som äger lokaler och andra mindre aktörer kan detta bli betungande. Det är därför centralt att ansvarig myndighet gör det enkelt för fastighetsägare att identifiera om deras byggnader behöver åtgärdas och hänvisar dem vidare till energi- och klimatrådgivningen för råd om åtgärder.

Med subventioner kan staten höja ambitionsnivån och få till stånd även vissa åtgärder som inte är lönsamma för fastighetsägaren, men som kan ge sådana mervärden att de ändå är önskvärda ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ingen är dock tvingad att genomföra några åtgärder, eftersom det är frivilligt att söka subventionerna. I alternativet med fokus energiprestanda kan fastighetsägaren rentav gå plus, då stödet ersätter hela investeringskostnaden för de åtgärder som har samband med energieffektiviseringen, även sådana åtgärder som ändå behövt göras av andra skäl. Stödet med fokus energieffektivisering är däremot konstruerat för att nått och jämnt ersätta fastighetsägarens eller tredjepartsaktörens merkostnad.

Minskad energianvändning innebär allt annat lika minskade intäkter för energiföretag, men detta är en konsekvens av målen om energieffektivisering som sådana, snarare än av vilka styrmedel som leder dit. Mot bakgrund av en generellt ökande efterfrågan på el kan dock en minskad användning i byggnader möjliggöra snabbare anslutning av nya kunder där nätkapaciteten är begränsande och eventuellt ett minskat behov av kapacitetsförstärkningar.

För fjärrvärmeföretag beror konsekvenserna på förutsättningarna i det individuella fjärrvärmenätet. Allt annat lika innebär energieffektivisering ett försämrat värmeunderlag och därmed försämrad lönsamhet för fjärrvärme-producenter, även om minskat behov av dyr spetslast drar åt andra hållet. I Energimyndighetens långsiktiga scenarier (Energimyndigheten, 2025c) framträder dock en utveckling där förbränningsbaserad fjärrvärme oavsett effektivisering får svårare att hävda sig mot elbaserade lösningar, då priserna på biomassaresurser drivs upp när fler sektorer efterfrågar dem för sin omställning. I ett läge där förbränningsanläggningar ändå läggs ner kan ett minskat värmebehov rentav vara gynnsamt och göra det möjligt att tillgodose en större andel av detta behov med andra lösningar som spillvärme. Energimyndigheten fördjupar analysen av åtgärder för att stärka fjärr- och kraftvärmerna i ett separat uppdrag (KN2025/01566).

Om MEPS-krav införs för bostäder skulle leverantörer av el, fjärrvärme, gas och olja möjligen kunna åläggas att rapportera in kunder med förbrukning över en viss nivå till tillsynsmyndigheten, för att underlätta identifieringen av byggnader som riskerar att inte klara kraven (se 3.1.2). Så länge leverantörerna bara behöver rapportera hur mycket de sålt till vem och inte bearbeta data på något sätt, t.ex. genom att relatera volymerna till byggnadens storlek, bör det vara hanterbart. Att räkna om energianvändningen utifrån ytan skulle visserligen ge en mer rättvisande indikation på energiprestandan, som ju är ett relativt mått. Då uppgifterna bara är till för att identifiera vilka byggnader som kan behöva ta fram en energideklaration för att fastställa sin energiprestanda är det dock inte nödvändigt att belasta energileverantörerna med ytterligare moment.

Insatser för energieffektivisering, oavsett vilka styrmedel som driver fram dem, innebär nya arbetstillfällen i bygg- och installatörsbranschen och kan också gynna framväxten av nya energitjänsteföretag. Då energideklarationer får en central roll i flera av styrmedlen, antingen för att visa uppfyllelse av ett krav eller för att avgöra rätten till och storleken på en subvention, kommer det att krävas många nya certifierade energiexperter. Detta kan möjligen bli en flaskhals om inte utbildandet av nya sådana kommer i gång med god framförhållning. I förslaget med MEPS-krav kan dessutom efterfrågan på sådana experter öka ytterligare, då de även upprättar energirenoveringsplaner.

Mer energieffektiva byggnader innebär många gånger en bekvämare och mer hälsosam inomhusmiljö för dem som bor och vistas i byggnaden, genom jämnare temperatur, minskat drag, mindre fukt och mögel mm. (Ramboll, 2026). Detta förutsätter dock att åtgärderna genomförs korrekt och med ett helhetsperspektiv på insatserna. Annars kan de tvärtom leda till bl.a. försämrad ventilation och fukthantering, vilket understryker vikten av att säkerställa en hög kompetens hos utförarna (jämför 3.3.4).

Chanserna att förbättra inomhuskomforten är särskilt stora för hushåll i energifattigdom. Detta gäller inte bara hushåll som själva äger sin bostad och av ekonomiska skäl tvingats hålla ner temperaturen till ohälsosamt låga nivåer. Också i flerbostadshus kan ekonomiskt svaga hushåll ha en

ohälsosam inomhusmiljö, trots att de betalar värmen genom hyran/månadsavgiften och alltså inte vinner något på att vrida ner den. Detta då byggnader med dålig energiprestanda kan vara kalla och dragiga även när radiatorerna står på max och då ekonomiskt svaga hushåll inte självklart har möjlighet att flytta till bostäder med bättre komfort.

4.2.4 Konsekvenser för energisystemet och miljön

Styrmedel för energieffektivisering kan ge en rad positiva konsekvenser för energisystemet och miljön. I den samhällsekonomiska analysen (Ramboll, 2026) beskrivs och, så långt möjligt, kvantifieras tillkommande samhällsekonomiska mervärden, med fokus på energisystemnyttor. Dessa nyttor beror på den uppnådda energieffektiviseringen snarare än på vilka styrmedel som driver fram dem, men däremot kan valet av styrmedel i viss mån påverka var energieffektiviseringen sker i termer av geografi, energibärare mm., vilket kan påverka nyttorna. Detta gäller i synnerhet nyttor kopplade till kapacitetsbrister i elnätet, som har en tydlig geografisk dimension.

I analysen ingår inte eventuella negativa konsekvenser av själva renoveringsinsatserna, t.ex. i termer av resursförbrukning eller påverkan på kulturvärden. I 3.2 resonerar vi om hur risken för sådana negativa effekter kan minskas.

4.3 Förhållande till Sveriges EU-åtaganden

Förslagen visar på olika sätt att uppnå de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, mer specifikt kraven i EPBD artikel 9.1, 9.2, 9.4 och 17. Ambitionsnivån – vilka mål och gränsvärden som ska gälla för bostäder och lokaler – hanteras av Boverket och i slutänden regeringen. Oavsett hur denna ambitionsnivå slutligen blir – och hur denna nivå förhåller sig till direktivets minimikrav – behöver det på något sätt säkerställas att denna uppnås.

Med undantag för lokalbyggnader, där direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska införa MEPS-krav, lämnar direktivet förhållandevis fritt för medlemsstaterna att utforma styrmedel för bostäder på det sätt de önskar, även om det finns vissa krav på att säkerställa att förbättringarna även kommer de sämsta byggnaderna och de sårbara hushållen till del. Det går alltså inte att säga att en viss typ av styrmedel – lagstiftning, subventioner osv. – går mer eller mindre utöver direktivets miniminivå än något annat styrmedel som når samma mål. Däremot resonerar vi i 3.1 också om alternativ som inte är strikt nödvändiga för att nå målen, men som regeringen av politiska skäl ändå skulle kunna ha intresse av. När/om det införs MEPS-krav – för lokaler och/eller för bostäder – kommer subventioner för att uppnå dessa krav inte att föra längre i termer av måluppfyllelse, men beroende på hur utmanande kraven är kan subventioner, i vart fall till vissa grupper som annars kan ha svårt att finansiera dem själva, bidra till att öka acceptansen för kraven.

I motsats till de kvantitativa kraven i artikel 9 är kraven i artikel 17 inte mätbara, utan det blir mer en bedömningsfråga i vilken mån de uppfylls. Många av bestämmelserna handlar på olika sätt om att röja hinder, så om ett beskrivet hinder inte bedöms vara så stort behövs följaktligen heller inga åtgärder. Å andra sidan kan Sverige ha intresse av att undanröja hinder för energieffektiviserande renovering även om det inte krävs enligt EPBD.

Vad gäller de kompenserande styrmedlen är förslaget om uppdrag till Klimatpolitiska rådet ett svar på kravet i artikel 9.4 e att övervaka sociala konsekvenser. Resonemangen om hyreshöjningar efter renoveringar bottnar i bestämmelserna i artikel 17.17 och 17.19, men givet existerande sociala skyddsnet ser vi det inte som självklart att ytterligare styrmedel krävs och vi lägger heller inga skarpa förslag. Vad gäller frågorna om livscykelperspektiv respektive kulturvärden är det överhuvudtaget inget som krävs av direktivet. Dessa frågor berörs i stället utifrån uppdragets skrivningar om att ”utforma förslagen så att de på en övergripande nivå bidrar till ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt genomförande av direktivet”, där ambitionen varit att parera för eventuella samhällsekonomiska kostnader som kan uppstå om renoveringar genomförs på ett oklokt sätt.

Referenser

Bernevi Rex, G. (2019). *Inventering och sanering av PCB i byggnader och anläggningar*. Stockholm: Naturvårdsverket.

BeSmå. (2024). *Värme som tjänst*. Göteborg: BeSmå.

Boverket & Energimyndigheten. (2019). *Underlag till den tredje nationella strategin för energieffektiviserande renovering*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2014). *Det svenska hyressättningsystemet*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2021). *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2023). *Uppdrag att förbättra kunskapsnivån om hantering av asbest i byggnader – Slutrapport*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2024). *Preliminära beräkningar av gränsvärden för energiprestanda i befintliga lokalbyggnader*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2025a). *Underlag till den nationella byggnadsrenoveringsplanen – till utkastet 2025*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2025b). *Översyn av systemet med energideklarationer – Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2025c). *Metoder, definitioner och krav inom solenergi i direktivet om byggnaders energiprestanda – Förslag på författningsändringar, delredovisning av regeringsuppdrag*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2026a). *Remiss: Boverkets förslag till föreskrifter om energihushållning – BFS 20xx:A26*. Karlskrona: Boverket.

Boverket. (2026b). *Remiss: Förslag till ändring i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4) om energideklarationer för byggnader – BFS 20xx:B26*. Karlskrona: Boverket.

CIT Renergy. (2025). *Hållbarhetskriterier för ombyggnad – Flerbostadshus, kontor och skolor*. Göteborg: CIT Renergy.

CIT Renergy. (2026). *Teknoekonomiska scenarier – Underlag till Energimyndighetens arbete med den nationella byggnadsrenoveringsplanen*. Göteborg: CIT Renergy.

Energimyndigheten. (2024a). *Underlag inför genomförande av artikel 8, 10 och delar av 24 i det omarbetade EED*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Energimyndigheten. (2024b). *Effektiv användning av energi, effekt och resurser*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Energimyndigheten. (2025a). *Lämna inspel till den nationella byggnadsrenoveringsplanen*. Hämtat från <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2025/lamna-inspel-till-den-nationella-byggnadsrenoveringsplanen/> den 13 01 2026

Energimyndigheten. (2025b). *Stödjande insatser för energieffektivitet, byggnaders energiprestanda och förnybar energi – Underlag för genomförande av EU-direktiv*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Energimyndigheten. (2025c). *Scenarier över Sveriges energisystem – Vägar till ett energisystem med nettonollutsläpp 2050*. Eskilstuna: Energimyndigheten.

Energirenovera Sverige. (2025). *Förslag på fokusområden till Sveriges nationella renoveringsplan*. Energirenovera Sverige.

European Commission. (2025). *Approval of the content of the draft Commission Notice providing guidance on new or substantially modified provisions of the recast Energy Performance of Buildings Directive (EU) 2024/1275. Annex 2*.

European Commission. (u.d.). *European Energy Efficiency Financing Coalition*. Hämtat från https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en

Europeiska kommissionen. (2021). *Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2139*.

Europeiska kommissionen. (2025). *Kommissionens arbetsprogram 2026*.

Finansdepartementet. (2021). *Promemoria – Förslag till förordning om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus*. Stockholm: Regeringskansliet.

Finansdepartementet. (2025b). *Lagrådsremiss – Utveckling av makrotillsynsområdet*. Stockholm: Regeringskansliet.

Fossilfritt Sverige. (2023). *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – Effektiv användning av energi och effekt*. Stockholm: Fossilfritt Sverige.

Klimat- och näringslivsdepartementet. (2024). *Uppdrag att genomföra en översyn av systemet med energideklarationer enligt direktivet om byggnaders energiprestanda*. Stockholm: Regeringskansliet.

Klimat- och näringslivsdepartementet. (den 17 10 2025). *Bidraget för energi-effektivisering i småhus förlängs och utvecklas*. Hämtat från www.regeringen.se: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/10/bidraget-for-energieffektivisering-i-smahus-forlang-och-utvecklas/>

Klimat- och näringslivsdepartementet. (2025). *Lagrådsremiss – Genomförande av det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda*. Stockholm: Regeringskansliet.

Kommittén om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. (SOU 2024:67). *Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Konkurrensverket. (2022). *Yttrande – Betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)*.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. (2025a). *Promemoria – Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner*. Stockholm: Regeringskansliet.

Lind, H. (2015). Hyresreglering och renovering – en förbisedd dimension. *Ekonomisk debatt*, 43(5), 19–30.

Lind, H., Högberg, L., af Klintberg, T., & Björk, F. (2016). *Knivstamodellen BoKvar för renovering av bostäder – Hur man kan få en vettig avvägning mellan insatser och hyreshöjning*. Stockholm: KTH.

Palma Tzakov, I., Vahnberg, J., & Mangold, M. (2025). *Kunskapsöversikt – sociala aspekter på energirenovering*. Göteborg: RISE.

ProKilowatt. (2025). *ProKilowatt Fakten und Zahlen 2010–2024*. Hämtat från <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/foerderung/energieeffizienz/wettbewerbliche-ausschreibungen-prokilowatt.html> den 10 02 2026

Ramboll. (2026). *Samhällsekonomiska aspekter på energirenovering*. Stockholm: Ramboll.

RISE, Fossilfritt Sverige, Innovatum Science Park, Göteborg Energi, Göteborgs stad, & Västra Götalandsregionen. (kommande). *EnerAct – omvända auktioner som styrmedel för mer energieffektivisering. Pilotförsök i Västra Götalandsregionen*.

Rosenow, J., Cowart, R., & Thomas, S. (2019). Market-based instruments for energy efficiency: a global review. *Energy Efficiency*, 12, 1379–1398.

Sveriges Allmännyttan. (2024). *Kommande energirenoveringskrav – En konsekvensanalys från Sveriges Allmännyttan*. Stockholm: Sveriges Allmännyttan.

Upphandlingsmyndigheten. (2022). *Yttrande – Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)*.

Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. (SOU 2022:14). *Sänk tröskeln till en god bostad*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Utredningen om förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden. (SOU 2022:12). *Startlån till förstagångsköpare av bostad*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Wahlström, Å., & Adalberth, K. (2024). *Energibesiktning av byggnader – fler bostadshus och lokaler* (4 uppl.). Stockholm: Svenska institutet för standarder.

WSP. (2025). *Kartläggning av hinder avseende energieffektivisering vid renovering av byggnader*. WSP.

För en fossilfri och robust *energiframtid*

Ett samhälle utan energi är ett samhälle som står stilla. Energimyndigheten arbetar för att trygga energin som samhället behöver och för att forma framtidens fossilfria energisystem.

Vi ser till helheten och energisystemets alla delar. Från produktion till användning, från teknik till marknad, från lokala lösningar till globala samband. Vi visar var utmaningarna finns och var möjligheterna skapas.

Med den kunskapen utformar vi styrmedel, föreslår åtgärder och riktar insatser dit de gör mest nytta. Vi kopplar ihop analys med policy, forskning med praktik och innovation med marknad för största möjliga samhällsnytta och en stärkt konkurrenskraft.

Vi ser till att kunskap och fakta driver utvecklingen av energisystemet. Vi identifierar nuläge och framtid, risker och potential. Det ger underlag för beslut som väger in olika perspektiv och skapar förutsättningar för en hållbar energiframtid för oss alla.

Tillsammans med andra aktörer arbetar vi för att Sveriges energisystem ska vara fossilfritt och att vi har en trygg och konkurrenskraftig energiförsörjning. Inte bara i dag, utan även i morgon och långt in i framtiden.

I vardag och i kris, i tillväxt och i omställning.