

Inventering och analys av hinder för energieffektivisering i offentliga organ

– med fokus på offentliga inköp,
årsbudgetar och redovisning

ER 2014:06

Böcker och rapporter utgivna av Statens
energimyndighet kan beställas via
www.energimyndigheten.se
Orderfax: 08-505 933 99
e-post: energimyndigheten@cm.se

© Statens energimyndighet

ER 2014:06

ISSN 1403-1892

Förord

År 2007 antog Europeiska rådet energi- och klimatmål för år 2020, bland annat att förbättra energieffektiviteten med 20 procent. År 2010 visade prognoser att EU inte kommer att nå sitt energieffektivitetsmål för 2020, och att ytterligare åtgärder därför krävs på EU-nivå och nationell nivå. För att hantera den situationen lade kommissionen under 2012 fram ett förslag om ett nytt direktiv om energieffektivitet. En artikel i det direktivet anger att medlemsstaterna ska utreda eventuella hinder för energieffektivisering i offentliga organ.

Den offentliga sektorn står för en betydande del av energianvändningen i Sverige. Det finns flera mål, både på EU-nivå och på nationell nivå, som rör energieffektivisering i offentlig sektor. Ett av de uttalade målen inom energi- såväl som klimatarbetet är att den offentliga sektorn ska föregå med gott exempel för andra samhällsaktörer. Energieffektivisering i byggnader och transporter samt energikrav vid inköp och upphandling är centrala områden att arbeta med för offentlig sektor, för att de energipolitiska målen ska uppnås. Energitjänster är ett utpekat verktyg för att påskynda arbetet.

Det finns stora potentialer för lönsam energieffektivisering. Företagsekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet kan skilja sig åt, men många energi-effektiviseringsåtgärder är både samhälls- och företagsekonomiskt lönsamma. Trots detta genomförs långt ifrån alla lönsamma energieffektiviseringar, vilket brukar kallas *energieffektiviseringsgapet*. Energieffektiviseringsgapet är olika stort i olika europeiska länder. Inte i något av samtliga EU-länder är genomförandetakten av energieffektiva åtgärder tillräckligt hög idag. Gapet beror på olika omständigheter, såsom föreliggande hinder för energieffektivisering.

Energimyndigheten har genomfört ett regeringsuppdrag om att inventera och analysera förekomsten av hinder för energieffektivisering i offentliga organ. Hinder till följd av föreskrifter i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning har analyserats särskilt.

Energimyndigheten har i uppdraget arbetat tillsammans i dialog med många aktörer. Sju myndigheter och organisationer har pekats ut särskilt i uppdragsbeskrivningen – Boverket, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Miljöstyrningsrådet, Naturvårdsverket, Statskontoret samt Sveriges kommuner och landsting. Utöver dessa har dialog också skett med företrädare för kommuner, landsting, myndigheter och branschorganisationer genom möten, workshops, intervjuer och enkäter. Energimyndigheten vill rikta ett stort tack till medverkande aktörer som alla har bidragit med viktig kunskap och värdefulla synpunkter.

Projektledare har varit Mila Brandt.



Anita Aspegren

Avdelningschef Energimyndigheten



Mila Brandt

Projektledare Energimyndigheten

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Bakgrund	9
2.1	Uppdraget.....	9
2.2	Avgränsningar och samband	10
2.3	Metod och genomförande	11
2.4	Samråd	12
3	Aktörer i offentlig sektor, samt nuläge och potential för energieffektivisering	15
3.1	Energieffektivisering och mål	15
3.2	Aktörsbeskrivningar	17
3.3	Energianvändning i byggnader	20
3.4	Energianvändning i transporter	23
3.5	Energianvändning inom belysning	26
4	Hinder för energieffektivisering	27
4.1	Hinder inom strategiskt arbete	28
4.2	Hinder inom organisation och struktur	33
4.3	Hinder inom samverkan mellan offentliga organ.....	36
4.4	Hinder inom kunskap och kompetens	37
4.5	Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis	38
4.6	Hinder inom finansiering och ekonomi	49
4.7	Hinder inom metoder	55
4.8	Hinder inom motivation och engagemang	58
4.9	Hinder inom beteende	59
4.10	Hinder inom delade incitament	61
4.11	Sammanställning av hinder	62
5	Hinder för energieffektivisering identifierade genom aktörskontakter	65
5.1	Generella hinder inom flera aktörsgrupper	65
5.2	Kommuner och landsting	68
5.3	Allmännyttiga bostadsbolag	76

5.4	Övriga kommun- och landstingsägda bolag.....	80
5.5	Statliga myndigheter	81
5.6	Sammanställning av hinder från aktörskontakter.....	85
6	Insatser som vidtas idag för att motverka identifierade hinder	89
6.1	Styrmedelsbeskrivningar	89
7	Analys och slutsatser	99
8	Referenslista	103
8.1	Rapporter.....	103
8.2	Förordningar och propositioner	105
8.3	Webbsidor	106
8.4	Artiklar	106
8.5	Övriga källor	106
	BILAGA 1 – uppdraget	107
	BILAGA 2 – fördjupande aktörsbeskrivningar	111
	Kommuner och landsting	111
	Allmännyttiga bostadsaktiebolag	112
	Övriga kommun- och landstingsägda bolag.....	112
	Statliga myndigheter som organisationer	113
	Statliga myndigheter med uppdrag inom upphandling	113
	Statliga myndigheter med ansvar för fastigheter.....	115
	Statliga myndigheter inom transportområdet	115
	BILAGA 3 – enkätfrågor	117

1 Sammanfattning

Regeringen gav i maj 2013 Energimyndigheten uppdraget att inventera och analysera förekomsten av eventuella hinder för energieffektivisering i offentliga organ. Eventuella hinder till följd av föreskrifter i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning, har analyserats särskilt.

Energimyndigheten har i uppdraget arbetat tillsammans med de sju myndigheter och organisationer som pekas ut speciellt i uppdragsbeskrivningen – Boverket, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Miljöstyrningsrådet, Naturvårdsverket, Statskontoret samt Sveriges kommuner och landsting. Utöver detta har dialog skett med företrädare för kommuner, landsting, andra statliga myndigheter och branschorganisationer genom möten, workshops, intervjuer och enkäter.

Energimyndigheten har klassificerat de hinder som identifierats i rapporten utifrån tio kategorier. De kategorierna är:

1. **Strategiskt arbete och långsiktiga visioner**, såsom brister inom mål och uppföljning, målkonflikter som kan hindra arbetet osv.
2. **Organisation och struktur**, t.ex. hinder som beror på brister i ledningens engagemang, organisationens arbetssätt eller brist på tid och prioritering.
3. **Samverkan mellan offentliga organ**, vilket omfattar t.ex. hinder som beror på nationella myndigheters bristande förmåga att samordna sakområden och budskap.
4. **Kunskap och kompetens**, som är ett stort och genomgående hinder inom många sektorer, exempelvis när det gäller att ställa energikrav vid offentlig upphandling.
5. **Lagstiftning, regelverk och praxis**, som exempelvis handlar om hinder kopplade till lagen om offentlig upphandling, kommunallagen, konkurrenslagen och lag om allmännyttiga kommunala bostadsbolag, men också om hantering av praxis gällande exempelvis energi- och tillgänglighetskrav vid bygglov.
6. **Finansiering och ekonomi**, vilket rör hinder inom bland annat årsbudgetar, investeringsmedel, finansiering i resurssvaga områden, kalkylmetoder samt taxestrukturer som kan förhindra energieffektiviserande åtgärder.
7. **Metoder**, handlar om hinder för olika metoder för energieffektivisering såsom operativ fastighetsdrift, externa driftsentreprenader, energitjänster eller samordnade varutransporter
8. **Motivation och engagemang**, omfattar att brist på motivation och engagemang i organisationer utgör ett hinder för energieffektivisering
9. **Beteende**, denna kategori omfattar människors påverkan på energianvändningen, brist på samverkan mellan hyresgäst och fastighetsägare kan till exempel utgöra ett hinder.

10. Delade incitament, vilket handlar om energieffektiva åtgärder som inte kommer till stånd på grund av hinder inom uppdelningen mellan fastighetägare och hyresgäster, och vilka incitament de aktörerna har att energieffektivisera byggnaden. Denna kategori nämns enbart översiktligt i rapporten, då Energimyndigheten och Boverket hösten 2013 redovisat ett regeringsuppdrag som rör just hinder kopplat till delade incitament, Rapport 2013:32.

Fördjupning och analys är inte gjord inom samtliga kategorier, utan inom de som är fokus för uppdraget (offentliga inköp och ekonomistyrning), samt de som framkommer som de främsta hindren inom respektive aktörsgrupp.

I rapportens *kapitel två* beskrivs en bakgrund till uppdraget, uppdragets avgränsningar och samband, metod och genomförande samt de samråd som hållits inom ramen för uppdraget. Uppdraget har genomförts både genom omfattande litteraturstudier, samt genom möten, workshops, intervjuer och enkäter till kommuner och landsting.

I *kapitel tre* beskrivs europeiska och nationella mål för energieffektivisering, samt prognoser om hur målen kommer att uppfyllas. Vidare ges en beskrivning av de olika aktörskategorier som omfattas av uppdraget; kommuner och landsting, allmännyttiga bostadsbolag, övriga kommun- och landstingsägda bolag samt statliga myndigheter. Av myndigheter så beskrivs statliga myndigheter med uppdrag inom upphandling, samt med ansvar för fastigheter och transporter mer ingående. Kapitlet beskriver också energianvändningen i byggnader och transporter, samt hur den fördelas inom kommuner och landsting samt statliga myndigheter.

I *kapitel fyra* beskrivs hindren mer generellt utifrån genomgången litteratur, medan i *kapitel fem* så anges olika specifika hinder för olika aktörskategorier, och ett försök till värdering av olika hinders storlek och utbredning görs. Fokus i kapitel fem är uppdragets utpekade sakområden – offentlig upphandling, årsredovisning och årsbudget.

I *kapitel sex* beskrivs olika åtgärder och insatser som vidtas redan idag för att överkomma hinder. Det finns även ett framåtriktat avsnitt över ev. kommande styrmedel och åtgärder som är under utredning i dagsläget, eller som ligger som förslag.

Slutligen innehåller *kapitel sju* analys och slutsatser, samt svar på uppdragets frågeställningar.

De största hindren för energieffektivisering inom **kommuner och landsting** omfattar bland annat *organisation*, såsom brister i att samverka mellan förvaltningar, att upprätta styrdokument för energikrav i upphandling eller att prioritera tillräckligt med tid för arbetet. Ett ytterligare stort hinder är inom *kompetens*, exempelvis hur energikrav kan ställas i upphandling, samt inom *ekonomistyrning*, där metod för budgetering kan utgöra ett hinder. Vid en värdering av hinder av aktörerna själva hamnar ekonomi samt organisation och struktur högst.

Vad gäller offentlig upphandling så anger en av fyra kommuner att de saknar styrdokument för energikrav i upphandlingen, och över tre av fyra kommuner och landsting anser att de saknar kompetens för att ställa energikrav vid upphandlingar. Ungefär hälften av kommunerna och landstingen följer sällan eller aldrig upp de energikrav som ställts i samband med upphandling och inköp.

Närmare hälften av kommunerna som besvarat en enkät anser att deras budgetmetod utgör ett hinder för energieffektiva åtgärder. Det handlar om allt för kortsiktiga budgetar i förhållande till långsiktiga åtgärder, samt att det ofta förekommer en centraliserad budget på hög detaljeringsnivå. Detta medför att samma beslutsprocesser som för en stor investering, exempelvis ett äventyrsbad, även gäller för mindre investeringar såsom energiåtgärder. Andra hinder inom ekonomi rör val av kalkylmetoder, som kan gynna eller hämma energiåtgärder i olika omfattning.

Hinder inom **kommunala bostadsbolag** omfattar flera *ekonomiska aspekter*, bland annat ekonomiskt risktagande, hyresgästers betalningsförmåga, samt tolkning av begreppet lönsamhet, men även hinder inom upphandling och lagstiftning, samt eventuellt kommande krav på individuell mätning och debitering av värme.

Energi-krav vid upphandling, samt uppföljning av ställda krav, är vanligare i bostadsbolag än i kommuner och landsting. Dock föreligger liknande hinder som i kommun- och landstingssektorn även för bolagen.

Hinder som lyfts som betydande av bolagen är bland annat ovilja eller oförmåga bland hyresgäster att betala hyreshöjningar, något som är en stor utmaning vid renovering av miljonprogramområdenas bostäder.

Det finns också exempel på bostadsbolag som upplever en motsättning i lagstiftningens krav på affärsmässighet kontra de krav som ställs på deras samhällsansvar. Den generella uppfattningen är dock att lagen tillåter ett långsiktigt förvaltande och genomförande av energiåtgärder.

Hinder inom **statliga myndigheter** omfattar bland annat brister i prioritering av *strategiskt* energiarbete samt hinder inom *kunskap och uppföljning*, exempelvis av att ställa och följa upp upphandlingskrav. Det omfattar även avsaknad av tydliga energikrav i statliga ramavtal, och brister i hur avropande myndigheter uppfattar sin roll och sitt ansvar vid avrop från ramavtalen. Vidare saknas *ekonomiska* medel för att genomföra lönsamma åtgärder i bidragsfastigheter hos Statens fastighetsverk.

Inom upphandlingsområdet avropar många statliga myndigheter från Kammarkollegiets ramavtal, och flertalet av de avropande myndigheterna tror att energi-aspekter redan har tagits hänsyn till i avtalen. Istället jobbar Kammarkollegiet ofta med kravkataloger där den avropande myndigheten har stor möjlighet att ställa ytterligare krav vid avrop, exempelvis energikrav. Här behöver informationen om kravställande och ansvar utvecklas.

Hinder som är direkt kopplade till **lagstiftning och praxis inom offentliga inköp, årsbudgetar och årsredovisning**, vilket uppdraget omfattar att analysera särskilt, är få. Dock kan lagstiftningen tolkas på olika sätt i olika organisationer, vilket kan föranleda att energieffektiva åtgärder hindras. Organisationen kan också avstå

energieffektiviseringsåtgärder på grund av osäkerheter i hur lagstiftningen ska tolkas, vilket i sin tur ofta kan härledas till brister i kompetens inom organisationen. Detta gäller framför allt att ställa energikrav i upphandling. Lagen om offentlig upphandling upplevs som komplex, svår och tidskrävande. Exempelvis anger 4 av 10 kommuner att krånglig lagstiftning och risk för överprövning är anledningen till att hälften av kommunerna upplever att det är ganska eller mycket svårt att ställa energikrav vid inköp. I dagsläget finns också en problematik kring bokföring av kostnader i kommuner och landsting, där stora underhållskostnader ska bokföras direkt som kostnader, vilket i sin tur kan leda till att organisationer kan komma att redovisa underskott. Hindret upphävs dock troligtvis i och med kommande regler kring komponentavskrivning, som beräknas träda i kraft från och med 2015.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Regeringen gav i maj 2013 Energimyndigheten ett uppdrag att inventera och analysera förekomsten av eventuella hinder för energieffektivisering i offentliga organ. Eventuella hinder till följd av föreskrifter i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning pekas ut att analyseras särskilt.

I uppdraget har även ingått att redovisa vilka insatser som redan nu vidtas för att motverka eventuella identifierade hinder.

Bakgrunden till uppdraget är ett nytt direktiv om energieffektivitet, benämnt Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (fortsättningsvis kallat energieffektiviseringsdirektivet eller eed). Direktivet trädde i kraft den 4 december 2012 och ska vara införlivat i nationell lagstiftning senast den 5 juni 2014.

Av artikel 19.1b i energieffektiviseringsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska utvärdera och, om nödvändigt, vidta lämpliga åtgärder för att undanröja hinder för energieffektivisering, utan att det påverkar de grundläggande principerna om medlemsstaternas förmögenhetsrätt och hyreslagstiftning. Hinder i

föreskrifter, i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning ska analyseras särskilt.

Utvärdering ska ske i syfte att säkerställa att enskilda offentliga organ inte avskräcks från att göra investeringar som ska förbättra energieffektivitet och minimera förväntade livscykelkostnader och från att långsiktigt använda avtal om energiprestanda och avtal om andra externa finansieringsmekanismer.

I artikel 19.2 sägs att utvärderingen av hinder och åtgärder ska anmälas till kommissionen i den första nationella handlingsplanen för energieffektivitet som avses i energieffektiviseringsdirektivets artikel 24.2.

I uppdragsbeskrivningen anges sju myndigheter och organisationer som Energi-myndigheten ska samverka med i uppdraget i olika grad. Energimyndigheten ska i nära dialog verka för att följande organisationer delar de bedömningar Energi-myndigheten lämnar i rapportern:

- Ekonomistyrningsverket när det gäller frågor som rör ekonomistyrning i statliga myndigheter.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) när det gäller frågor som rör ekonomistyrning i kommuner och landsting.
- Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet samt Sveriges Kommuner och Landsting när det gäller frågor som rör offentliga inköp i såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting.

Vid genomförandet av uppdraget ska Energimyndigheten även tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns inom Boverket och Statskontoret samt andra berörda myndigheter och organisationer på området.

Uppdraget i sin helhet återfinns i *Bilaga 1*.

Metod och genomförande samt samverkan beskrivs i avsnitt 2.3 och 2.4.

2.2 Avgränsningar och samband

Med offentliga organ avses statliga myndigheter samt kommuner och landsting inklusive deras bolag. Statliga bolag omfattas ej i uppdragets inventering och analys av hinder, då grunden för de offentliga organ som omfattas av utredningen är att de utgörs av skattefinansierad verksamhet. Kommunala bolag omfattas dock i uppdraget. Denna tolkning är samma som Regeringskansliet använt sig av vid implementering av energieffektiviseringsdirektivets artikel 5.7 och 6.3, som rör offentliga organ.

Uppdraget omfattar hinder inom flera sektorer, både lokaler, bostäder, transporter, belysning osv. Fokus är hinder för att minska organisationernas direkta energianvändning, d.v.s. de transporter, bostäder och lokaler som de själva äger, leasar eller hyr. Offentliga organisationer ska föregå som goda exempel för andra samhällsaktörer. Hinder har inte analyserats ur något särskilt tidsperspektiv, de hinder som anges kan verka både på kort och på lång sikt.

Hinder har inte kvantifierats med avseende på hur stor effektivisering som uteblir på grund av specifika hinder. Däremot har hindrens storlek och utbredning ställts mot varandra. Rapporten ger svar på vilka hinder som aktörerna upplever som störst, och hur utbredda de hindren är.

Att föreslå styrmedel och åtgärder som mildrar eller tar bort identifierade hinder ingår inte i denna utredning.

Uppdraget omfattar inte analys av hinder kopplade till delade incitament. Näringsdepartementet har i Boverkets och Energimyndighetens regleringsbrev avseende 2013 redan gett myndigheterna ett uppdrag om att analysera just eventuella hinder för energiprestandahöjande investeringar i befintliga byggnader som följer av uppdelningen mellan fastighetsägare och hyresgäster osv.(delat incitament). Analyser har gjorts för såväl flerfamiljshus som lokaler. Uppdraget, som har sin grund i eed's artikel 19.1a) har redovisats till Regeringskansliet i december 2013, rapport 2013:32. I den här rapporten nämns hindret översiktligt i det inledande kapitlet som beskriver hinder, då det är giltigt även inom offentliga organ.

Uppdraget har haft ett samband med Boverkets och Energimyndighetens arbete om att ta fram förslag till *Nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader*. Det arbetet har också sin bakgrund i energieffektiviseringsdirektivet. Inom uppdraget med renoveringsstrategin har myndigheterna bl.a. identifierat vilka hinder för energieffektivisering som olika fastighetsägare upplever inom alla ägarkategorier. Den beskrivningen har varit en hjälp i detta uppdrag.

Renoveringsstrategin har redovisats till Regeringskansliet den 1 november 2013, ET2013:24.

Uppdraget har slutligen ett samband med artikel 18 i energieffektiviseringsdirektivet där det uttrycks att medlemsländerna ska ge stöd så att energitjänstemarknaderna fungerar på ett korrekt sätt, om så är lämpligt genom att vid behov vidta åtgärder för att avlägsna lagstiftningshinder och andra hinder för användning av avtal om energiprestanda och andra modeller för energieffektivitetstjänster för identifiering och/eller genomförande av energieffektivitetstjänster. En del i den här rapporten omfattar upplevda hinder för att genomföra energitjänster.

2.3 Metod och genomförande

I rapporten återges de hinder för energieffektivisering som beskrivs i litteratur och som olika aktörer beskriver att de upplever. Energimyndigheten måste inte nödvändigtvis dela de uppfattningarna.

Med utgångspunkt i aktörernas upplevda hinder görs ingen ansats att sortera hinder i klassiska marknadsmisslyckanden eller ej. Med marknadsmisslyckanden avses situationer där marknader inte fungerar på ett tillfredsställande sätt utan leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Det är då nödvändigt att gå in och styra med hjälp av regleringar, avgifter och subventioner.¹ Marknadsmisslyckande är alltså en anledning till att införa statliga styrmedel. Utöver marknadsmisslyckanden kan även politiskt satta mål i sig motivera att styrmedel ska införas. Ett politiskt mål kan givetvis motsvara nivån för att korrigera för ett marknadsmisslyckande på en viss marknad men kan också ha en ambitionsnivå utöver rådande marknadsmisslyckanden.²

För uppdelning av hinder i olika kategorier av marknadsmisslyckanden hänvisas till tabell 12 i avsnitt 7.2. i Energimyndighetens och Boverkets förslag till strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader, ET 2013:24. Då detta uppdrag rör hinder inom offentlig förvaltning är det dock inte alltid aktuellt att beskriva identifierade hinder som marknadsmisslyckanden. Hinder kan förekomma inom områden där offentliga organ har monopol på, exempelvis inom samhällsplanering eller kollektivtrafik.

Uppdraget har genomförts i flera, ibland parallella, delprocesser som beskrivs översiktligt nedan. De olika samråd som genomförts beskrivs mer ingående i avsnitt 2.4. Arbetet har letts av Energimyndigheten. Delar av arbetet har skett med hjälp av konsulter.

¹ Några av de klassiska marknadsmisslyckanden som enligt ekonomisk teori rättfärdigar offentliga ingrepp samlas under begreppen *bristande konkurrens*, *externa effekter*, *asymmetrisk information*, *kollektiva nyttigheter* och *stordriftsfördelar*.

² Boverket och Energimyndigheten, 2013, Analys av delade incitament för energieffektivisering, rapport 2013:32.

Inledningsvis gjordes en omfattande litteratur- och rapportstudier över förekommande hinder. Det finns flertalet utredningar och rapporter som beskriver vilka hinder för energieffektivisering som finns idag, och som funnit de senaste årtiondena. Både inom bostäder, lokaler, transporter, belysning, energitjänster, upphandling och mer sektorsövergripande hinder. Inom ramen för det här uppdraget används ett 60-tal referenser. En referenslista finns i kapitel 8.

En del av hindren som beskrivs i litteraturen är specifika för offentliga organ, andra är mer allmängiltiga. I mycket litteratur saknas en beskrivning av hindrens storlek och utbredning, det har den här rapporten haft som ambition att komplettera med.

Energimyndigheten har löpande genom samråd, möten, workshops och dialog med aktuella myndigheter och organisationer säkerställt att utredningen inte missar viktiga hinder i offentliga organ, samt fått en djupare bild över hur hindren uttrycks i olika organisationer och hur stora de olika hindrens utbredning är.

Energimyndigheten har genomfört intervjuer och enkäter till offentliga organ, i syfte att ta reda på hindrens omfattning och utbredning. Andra myndigheters och organisationers arbete har också använts, t.ex. Naturvårdsverkets enkät om miljöanpassade inköp från 2013.

Vidare har Energimyndigheten genomfört möten med en för uppdraget specifik referensgrupp, bestående av ett urval av kommuner, landsting, bostadsbolag och statliga myndigheter.

2.4 Samråd

Nedan beskrivs de olika samråd i form av möten, workshops, intervjuer och enkäter som genomförts inom uppdraget.

2.4.1 Möten med samverkansorganisationer

Energimyndigheten och de sju myndigheter och organisationer som pekats ut speciellt i uppdragsbeskrivningen (Ekonomistyrningsverket, Sveriges kommuner och landsting, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och Miljöstyrningsrådet är utpekade att dela de bedömningar som Energimyndigheten lämnar i rapporten, Boverket samt Statskontoret är utpekade att bidra med kompetens, se sid. 9–10) har träffats vid fyra tillfällen för att diskutera uppdragets upplägg, genomförande och resultat. De flesta samrådsparter har deltagit vid flertalet tillfällen. Organisationerna har getts möjlighet att delta i arbete på följande sätt:

- Lämna synpunkter på genomförande av uppdraget inklusive rapportstruktur.
- Lämna förslag på litteratur och rapporter som är aktuella för uppdraget, för att inventera befintliga hinder.
- Lämna förslag på redan identifierade hinder som ska omfattas och analyseras i studien.
- Lämna förslag på lagar och administrativa praxis som kan utgöra grund för hinder och som omfattas av uppdraget.
- Bidra till att inventera vilka åtgärder som vidtas redan idag för att överkomma identifierade hinder.

- Delta i diskussion kring preliminära resultat och bedömningar.
- Lämna remissvar på slutrapport och besvara om man anser sig stå bakom Energimyndighets bedömningar.

Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Miljöstyrningsrådet, Naturvårdsverket samt Sveriges kommuner och landsting delar de bedömningar som Energimyndigheten lämnar i rapporten, d.v.s. är i samråd med Energimyndigheten. Samtliga fem har inkommit med yttranden som tydliggör detta. Flera av organisationerna har dock utifrån remissversionen av rapporten inkommit med förslag till mindre ändringar i rapporttexten, varav Energimyndigheten har genomfört samtliga ändringar.

Statskontoret och Boverket har utpekats som myndigheter som Energimyndigheten skall tillvarata kompetens från. De har också lämnat yttranden på remissversionen av rapporten, och delar de allra flesta av Energimyndighetens bedömningar i remissversionen. Energimyndigheten har tagit hänsyn till samtliga av de justeringar som de två myndigheterna föreslagit.

Utöver ovan nämnda myndigheter har synpunkter även inkommit från SABO och Länsstyrelsen i Dalarna.

2.4.2 Övrig samverkan och möten

Inom ramen för uppdraget har följande möten genomförts (exklusive intervjuer som beskrivs i efterföljande stycke).

- Deltagande på hearing inom ramen för Boverkets och Energimyndighetens uppdrag att ta fram förslag till renoveringsstrategi – uppdragets projektledare deltog i diskussioner om hinder i gruppen offentlig sektor.
- Ledningsgruppsmöte med UFOS energi³, diskussion om hinder inom lokalfastighetsägande.
- Samverkan med Länsstyrelsen Dalarnas län, som bidragit med underlag, diskussion och PM.
- Möte med Trafikverket om hinder inom transortsektorn.
- Möte och diskussion kring Energimyndighetens och Boverkets interna redovisning av uppdraget Analys av delade incitament för energieffektivisering, rapport 2013:32
- Möte med SABO med diskussion kring hinder för kommunala bostadsbolag.
- Workshop med Miljöstyrningsrådets referensgrupp inom projekt energieffektiv upphandling – identifiering och värdering av hinder inom offentlig upphandling. Deltagande från kommuner, statliga myndigheter och länsstyrelser.
- Tre telefonmöten med referensgrupp för uppdraget, deltagande från kommuner, landsting och statliga myndigheter.
- Kontakt med Konkurrensverket angående KOS-regeln⁴ i Konkurrenslagen.
- Kontakt med SP angående forskningsprojektet ClueE där SP och Göteborgs universitet samarbetar för att ta belysa hinder och möjligheter för energieffektivisering i kommunala bostadsområden ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv.

³ UFOS = Utveckling av fastighetsföretagande i offentlig sektor. Gruppen UFOS energi är ett samarbete mellan statliga, kommunala och landstingskommunala lokalfastighetsägare.

⁴ Konkurrensbegränsande Offentlig Säljverksamhet.

2.4.3 Intervjuer

Inom ramen för uppdraget har 13 intervjuer genomförts:

- Intervjuer med myndigheter: Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk och Trafikverket (dialog med ESV har skett via samrådsmöten och e-post)
- Intervjuer med organisationer som jobbar med kommuner och landsting: Sveriges Kommuner och Landsting, SKL Kommentus, Miljöstyrningsrådet och Hållbar utveckling Skåne
- Intervjuer med allmännyttiga bostadsbolag: 4 stycken
- Intervjuer med kollektivtrafikmyndigheter: 2 stycken

Dialog med kommuner och landsting har skett genom enkäter och en referensgrupp, se nedan 2.4.2 samt 2.4.4.

2.4.4 Enkäter

Inom ramen för uppdraget har Energimyndigheten genomfört en enkätstudie. Enkäten har arbetats fram i samverkan med SKL och berör frågor främst inom upphandling och ekonomi. Även SABO har fått möjlighet att ta del av enkäten i förväg. Ett syfte med enkäten var att ta reda på utbredningen av olika hinder.

Enkäten skickades till **1 125 respondenter**, via sändlistor från SKL och SABO, fördelat på följande:

- 310 kommuner och landsting. (Enkäten skickades via registrator, i hälften av organisationerna uppmanades de att skicka vidare till energistrateger, i hälften till upphandlare)
- 286 st kommunala bostadsbolag. (Enkäten skickades till VD eller generell adress till företaget)
- 529 övriga kommunala och landstingsägda bolag (Enkäten skickades till VD eller till generell adress till företaget), även kommunalförbund, regionförbund och stiftelser fanns med på sändlistan.

Påminnelser har enbart skickas till de som haft personliga e-postadresser, 486 st.

Antal svarande är totalt **654 organisationer** (total svarsfrekvens 58 procent) fördelat på följande:

- 189 kommuner och 14 landsting (65 procent)
- 145 kommunala bostadsbolag (51 procent)
- 221 övriga kommunala bolag, 7 landstingsägda bolag, 78 övriga organisationer såsom kommunalförbund, regionförbund, stiftelser (62 procent)

Enkätfrågor återfinns i *Bilaga 3*.

Resultat från ytterligare två enkäter används i rapportern. Den första är en enkät som genomfördes hösten 2013 om energieffektiv upphandling i statliga myndigheter, på uppdrag av Energimyndigheten. Enkäten skickades till 179 myndigheter, varav 132 svarade (svarsfrekvens 74 %). Den andra är en enkät i Naturvårdsverkets regi om miljöanpassade inköp som under 2013 besvarats av statliga myndigheter, statliga bolag, kommuner och landsting. Naturvårdsverkets enkät skickades till 654 organisationer, varav svar har inkommit från 382 st (svarsfrekvens 58 %).

3 Aktörer i offentlig sektor, samt nuläge och potential för energieffektivisering

Den offentliga sektorn omfattar i det här uppdraget kommuner, landsting, kommunal- och landstingsägda bolag samt statliga myndigheter. Varje aktörskategori samt deras ansvars- och rådighetsområden, presenteras i det här kapitlet. Det ges även en beskrivning till hur nuläget är gällande energianvändning i aktörsgruppernas lokaler, bostäder och transporter, samt en kort beskrivning av dess potential för att energieffektivisera ytterligare än hittills nådda resultat.

3.1 Energieffektivisering och mål

Energihushållning bidrar generellt till många olika samhällsmål; minskad klimatpåverkan, stärkt konkurrenskraft, bättre företagsekonomi, ökad försörjningstrygghet och resurseffektivitet. Energihushållning ger också positiva effekter för nästan alla miljömål och kan leda till ökat välbefinnande och tillväxt.⁵

Energieffektivisering är en viktig del av energihushållning. En effektivare energianvändning uppnås genom någon form av utveckling som bidrar till att man får ut samma nytta med mindre mängd energi eller ökad nytta med bibehållen energianvändning.⁶

Diagrammet på nästa sida⁷ visar en bild över vad som krävs för att nå de globala klimatmålen. Referensscenariot visar koldioxidutsläppens ökning om de fortsätter som idag, på global nivå, medan de olika färgerna illustrerar vilka åtgärder som krävs för att nå 2-gradersmålet i 450-scenariet. Den största biten är den övre ljusblå delen. Den utsläppsminskningen utgörs av energieffektivisering av slutanvänd energi, vilket alltså är ger den största effekten globalt sett.

År 2007 antog Europeiska rådet energi- och klimatmål för år 2020 – att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, öka andelen förnybar energi till 20 procent och att förbättra energieffektiviteten med 20 procent⁸. År 2010 visade prognoser⁹ att EU inte kommer att nå sitt energieffektivitetsmål för 2020, och att nya åtgärder därför krävs på EU-nivå och nationell nivå. För att hantera situationen lade kommissionen 2011 fram ett förslag om ett nytt direktiv om energieffektivitet.

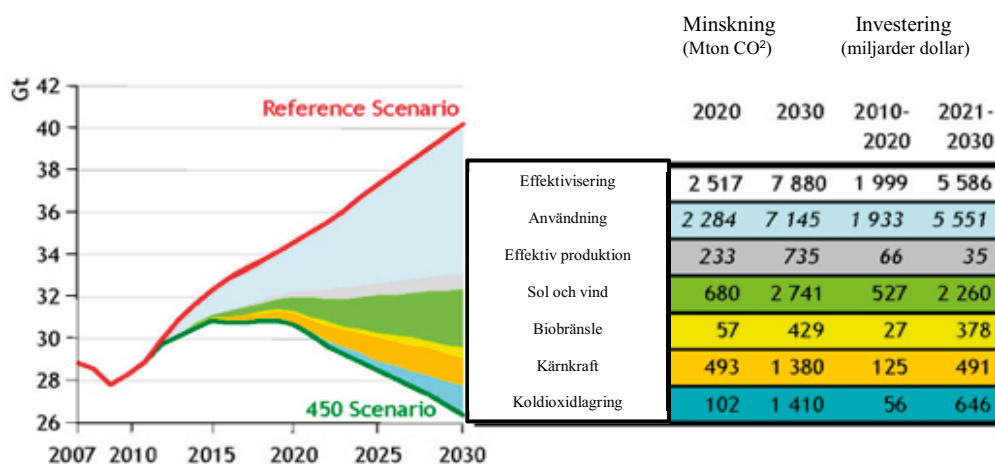
⁵ Energimyndigheten 2009. Energiutblick, en genomlysning från energimyndigheten. Nr 2.

⁶ Ibid.

⁷ IEA, 2009, World energy outlook.

⁸ I motsats till de två andra målen har detta mål inte omsatts i ett rättsligt bindande instrument.

⁹ Konsekvensbedömning av handlingsplanen för energieffektivitet (SEC/2011/277).



Figur 1, CO₂-utsläpp i referensscenario i förhållande till klimatmålet, 450-scenariet (Källa: IEA, egen bearbetning på svenska).

Förslaget byggde på erfarenheter från flera olika områden, bland annat byggnaders energiprestanda, energitjänster och kraftvärme. Den gemensamma nämnaren för dessa områden är den stora energieffektiviseringss-potential som de fortfarande har.

Nedan visas en figur som beskriver att takten på energieffektivisering måste öka inom Europa om de EU-politiska målen ska nås.

Den övre linjen i figuren visar energianvändningen enligt ett ”business-as-usual-scenario”. Linjen i mitten av diagrammet illustrerar en prognos från 2009, om vart vi hamnar med nuvarande åtgärder. Den nedre linjen beskriver hur långt vi måste komma för att nå EUs 2020-mål. Utrymmen mellan prognosen 2009 och målet visar det gap som ytterligare måste fyllas på europeisk nivå.

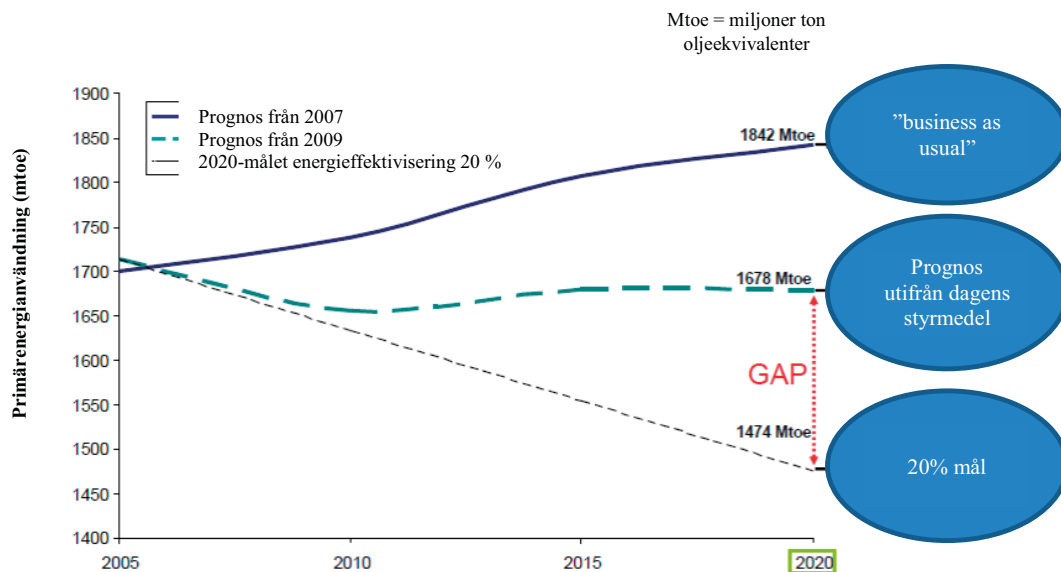
Alla medlemsstater har anmält nationella vägledande mål till EU. De nationella vägledande energieffektivitetsmålen ger en indikation på att medlemsstaterna endast har för avsikt att kollektivt uppnå en primär energibesparing på cirka 16,4 procent och en slutlig energibesparing på 17,7 procent till 2020 – alltså inte de 20 procent som krävs för att uppnå EU:s övergripande mål¹⁰. Innan ett mer tillförlitligt resultat kan presenteras måste dock en mer ingående utvärdering göras, som omfattar samtliga medlemsstaters mål, resultat från energimodeller och ytterligare styrmedel som just nu är under utarbetande.¹¹

Det finns stora potentialer för lönsam energieffektivisering. Företagsekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet kan skilja sig åt, men många energi-effektiviserings-åtgärder är både samhälls- och företagsekonomiskt lönsamma. Trots detta genomförs långt ifrån alla lönsamma energieffektiviseringar, vilket brukar kallas *energieffektiviseringsgapet* (d.v.s. skillnaden mellan den lönsamma potentialen av energieffektiviserande åtgärder och de lönsamma åtgärder som faktiskt genomförs).¹²

¹⁰ För de två medlemsstater (Slovenien och Kroatien) som inte har inkommit med uppgifter om hur deras mål uttrycks i termer av primär och slutlig energianvändning 2020, grundas beräkningarna på historiska data om deras energianvändning under 2010 (http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/reporting_en.htm).

¹¹ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet, 2013-11-06, COM(2013)762.

¹² Energimyndigheten 2009. Energiutblick, en genomlysning från energimyndigheten.



Figur 2, Primärenergianvändning inom EU i förhållande till 2020-mål om energieffektivitet (källa: DG Energy 2011, egen bearbetning på svenska).

Energieffektiviseringsgapet är olika stort i olika europeiska länder. Inte i något av samtliga EU-länder är genomförandetakten av energieffektiva åtgärder tillräckligt hög idag.¹³ Även om många regeringar har implementerat ett antal styrmedel och olika potentiella lösningar kvarstår ändå ett distinkt energieffektiviseringsgap.¹⁴

Den offentliga sektorn står för en betydande del av energianvändningen i Sverige. Det finns flera mål, både på EU-nivå och på nationell nivå, som rör energieffektivisering i offentlig sektor. Ett av de uttalade målen inom såväl energisom klimatarbetet är att den offentliga sektorn ska föregå med gott exempel¹⁵. Energieffektivisering i byggnader, transporter och krav vid inköp och upphandling är centrala områden att arbeta med för offentlig sektor, för att de miljöpolitiska målen ska uppnås. Energitjänster är ett utpekat verktyg för att påskynda arbetet.

3.2 Aktörsbeskrivningar

Nedan ges kortfattade aktörsbeskrivningar för respektive aktörskategori som omfattas av rapporten. Ytterligare fördjupande aktörsbeskrivningar finns i *Bilaga 2*.

3.2.1 Kommuner och landsting

Det finns 290 kommuner och 20 landsting/regioner i Sverige. Mediankommunen i Sverige har ca 16 000 invånare, den minsta är Bjurholm med ca 2 400 invånare och den största är Stockholm med ca 890 000 invånare.¹⁶

¹³ Fawcett et al, 2013.

¹⁴ Gillich & Sunikka-Blank, 2013.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG samt direktiv 2012/27/EU.

¹⁶ SKL webbsidor 2013-11-08.

Energifrågan återfinns brett i organisationerna och kommuner, landsting och regioner har rådighet över många områden där de kan påverka energianvändningen. Kommuner äger lokaler och bostäder, de ansvarar för stadsplanering och byggfrågor, de jobbar med miljö- och hälsoskydd, de ansvarar för renhållning och avfallshantering samt vatten och avlopp, de är skyldiga att tillhandahålla krisberedskap och bostadsförsörjning och de ansvarar tillsammans med landstingen för kollektivtrafiken. Som frivilliga åtaganden kan de jobba med energiförsörjning, näringslivsutveckling, sysselsättning och bostadsbyggande.¹⁷

Landsting och regioner i sin tur äger en stor andel lokaler för hälso- och sjukvård samt arbetar med kollektivtrafik. De kan också arbeta med regional utveckling. Vidare är samtliga aktörer stora inköpare och kan påverka energianvändningen i de produkter och tjänster de köper genom kravställande vid inköp.¹⁸

I samtliga nämnda ansvarsområden återfinns energifrågan. Kommuner och landsting har en mycket viktig roll i det nationella arbetet för att nå uppsatta energimål och internationella åtaganden. Deras arbete med energifrågan är centralt för att förankra och genomföra den nationella energipolitiken, samt för att nå resultat på regional och lokal nivå.

3.2.2 Allmännyttiga bostadsaktiebolag

Det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov. I det allmännyttiga syfte som ett kommunalt bostadsföretag har ingår även ett samhällsansvar. Det kan handla om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Sådana åtgärder kan också förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, detta beskrivs vidare i kapitel 4.

Vid årsskiftet 2008/2009 ägde de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen ca 889 700 lägenheter.¹⁹ Energifrågan har en given plats i de kommunala bostadsföretagen genom deras ägande och förvaltande av stora fastighetsbestånd.

3.2.3 Övriga kommun- och landstingsägda bolag

En stor del av den kommunala och landstingskommunala verksamheten bedrivs i bolagsform. Under år 2010 uppgick antalet offentligt ägda företag till 2 346 stycken. De flesta av dessa, 1 622 företag, var kommunägda. 612 företag var statligt ägda och 112 företag var landstingsägda.²⁰

¹⁷ SKL webbsidor 2013-11-08.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ SABOs webbsida samt Wikipedia 2013-11-08.

²⁰ Offentliga affärer 2013-11-08 http://www.offentligaaffarer.se/index.php?option=com_content&view=article&id=826:offentligt-aegda-foeretag-gar-bra&catid=45:ekonomi&Itemid=88

Av de ca 1 600 kommunalt ägda bolagen i landet har en fjärdedel sin verksamhet inom vatten och energi medan hälften av bolagen bedriver fastighets- och byggverksamhet.²¹

3.2.4 Statliga myndigheter generellt

Till varje departements ansvarsområde hör ett antal statliga myndigheter. Det är myndigheterna som ska tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om.

SCB har i uppdrag att föra ett register över statliga myndigheter. Registret omfattar Sveriges domstolar samt affärsverk och statliga förvaltningsmyndigheter. Även myndigheter i utrikesrepresentationen – ambassader, konsulat och delegationer – ingår i registret som omfattar totalt 468 myndigheter. Av dem är 245 stycken statliga förvaltningsmyndigheter.

3.2.5 Statliga myndigheter med uppdrag inom upphandling

Uppdrag inom offentlig upphandling finns vid flera olika myndigheter.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet upphandlar och förvaltar ramavtal för andra statliga myndigheter.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet utvecklar och förvaltar ett nationellt upphandlingsstöd innehållande praktiska verktyg och vägledningar, som riktar sig till både upphandlande myndigheter och leverantörer.²²

Konkurrensverket verkar för en effektiv offentlig upphandling. Deras uppgift är att främja en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna.²³

VINNOVAs program för innovationsupphandling har som syfte att öka och utveckla användningen av innovationsupphandling i offentlig sektor.²⁴

Naturvårdsverket följer regelbundet följt i vilken utsträckning miljökrav ställs i offentlig upphandling. Enkätundersökningar har genomförts 2004, 2007, 2009 och 2013.

Energimyndigheten ansvarar för förordning 2009:893 om energieffektiva åtgärder i myndigheter, samt förordning 2010:1533 om statligt stöd för energieffektivisering i kommuner och landsting, där energieffektiv upphandling utgör en viktig åtgärd. Förordningen om energieffektiva åtgärder i myndigheter upphör från och med 5 juni 2014, då den ersätts av en ny förordning anpassad till energieffektiviseringsdirektivets krav.

²¹ SKL, 2012, ekonomirapporten.

²² Kammarkollegiets webbplats 2013-10-04 samt 2013-11-08.

²³ Konkurrensverkets webbplats 2013-11-08.

²⁴ VINNOVAs webbplats 2013-11-08.

Miljöstyrningsrådet är ingen statlig myndighet utan ett bolag, men föreslås i höstens budgetproposition att från och med 1 juli 2014 ingå i Konkurrensverket, tillsammans med Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och VINNOVAs stöd till upphandling. Deras uppdrag idag omfattar bl.a. att utveckla, informera om och erbjuda drivande, konkreta hållbarhetskrav anpassade för användning i offentlig upphandling.²⁵

3.2.6 Statliga myndigheter med ansvar för fastigheter

Få statliga myndigheter äger sina lokaler, utan är hyresgäster. Två myndigheter, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, har fastighetsförvaltning som huvuduppgift, och äger omkring 95 procent av de statliga byggnaderna och den totala golvytan. Övriga myndigheter äger endast ett fåtal byggnader. Det största statliga ägandet av byggnader ligger i statliga bolag, genom exempelvis Akademiska hus och Specialfastigheter.²⁶

3.2.7 Statliga myndigheter inom transportområdet

Det finns ett antal myndigheter som arbetar inom transportområdet.

Den 1 april 2010 bildades Trafikverket och Trafikanalys. Då avvecklades Banverket, Vägverket och SIK. De nya myndigheterna arbetar tillsammans med Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen kring resor eller transporter till sjöss, på väg, med flyg eller järnväg.

3.3 Energianvändning i byggnader

Sverige har länge arbetat med energieffektivisering av byggnadsbeståndet och idag står sektorn för ungefär 30 procent av den totala energianvändningen. Genomsnittet i Europa är 40 procent. Både befintliga styrmedel och marknadsdriven utveckling har haft effekt i Sverige och den normalårskorrigerade köpta energin för uppvärmning och varmvatten per areaenhet har minskat för alla byggnadstyper. Förutom att själva byggnaderna har effektiviserats kan en del av effekten också härledas till konvertering till fjärrvärme samt installation av värmepumpar. Mellan år 1995 och 2011 har den genomsnittliga energianvändningen i byggnader i Sverige minskat med 11 procent.²⁷ Den årliga energianvändningen för uppvärmning, varmvatten och el (fastighetsel, verksamhetsel och hushållsel) i småhus, flerbostadshus och lokaler i landet är i dagsläget ca 80 TWh.²⁸

²⁵ Miljöstyrningsrådet webbplats 2013-11-08.

²⁶ SOU 2011:31, Staten som fastighetsägare och hyresgäst, samt Boverket.

²⁷ Energimyndigheten och Boverket 2013, Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader.

²⁸ <http://www.energimyndigheten.se/sv/Press/Nyheter/Ny-samlingspublikation-energistatistik-forsmahus-flerbostadshus-och-lokal-2012/>

Det nationella byggnadsbeståndet beskrivs ingående i Energimyndighetens och Boverkets förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader, där översikten av byggnadsbeståndet baseras på den officiella energistatistiken för småhus, flerbostadshus och lokaler samt på underlag hämtat från Boverkets databas för energideklarationer, Gripen.²⁹

I renoveringsstrategin framgår att energianvändningen per kvadratmeter totalt sett i landet har minskat mellan 1995 och 2011, men att elanvändningen under samma period varit relativt stabil.

Äldre hus står för majoriteten av energianvändningen, byggnadsbeståndet fram till och med byggår 1980 står för 78 procent. Inom kategorin flerbostadshus har idag bestånden fram till 1930 bättre energiprestanda än flera av de efterföljande decennierna. Flerbostadshus byggda mellan 1971–1980 har den sämsta energiprestandan.³⁰

Kategorin lokalbyggnader varierar mest, och även inom de 20 procent som har sämst energiprestanda är variationen stor. 20 procent av lokalbyggnaderna från 1961–1970 använder 230 kWh/m² eller mer. En analys av vilka typer av lokaler som står för den högsta energiförbrukningen har inte gjorts.³¹

I förslaget till renoveringsstrategi har en analys gjorts över bostadshus i kommuner med bostadsöverskott respektive bostadsbrist. Skillnaderna i energiprestanda mellan de två grupperna är mycket små och ligger inom den statistiska felmarginalen. Det går alltså inte att säga att bostadshus i kommuner med överskott har en sämre energiprestanda pga. av att de ekonomiska förutsättningarna för investering antas vara sämre.³²

Figuren nedan visar en prognos över den framtida mängden köpt energi för uppvärmning och varmvatten per areaenhet, den antas minska med 12–25 procent till 2050 jämfört med 2011. Prognosen utgår från att dagens styrmedel fortsätter att gälla fram till och med 2050, och visas som ett intervall mellan två kurvor, då det finns osäkerheter i beräkningarna. I figuren visas energianvändningen från år 2011, medan 2050-målet om en halvering av energianvändning i byggnader utgår från 1995. Med en tidigare angiven minskning om 11 procent mellan år 1995 till 2011 innebär det en total minskning med 23–36 procent från 1995 till 2050 för värme och varmvatten, vilken kurvorna visar.

Tittar man på den totala energianvändningen för byggnader från 1995–2050 så är uppskattningen att den minskar med 20–30 procent³³, något mindre ett enbart värme och varmvatten, då elen antas öka mindre jämförelsevis.

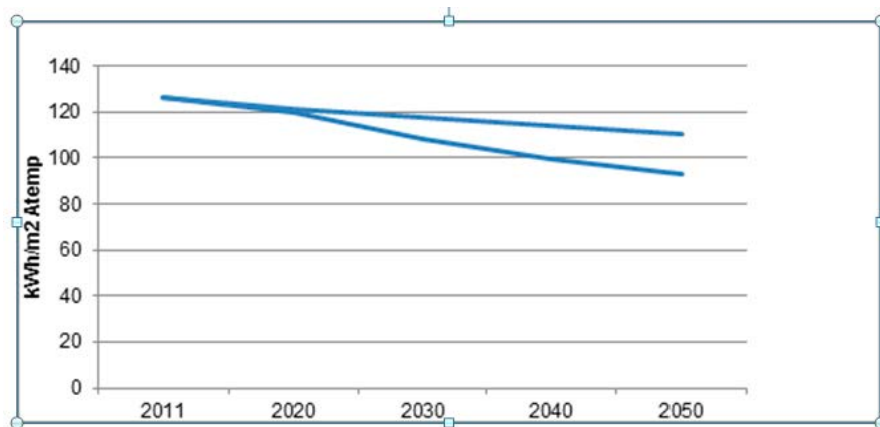
²⁹ Energimyndigheten och Boverket 2013, Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid..



Figur 3: Normalårskorrigerad köpt energi för uppvärmning och varmvatten för alla byggnader, kWh/m² (A_{temp}) för år 2011 och förväntat utveckling för år 2020, 2030, 2040 och 2050, utifrån att dagens styrmedel fortsätter gälla fram till 2020 (Källa: Energimyndigheten och Boverket, 2013)

3.3.1 Byggnader i kommuner och landsting inklusive bolag

Det finns ingen officiell statistik som visar vilken andel den offentliga sektorn har av den totala energianvändningen, men uppskattningar visar att det rör sig om ungefär en tredjedel, alltså cirka 27 TWh. Av den siffran innehar i sin tur kommuner och allmännyttan det absolut största andelen på drygt 12 TWh vardera. Beräkningarna inkluderar fastigheter ägda av kommunala och landstingsägda bolag.³⁴ Totalt förvaltar man ca 70 miljoner m² lokaler och 66 miljoner m² bostäder. Uppskattningsvis köper kommuner och landsting, inklusive deras bolag, energi till ägda lokaler och bostäder för 20 miljarder kronor.³⁵

Många kommunala verksamhetslokaler, anläggningar och infrastruktur byggdes på 60- och 70-talen och är i behov av omfattande renoveringar. Många av dessa byggdes i en tid då kostnaden för energi var lägre än idag, och energikraven i byggreglerna var heller inte lika stränga. Detta föranledde att energieffektivitet inte alltid stod högt upp på listan över de krav som ställdes vid investeringen.

Att investera i dessa anläggningar kan alltså sänka kommunens driftskostnader framöver.³⁶

Energimyndigheten och SKL publicerar årligen en rapport med nyckeltal inom energi och klimat i kommuner och landsting. Siffrorna baseras på inrapporterade data inom Energimyndighetens energieffektiviseringsstöd och ska inte jämföras med nationell statistik, som har andra krav. I 2013 års nyckeltalsrapport redovisas data från 2012, som visar att energianvändningen i kommunala lokaler var i

³⁴ SKL, 2011, Miljarder skäl att spara.

³⁵ SKL och Energimyndigheten, 2013, Nyckeltal energi och klimat 2013.

³⁶ SKL, 2012, Ekonomirapporten – om kommuner och landstings ekonomi.

genomsnitt 183 kWh/m²³⁷, varav 79 kWh/m² el, och 150 kWh/m²³⁸ för bostäder, varav 25 kWh/m² el. Efter normalårskorrigerings är värdena 5 procent lägre än då mätningarna påbörjades år 2009, förändringen får dock ses som något osäker. För landstingen är värdena högre, 216 kWh/m² i deras lokaler, varav 101 kWh/m² el. Den största skillnaden mot kommuner är alltså att de är mer elintensiva.³⁹

Den nuvarande lönsamma energieffektiviseringspotentialen i landsting- och kommunägda byggnader bedöms totalt vara så stor som 35 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050. Detta är den så kallade ingenjörspotentialen, som innebär att alla ägare genomför alla förekommande lönsamma åtgärder, vilket är ett teoretiskt perspektiv⁴⁰. Fördelat per ägarkategori utför idag landsting 45 procent, kommuner 30 procent och allmännyttan 25 procent av den lönsamma ingenjörspotentialen.⁴¹

3.3.2 Byggnader i statliga myndigheter

I Naturvårdsverkets rapport Miljöledning i staten från 2012 anges att statliga myndigheters energianvändning är ca 2,9 TWh. I den siffran är verksamhetsel cirka en tredjedel, och många myndigheter anger att de arbetar aktivt för att minska just verksamhetselen. En annan stor post är värme, även det cirka en tredjedel. Den sista tredjedelen fördelas på fastighetsel, kyla och övrig energianvändning såsom arbetsmaskiner, båtar och helikoptrar. Det sistnämnda står för 0,4 TWh.⁴² Byggnader är alltså den sektor som står för störst andel energianvändning med cirka 2,5 TWh.

Energianvändningen per kvadratmeter lokalyta i staten har stor spridning. Den genomsnittliga energiprestandan för byggnader som ägs av statliga myndigheter är 172 kWh/m²/år.⁴³

3.4 Energianvändning i transporter

Transportsektorn står för ungefär en fjärdedel av landets totala slutliga energianvändning. Den generella trenden sedan 1970-talet har varit att energianvändningen inom transportsektorn har ökat. Denna utveckling har fortsatt in på 2000-talet, men de senaste årens statistik tyder på ett trendbrott som bl.a. beror på att den ekonomiska utvecklingen har bromsat in samt på en ökad energieffektivitet. År 2011 var den totala energianvändningen för inrikes transporter 90,1 TWh.⁴⁴

³⁷ Area i Atemp, energi i värme, tappvarmvatten, fastighetsel samt verksamhetsel i lokaler.

³⁸ Area i Atemp, energi i värme, tappvarmvatten och fastighetsel, exkl. hushållsel.

³⁹ SKL och Energimyndigheten, 2013, Nyckeltal energi och klimat 2013.

⁴⁰ Begreppet ingenjörspotential i samband med lönsamma åtgärder brukar definieras som de åtgärder som är lönsamma med hänsyn till kostnader för arbete och material. Transaktionskostnader såsom projektering, upphandling och anbudsutvärdering är vanligtvis inte medtagna i ingenjörskalkylen.

⁴¹ SKL, Miljarder skäl att spara, 2011.

⁴² Naturvårdsverket, 2012, Miljöledning i staten.

⁴³ Boverket.

⁴⁴ Energimyndigheten, 2012, Transportsektorns energianvändning.

Transportsektorns energianvändning fördelas på vägtrafik, bantrafik, luftfart och sjöfart. Transportsektorn domineras markant av vägtrafiken (96 procent) som huvudsakligen utgörs av privatbilism, kollektivtrafik och godstransporter med lastbil.⁴⁵

De nya personbilarna har i Sverige blivit 25 procent energieffektivare på fem år vilket är en historiskt mycket snabb utveckling.⁴⁶ Det finns stor potential redan i dagens transportsystem att göra effektiviseringar utöver detta. Till exempel finns en potential i att minska nya personbilars bränsleförbrukning med 20 procent bara genom att inom en och samma modellfamilj välja den mest bränsleeffektiva motorn. Ett annat exempel är att man både genom marknadspotentialundersökningar och genom testresenärsprojekt funnit att 20–30 procent av de som använder bil i storstäder skulle kunna använda kollektivtrafik utan någon försämring i restid. För att ta tillvara dessa och andra outnyttjade potentialer samt få genomslag av kommande åtgärder behöver man både utforma systemen på ett attraktivt sätt och hitta effektiva kombinationer av olika typer av styrmedel.⁴⁷

Både gods- och persontransporterna fortsätter att öka och tar bort en stor del av den effekt som fås av energieffektivisering och förnybar energi. Med dagens fattade beslut och nuvarande trafikutveckling kommer energianvändningen och utsläppen inte minska i någon större omfattning fram till 2030.⁴⁸ Utvecklingen därefter är mycket osäker och beror på vad som händer med trafikvolymen och vilka tekniska framsteg som görs när det gäller fordonen.

Nedanstående figur illustrerar situationen. Gapet mellan klimatmålen och den prognostiserade utvecklingen blir allt större med åren. För att nå målen, såväl EU:s som de svenska, krävs således ytterligare åtgärder och styrmedel.⁴⁹

3.4.1 Transporter i kommuner och landsting inkl. bolag

I den officiella statistiken finns ingen specificering av den energi som används för transporter inom offentlig sektor. Energimyndigheten tillsammans med SKL har dock beräknat kommuners och landstings energianvändning i kollektivtrafik och egna lätta fordon. Data kommer från kommuners och landstings inrapportering för det statliga energieffektiviseringsstödet år 2012. Den totala inrapporterade energianvändningen för kollektivtrafiken år 2012 motsvarar 3,3 TWh och den totala energianvändningen i egna och leasade personbilar samt i lätta lastbilar i kommuner och landsting uppgår till ca 0,6 TWh.⁵⁰

Fler aspekter bidrar dock till energianvändningen för transporter i kommuner och landsting. De offentliga upphandlingar som berör fordon och transporter är, utöver egna fordon och kollektivtrafik, resor och godstransporter. Upphandlingar som rör resor kan vara till exempel taxi, färdtjänst, sjukresor, skolskjuts, etc.

⁴⁵ Energimyndigheten, 2012, Transportsektorns energianvändning.

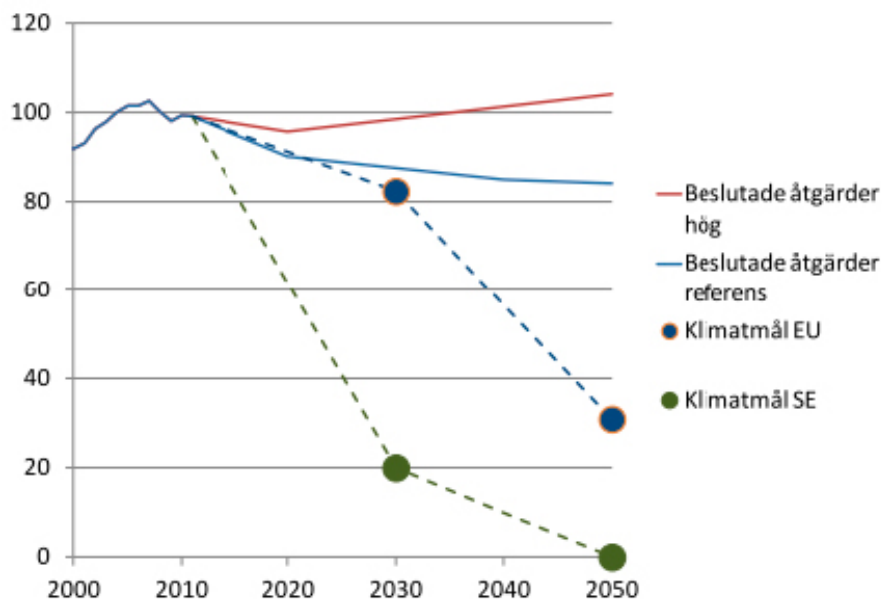
⁴⁶ Trafikverket, 2012, Delrapport transporter. Underlag till färdplan 2050.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Energimyndigheten och SKL, 2012, Nyckeltal energi och klimat 2012: Byggnader och transporter i kommuner och landsting.



Figur 4: Utveckling av vägtrafikens användning av fossil energi med beslutade åtgärder jämfört med klimatmål. Beslutade åtgärder inkluderar åtgärder och styrmedel som var beslutade i slutet av 2011, och innefattar bland annat koldioxidkrav på personbilar. Pga. ökande osäkerhet i prognosen finns två alternativ för beslutade åtgärder. (Index 100=2008) (Källa: Trafikverket, Delrapport transporter. Underlag till färdplan 2050, Publikationsnummer: 2012:224).

Godstransporter kan vara t.ex. lokal distribution samt bud-, anläggnings- och renhållningstransporter.⁵¹

Fordonens energiprestanda har för kommunerna förbättrats med cirka fem procent mellan 2009 och 2011 för de ägda och leasade personbilarna och lätta lastbilarna. Den har minskat från 0,686 till 0,651 kWh per kilometer, där det senare motsvarar 0,073 liter bensin med låginblandning av etanol per kilometer. För landstingen är energiprestandan 0,61 kWh per kilometer, ungefär oförändrad mellan början och slutet av 2011 då uppgifter finns.⁵²

Kommuner och landsting har över 50 000 bilar. De är föregångare i att köpa energieffektiva fordon med låga utsläpp av koldioxid. Om man ser till de 4 827 kommunägda fordon som nyregistrerades under 2012 släpper de i genomsnitt ut 129 gram koldioxid per kilometer (2010 var motsvarande värde 142 g/km). Det ligger klart lägre än de 280 789 nya svenska bilarna 2012 i allmänhet, med utsläpp på 138 gram per kilometer, och under EU:s medelvärde som 2011 låg på 136 gram per kilometer.⁵³

Kommunala fordonsinköpare visar vägen mot energieffektiva bilar i Sverige enligt Bilindex 2012. Andelen kommunägda fordon som låg på miljöbilsgränsen 120 gram per kilometer eller lägre har ökat till 56 procent, klart bättre än de 42 procenten för hela nybilsregistreringen.⁵⁴

⁵¹ Ecoplan (2013) Klimatkrav på fordon, drivmedel och transporter inom offentlig upphandling.

⁵² Energimyndigheten och SKL, 2012, Nyckeltal energi och klimat 2012: Byggnader och transporter i kommuner och landsting.

⁵³ Trafikverket, Bilindex 2012 – Index över nya bilars klimatpåverkan.

⁵⁴ Ibid.

3.4.2 Transporter i statliga myndigheter

Alla myndigheter ska årligen redovisa inköp av miljöbilar till Transportstyrelsen. År 2012 hade 232 myndigheter rapporteringsskyldighet. Av dessa myndigheters inköp av personbilar uppfyllde 71 procent kraven i miljöbilsförordningen, men kraven är 100 procent. Bland utryckningsfordon, där målet är att 50 procent ska vara miljöbilar, uppfyllde enbart 23 procent kraven.⁵⁵

I Naturvårdsverkets rapport miljöledning i staten redovisas myndigheters utsläpp av resor i koldioxid. Totalt är utsläppen 400 000 ton, vilket motsvarar totalt två procent av Sveriges samlade utsläpp från transporter. Utsläppen är störst från kategorin arbetsmaskiner, som står för cirka 250 000 ton koldioxid motsvarande totalt 60 procent. På andra plats kommer flygresor över 50 mil, med utsläpp på cirka 90 000 ton koldioxid. Resande med personbil släpper ut cirka 53 500 ton, vilket i sin tur motsvarar 300 miljoner km i bensindriven bil, eller 340 000 resor Stockholm-Göteborg tur och retur.⁵⁶

3.5 Energianvändning inom belysning

Offentlig utomhusbelysning står för 1,6 procent av den totala energianvändningen i Sverige (2008), men har beräknats utgöra ca 25 procent av utgifterna för drift och underhåll i svenska kommuner. Det är därmed den näst största posten i kommunernas budget för drift och underhåll. Att ersätta kvicksilverlampor med högtrycksnatrium har visat sig kunna ge energibesparingar upp emot 50 procent. Offentlig utomhusbelysning exemplifierar ett teknikområde med stor potential där relativt få ny- och reinvesteringar i energieffektiv teknik görs.⁵⁷

VTI har i en rapport från våren 2013 belyst planering och beslutsprocesser för energieffektivare väg- och gatubelysning i kommuner. Som en del av rapporten har de även undersökt hinder för energieffektiv belysning i kommunerna.

Byte till energieffektiv utomhusbelysning är ett lättmotiverat och effektivt sätt för kommuner att minska sin energiförbrukning och sina utgifter. Som kommunala exempel har åtgärder på riksväg 31 utanför Jönköping och i Hovmantorp minskat energianvändningen med 48 procent respektive 61 procent, investeringar som återbetalade sig på 4–7 år. Ändå sker relativt få investeringar på området och undersökningar visar att 32 av 53 kommuner år 2008 inte hade diskuterat belysning utifrån ett klimat- och miljöperspektiv.⁵⁸ Anledningen till detta beror på en rad tänkbara omständigheter och hinder som orsakar tröghet i kommunernas planeringsprocesser mot energieffektivare belysning. Hinder beskrivs närmare i rapportens kapitel 4 och 5.

⁵⁵ Transportstyrelsen, 2013, Transportstyrelsens inköp av myndigheters bilar och upphandling av bilresor enligt SFS 2009:1.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ VTI, 2013, Planering och beslutsprocesser för energieffektivare väg- och gatubelysning i svenska kommuner.

⁵⁸ Ibid.

4 Hinder för energieffektivisering

I det här kapitlet beskrivs en bredd av hinder för energieffektivisering i offentliga organ, utan hänsyn till prioritering av hinder. Kapitlet anger översiktliga beskrivningar av respektive hinder, framför allt utifrån tillgänglig litteratur. En fördjupning av ett urval av hinder finns i kapitel 5, där beskrivs de olika hinder som offentliga aktörer beskrivit under möten, workshops, enkäter och intervjuer, uppdelade på aktörskategori. I kapitel 5 görs även en ansats att värdera hinder i stort respektive smått.

Energimyndigheten har klassificerat hindren i detta kapitel utifrån tio kategorier:

1. Strategiskt arbete och långsiktiga visioner
2. Organisation och struktur
3. Samverkan mellan offentliga organ
4. Kunskap och kompetens
5. Lagstiftning, regelverk och praxis
6. Ekonomi
7. Metoder
8. Motivation och engagemang
9. Beteende
10. Delade incitament

Uppdelningen är ingen absolut klassificering, många hinder passar in i flera kategorier, men beskrivs under den rubrik de huvudsakligen anses höra hemma.

De hinder som beskrivs är inte enbart de som räknas som klassiska marknadsmisslyckanden⁵⁹. Olika ekonomiska skolor och teorier ger möjlighet att se och analysera problem ur olika perspektiv. I den neoklassiska ekonomiska teorin är utgångspunkten att alla aktörer på marknaden är rationella i sitt beslutsfattande. Hinder och marknadsmisslyckanden åtgärdas med olika styrmedel. Med ett identifierat hinder i form av ett marknadsmisslyckande, och under förutsättning att styrmedlet inte blir för dyrt, kan samhället enligt denna teori sätta in resurser för att rätta till marknadsmisslyckandet.⁶⁰

Men det finns även andra ansatser till att förklara varför resultat blir som de blir, t.ex. varför energieffektiva åtgärder inte genomförs i tillräcklig utsträckning.

⁵⁹ Ett marknadsmisslyckande är en situation som kan leda till att aktörer systematiskt fattar beslut som innebär att samhällets resurser inte utnyttjas optimalt.

⁶⁰ Energimyndigheten och Boverket, 2013, förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering.

Inom beteendekonomin⁶¹ tar man hänsyn till människans hela komplexitet. Enligt den beteendekononomiska skolan förekommer det systematiska snedvridningar i individers beslutsfattande, och dessa avviker från det fullt ut rationella. Olika aktörer kan tillämpa olika tumregler snarare än fullt ut bedöma konsekvenserna av sina beslut. En teori för beslutsfattande kan, mycket förenklat, beskrivas med hjälp av två system, ett logiskt och ett mer intuitivt. Det intuitiva systemet är bra på att fatta beslut men tar inte alltid med alla parametrar vid beslutsfattandet. Resultatet kan därför uppfattas som mindre logiskt.⁶²

4.1 Hinder inom strategiskt arbete

För ett framgångsrikt arbete med energieffektivisering krävs ett strategiskt och systematiskt angreppssätt. Organisationen måste ha en tydlig riktning och vilja, och ta ett helhetsgrepp på energifrågan så att den genomsyrar hela organisationen som en strategisk långsiktig satsning.

Med ett vidgat synsätt på affärsmässighet och värdeskapande kan energieffektiveringsåtgärder kopplas till olika slags vinster genom att de bidrar till organisationens/verksamhetens mål och policys, och på så sätt stärker varumärket och lönsamhet på sikt. Att inte ha en bred syn på värdeskapande och att inte ha en förmåga att agera långsiktigt hindrar organisationer att genomföra energieffektiveringsåtgärder som skulle gynna kunder/medborgare, kommande generationer, miljön, och även påverka verksamhetens egen legitimitet och affärsutveckling.⁶³

Som ett exempel på vikten av att sätta energiåtgärder i ett strategiskt sammanhang kan anges att VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, i sin rapport kring hinder för investering i kommunal energieffektiv väg- och gatubelysning framhåller att en central fråga för ett framgångsrikt arbete är om belysning ingår i ett prioriterat strategiskt sammanhang eller inte. De kommuner i studien som kommit längst i utbyte av gammal armatur till energieffektiv, är de som samordnat belysningsfrågor med andra strategiska frågor såsom energi, miljö eller trygghet. Övriga kommuner, som ligger sämre till i utbytet, har istället ett rent tekniskt och funktionellt synsätt på gatubelysning.⁶⁴ Resonemanget torde gälla på många områden.

Nedan beskrivs hinder som förekommer för ett framgångsrikt strategiskt arbete, uppdelat på olika delar som kan ingå i en strategi – nulägesanalys, mål, och uppföljning.

⁶¹ Beteendekonomin förknippas bl.a. med de psykologiska experimentstudierna som Daniel Kahneman gjort (och som han fick nobelpriset i ekonomi för 2002). Hans forskning finns sammanfattad i *Thinking Fast and Slow* (London: Allen Lane, 2011). Inspirerade av denna teoribildning har ett nytt sätt att se på styrmedel utvecklats av Richard Thaler & Cass Sunstein: *Nudge* (London: Penguin, 2008).

⁶² Boverket och Energimyndigheten, 2013, Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader.

⁶³ SP, 2013, Elda inte för kråkorna, prel. version.

⁶⁴ VTI, 2013, Planering och beslutsprocesser för energieffektivare väg- och gatubelysning i svenska kommuner.

4.1.1 Nulägesanalyser

För att kunna jobba strategiskt och målinriktat med energieffektivisering krävs en bra grund som utgångspunkt, en nulägesanalys.

På uppdrag av Energimyndigheten genomfördes under 2011 en analys av 75 kommunala energieffektiviseringsstrategier åt Energimyndigheten (strategier som lämnats in till Energimyndigheten inom ramen för statligt stöd för energieffektivisering⁶⁵). Uppdraget omfattade att bedöma om strategierna kan anses uppfylla syftet med den förordning som reglerar stödet, dvs. kommuner och landsting sektor föregår som goda exempel för en effektiv användning av energi. Uppdraget omfattade vidare att beskriva hur eller varför förordningens syfte uppfylls eller ej då strategierna implementeras och genomförs. Och om syftet med förordningen inte uppnås, vilka brister kan då identifieras?

En analys av strategierna visade att flertalet organisationer i sina strategier presenterat en nulägesanalys som snarare kan betraktas som en nulägesbeskrivning. I rapporten har en bedömning gjorts om att en analys ska omfatta ett resonemang och reflektion över vad den insamlade energistatistiken i en nulägesbeskrivning betyder i förhållande till motsvarande regional och eller nationell statistik, vad som är stort och vad är smått. Analysen ska ge hjälp för att kommunen ska kunna sätta relevanta mål och prioritera vilka åtgärder som ska genomföras.⁶⁶ Saknas en analys av nuläget kan målen bli satta utifrån felaktiga förutsättningar och det är svårare att styra verksamheten efter målen.

En övervägande del av de statliga myndigheterna hyr sina lokaler. Det innebär att de har störst möjlighet att påverka hur mycket verksamhetsel som används, medan möjligheterna att påverka energianvändningen för uppvärmning är mindre då det vanligtvis krävs åtgärder på fastigheten. En analys av de statliga myndigheternas arbete med energieffektivisering visar att många myndigheter har svårt att veta hur mycket verksamhetsel de förbrukat, och att följa upp både sin energianvändning och effekten av eventuellt genomförda åtgärder⁶⁷. Detta kan delvis förklaras av att verksamhetselen kan ingå i hyreskostnaden utan att den särredovisas, vilket är ett hinder för att vilja genomföra fler åtgärder.

4.1.2 Mål för energieffektivisering

Brist på tydliga mål för energieffektivisering är ett hinder inom offentlig förvaltning. Utan bestämda och tydliga mål blir det oklart för organisationen och dess medarbetare vilket arbete som ska utföras och varför det ska göras. Det medför en risk för att fel åtgärder genomförs eller att nödvändigt arbete inte kommer till stånd. En otydlig målbild försvårar också möjligheterna till uppföljning⁶⁸. Det är viktigt att sätta övergripande mål för energieffektivisering som alla verksamheter inom organisationen arbetar för att uppfylla.

⁶⁵ Förordning 2009:1533 om statligt stöd för energieffektivisering i kommuner och landsting.

⁶⁶ KanEnergi 2011, Analys och utvärdering av kommunala energieffektiviseringsstrategier.

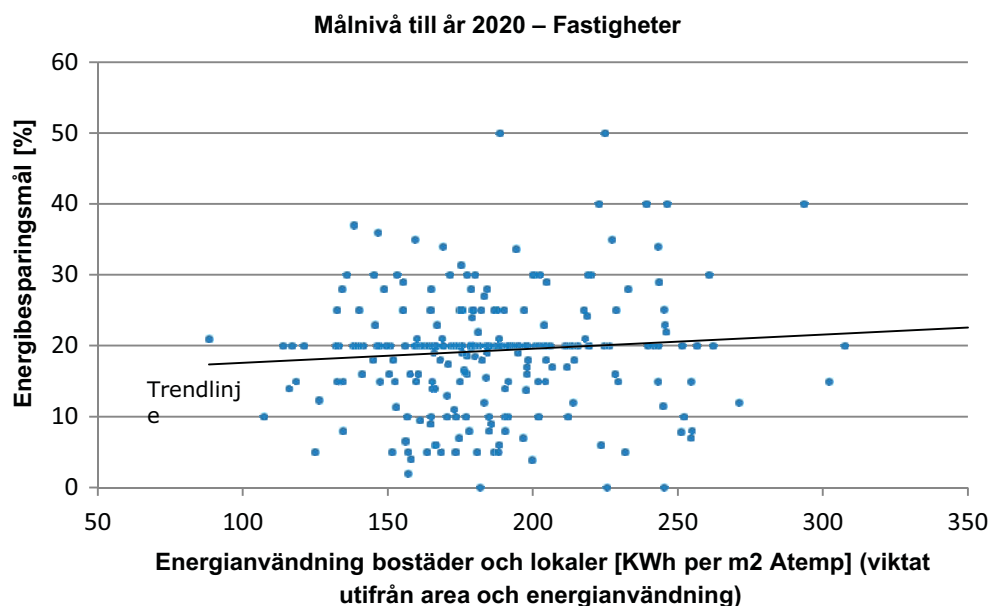
⁶⁷ Energimyndigheten, 2012, Myndigheters arbete med energieffektivisering, Sammanställning och analys.

⁶⁸ UFOS, 2010, Det finns potential.

De mål som satts upp av kommuner och landsting inom ramen för energieffektiviseringsstödet visar på en stor spridning. Målen är uttryckta som energieffektivisering i fastigheter och transporter inom den egna organisationen mellan 2009 och 2014 samt 2020. Målnivåerna för fastigheter⁶⁹ varierar mellan 0,5 och 30 procent med ett medelvärde på 9,8 procent till år 2014. För transportområdet⁷⁰ varierar målnivåerna mellan 0 och 75 procent med ett medelvärde på 10,6 procent. Målnivåerna för fastigheter¹⁵ varierar mellan 0 och 50 procent med ett medelvärde på 19,0 procent till år 2020. För transportområdet¹⁶ varierar målnivåerna mellan 0 och 81 procent med ett medelvärde, 19,5 procent.

De genomsnittliga målen för energieffektivisering i byggnader och transporter ligger båda nära 20 procent mellan åren 2009 och 2020, vilket är i ungefärlig nivå med det nationella 2020-målet som gäller mellan åren 2008 och 2020⁷¹.

För att undersöka om det finns ett samband mellan organisationernas nuläge beträffande energianvändning i fastigheter och ovan nämnda mål har följande figur tagits fram⁷². Figuren visar kommunernas målnivåer relaterat till deras energianvändning i medeltal (kWh per kvm Atemp). I underlaget är samtliga kommuner och landsting som redovisat sin energistatistik enligt ESS medtagna.⁷³



Figur 5: Målnivå för fastigheter år 2020 i förhållande till energianvändning per kvm för basåret 2009. (Källa: KanEnergi, 2011).

⁶⁹ Målnivåer för 266 organisationer omfattas. 1 organisation har exkluderats då målet låg på 100 %.

⁷⁰ Målnivåer för 265 organisationer omfattas. 2 organisation har exkluderats då målet låg på 100 %.

⁷¹ Målen går inte att jämföra rakt av då de uttrycks och mäts på olika sätt.

⁷² KanEnergi, 2011, analys och utvärdering av kommunala energieffektiviseringsstrategier.

⁷³ Underlag till rapporten Nyckeltal energi och klimat 2011.

Figur 5 ovan visar hur målnivån är relaterad till energianvändningen i medeltal för bostäder och lokaler. Kommunernas och landstingens målnivåer i förhållande till energianvändningen varierar mycket. Det finns inget tydligt samband mellan att de organisationer som har en låg energianvändning också skulle ha en låg målnivå eller att kommuner med hög energinivå skulle ha en hög målnivå. Även organisationer som idag visar upp låga nyckeltal har antagit höga mål som indikerar att man ser en potential för ytterligare minskning av energianvändningen för fastigheter.

Naturvårdsverkets rapport⁷⁴ om miljöledning i staten visar att lite mer än 95 procent av myndigheterna har antagit miljömål och att allt fler myndigheter redovisar att de har upprättat mål och handlingsplaner och har rutiner för uppföljning av målen. Kvaliteten på målen och möjligheten att mäta och följa upp dessa varierar fortfarande stort mellan myndigheterna. Energimyndighetens analys av myndigheters arbete med energieffektivisering (2012) visar att långt ifrån alla myndigheter har antagit mätbara mål för energieffektivisering för den egna verksamheten.

Nationella och europeiska mål

Det finns flera mål om energieffektivitet både i EU och nationellt. De olika energieffektiviseringsmålen och sätten att mäta effektiviseringen, gör att målen är svåra att jämföra och att t.ex. tillämpa på lokal nivå. Att målen omfattar både tillförd och slutanvänd energi visar vikten av att effektivisera hela energisystemet. Endast miljö kvalitetsmålet god bebyggd miljö innebär en sektorsspecifik målsättning för bostäder och lokaler.⁷⁵ Riksdagen beslutade den 22 juni 2010 att förändra miljömålssystemet⁷⁶. Beslutet innebär att ett preciserat delmål om energieffektivisering i bebyggelse till 2050 togs bort. Men enligt beslutet ska det inte tolkas som att målsättningarna för energianvändningen i bebyggelsen ändras i sak⁷⁷.

Otydliga nationella mål och styrmedel upplevs vara ett hinder för energieffektivisering. Nationella mål går inte att ”översätta” och anta direkt på regional och lokal nivå. Detta är något som exempelvis har uppmärksammats i länsstyrelsernas pilotlänsuppdrag för grön utveckling, där lyfts att avsaknad av långsiktiga (2030–2050) och sektorsnedbrutna mål samt avsaknad av tydliga styrmedel för hur samhället avser att säkerställa dess genomförande är två hinder för energieffektivisering. Detta utgör påtagliga hinder för att aktörer ska initiera åtgärder på kort och lång sikt, och därmed ett hinder för energieffektiviseringsåtgärder.⁷⁸ Det upplevs vara en stor utmaning för offentliga aktörer att bidra till de långsiktiga nationella visionerna (t.ex. klimatneutralt Sverige) när de kortsiktiga målen till 2020 inte ger tillräckligt tydliga signaler om de förväntningar som samhället har, och de krav som i framtiden kommer att ställas på olika organisationer.⁷⁹

⁷⁴ Naturvårdsverket, 2013, Miljöledning i staten 2012.

⁷⁵ Energimyndigheten och Boverket, 2013, förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering i byggnader.

⁷⁶ Förändringarna innebär en ny struktur som innebär att miljö kvalitetsmålen endast beskriver miljö tillstånd, och generationsmålet beskriver den samhällsförändring som behövs för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Även bedömningsgrunden förändrades och omfattar även en bedömning om det finns tillräckligt med styrmedel för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

⁷⁷ Miljödepartementet DS 2012:23 sida 109 (Boverket och Energimyndigheten, 2013).

⁷⁸ Länsstyrelsen i Dalarna, 2013, Mycket snack och mycket verkstad.

⁷⁹ Länsstyrelsen i Dalarna, 2013, PM.

4.1.3 Målkonflikter

Målkonflikter gällande energi och andra mål kan utgöra ett hinder för energieffektivisering.

Målkonflikter kan handla om att energieffektivisering i byggnader ställs mot varsamhetskrav i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Exempelvis kan genomförande av energieffektiviseringsåtgärder som åtgärder på klimatskalet i äldre, bevaransvärda byggnader hindras av varsamhetskrav.⁸⁰

Ett exempel på målkonflikt inom transportsektorn var den ökade användning av etanol som drivmedel. Ökningen var till stor del framdriven av olika ekonomiska styrmedel såsom befrielse från energiskatt, lägre förmånsvärde vid fri bil, lokala stimulanser som fri parkering o.s.v. för att öka andelen förnybara drivmedel. Användning av etanol, baserat på förnybara energislager, leder till att utsläppen av växthusgaser från transportsektorn reduceras men samtidigt minskar energieffektiviteten eftersom etanol kräver mer energi i omvandlingsledet jämfört med bensin och diesel. I arbetet med effektivare energianvändning är detta en målkonflikt som blir tydlig eftersom både ökad användning av förnybara bränslen samt energieffektivitet är viktigt i arbetet.⁸¹ En annan målkonflikt inom transportsektorn rör hur ett energieffektivt transportsystem ska samverka med krav på tillgänglighet.

Exempel på interna målkonflikter kan finnas inom kommuner som både äger bostadsbolag och energibolag. Det har på vissa håll uttryckts att man inte ser vinsten i att energieffektivisera sin fjärrvärmeanvändning i kommunala bostadsbestånd då det minskar underlagen för egen fjärrvärme- och elproduktion. Ett annat argument kan vara att fjärrvärme är en ”ren” energiform, och därför anses inte behöver prioriteras.

Målkonflikter lyfts även som en viktig fråga av både Delegationen för hållbara städer och av Energieffektiviseringsrådet⁸², det senare i en PM om hållbar stadsutveckling. Båda har samsyn om att målkonflikter kan uppstå då olika perspektiv ställs mot varandra i planerings- och utvecklingsarbete, och att energi- och hållbarhetsfrågor idag inte är integrerade i alla politikområden.⁸³

4.1.4 Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av aktiviteter och mål inom energieffektiviseringsområdet är av stor vikt för att se att man är på rätt väg och för att lära sig i arbetet framöver.

⁸⁰ Svensk Fjärrvärme 2010, Energitjänster, med kunden i centrum.

⁸¹ Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 2006, Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

⁸² Energieffektiviseringsrådet har inrättats för att stärka samverkan och underlätta samordning på energieffektiviseringsområdet. De organisationer som ingår i rådet är Energimyndigheten, Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Energimarknadsinspektionen, Jordbruksverket, Trafikverket, Boverket, Länsstyrelsen i Halland samt Sveriges kommuner och landsting.

⁸³ Energieffektiviseringsrådet, 2013, PM hållbar stadsutveckling.

I en analys av 75 kommunala energieffektiviseringsstrategier finns det bara i 11 av de 75 strategierna en bedömning av åtgärdernas effekt, d.v.s. hur mycket energi en enskild åtgärd har potential att spara. I ytterligare 14 strategier finns uppskattningar som är mycket övergripande eller omfattar en del av åtgärderna. För övriga 50 organisationer saknades helt någon form av uppskattning av åtgärdernas effekt. Då beskrivningar av de planerade åtgärdernas effekt saknas eller är bristfälliga för majoriteten av organisationerna kan ingen bedömning i förväg göras av hur stora möjligheterna är att sätta mål nås utifrån de presenterade energieffektiviseringsstrategierna.⁸⁴

Naturvårdsverkets sammanställning av myndigheternas miljöledningsarbete från 2010 visar ett ökat koldioxidutsläpp och energianvändning sedan 2009. Det beror enligt Naturvårdsverket sannolikt på en mer noggrann uppföljning från myndigheterna, än på en reell ökning. Detta visar på att myndigheternas återrapportering fortfarande är i en utvecklingsfas och att det idag är svårt att följa upp på vilket sätt myndigheternas miljöpåverkan förändras. Det är positivt att se att myndigheterna förbättrar sin uppföljning då det ger en mer korrekt referens. Det är dock anmärkningsvärt att det efter 15 års miljöledningsarbete i statliga myndigheter och nio år med krav på återrapportering ännu inte finns fullständiga uppgifter om hur statliga myndigheter påverkar miljön med sin verksamhet.⁸⁵

En majoritet av de statliga myndigheterna har konstaterat att de inte har möjlighet att mäta resultat kopplat till en specifik energiåtgärd. Dessutom saknar många myndigheter rutiner eller system för att möjliggöra en uppskattning av minskad energianvändning till följd av t.ex. gjorda inköp, något som ställs krav på enligt gällande förordning 2009:893 om energieffektiva åtgärder i myndigheter. De flesta myndigheter gör inte någon bedömning av åtgärders kommande besparingseffekter och de som gör en bedömning har i regel visat sig ha gjort en felaktig sådan.⁸⁶

Det är av stor vikt att uppföljning är jämförbar med andra organisationer, s.k. benchmarking. Det saknas t.ex. i Sverige möjlighet för enskilda kollektivtrafikmyndigheter att jämföra kostnaderna för den egna verksamheten med de kostnader som andra kollektivtrafikmyndigheter har för en trafik som i många hänseenden är identisk. I den utsträckning olika kollektivtrafikmyndigheter använder olika utformning av avtal är det inte heller möjligt att jämföra effekterna av respektive utförande. Den upphandlade kollektivtrafiken styrs därmed på grundval av ett ofullständigt underlag.⁸⁷

4.2 Hinder inom organisation och struktur

Ledning och organisationsstruktur spelar en stor roll för ett framgångsrikt energieffektiviseringsarbete.

⁸⁴ KanEnergi, 2011, Analys och utvärdering av kommunala energieffektiviseringsstrategier.

⁸⁵ Naturvårdsverket, 2010, Miljöledning i staten.

⁸⁶ Energimyndigheten, 2013, Myndigheternas arbete med energieffektivisering.

⁸⁷ VTI rapport, 2013, Kollektivtrafikens roll för regeringens mål om fossiloberoende fordonsflotta.

4.2.1 Ledningens engagemang

Om ledningen för en organisation brister i engagemang och strategi rörande energieffektiviseringsfrågan är detta ett hinder av stor betydelse. En engagerad ledning med en tydlig strategi är en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Ett aktivt ledarskap i kommuner och landsting krävs, både i den politiska ledningen och på tjänstemannanivå i förvaltningsledningar.⁸⁸ I statliga myndigheter ligger ledningsansvar på generaldirektören.

Brister i ledningen kan bero på flera parametrar; brist på tid och kunskap, målkonflikter, otydlighet i roller och ansvarsfördelningen eller avsaknad av en naturlig arena för kommunikation och kunskapsöverföring mellan tjänstemän och politiker. Energifrågor hanterades tidigare i driftsorganisationer och det är i många fall först på senare år som frågan har hamnat på den politiska agendan och på strategisk nivå. Den politiska verksamhetsplanen följer ofta mandatperioden, medan planering av investeringar i byggnader är mer långsiktiga.⁸⁹

Exempel på ledningens betydelse för ett framgångsrikt arbete kan även hämtas från projekt kring samordnade varuleveranser, från de projekt som lagts ner under eller efter projektiden. Om utvecklingen ska kunna drivas långsiktigt och med kraft har det konstaterats att det krävs ett tidigt engagemang från politikerna, helst över partigränserna. Ett beslut i kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige ger en tydlighet som ofta är nödvändig när förändringar ska implementeras.⁹⁰

4.2.2 Tid

Komplexa förändringar kräver kontinuerligt, uthålligt och strukturerat arbete under lång tid. Det tar tid att bygga upp en organisationskultur som är duktig på kommunikation, samverkan, lärande och hantering av kontinuerliga förändringar.

Planering av stora renoverings- och effektiviseringsarbeten tar ofta flera år. Till exempel startade det kommunala bostadsbolaget Alingsåshem sitt planeringsarbete för det framgångsrika Brogårdenprojektet två år innan den första renoveringsetappen startade.⁹¹

Mediankommunen i Sverige är ca 16 000 invånare och i dessa kommuner kan tjänstemän hantera flera ansvarsområden. Bristen på tid att driva komplexa och långa projekt blir därför påtaglig. En studie över produktivitetläget inom svenskt byggande⁹² visar att kommunala beställarorganisationer lägger ned mindre än hälften så mycket tid som privata aktörer i beställarledet.

Ett exempel från transportsidan är projekt inom samordnade varuleveranser.

⁸⁸ SKL, 2011, Miljarder skäl att spara.

⁸⁹ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner - fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

⁹⁰ Miljöstyrningsrådet, 2008, Samordnade leveranser inom kommuner och landsting.

⁹¹ SP, 2013, Elda inte för kråkorna, prel. version.

⁹² Sveriges Byggindustrier, 2013, Produktivitetläget i Svenskt byggande 2013 – Nybyggnad flerbostadshus och kontor.

Det praktiska genomförandet av ett sådant projekt är inte resurskrävande i sig. De resurskrävande momenten uppstår istället när alla berörda parter i organisationen ska utbildas i ett nytt sätt att tänka och arbeta. Många berörs och alla behöver ny kunskap för att kunna agera rätt. Utöver en engagerad projektledare behövs logistiker, kommunikatör, upphandlarkompetens och ekonomikompetens. Efter projekttiden är det dock fullt tillräckligt att avtalet förvaltas av en person, eventuellt på deltid i en mindre kommun.⁹³

4.2.3 Organisationens arbetssätt

Att inte få till ett tvärsanknippat arbetssätt är ett hinder för energieffektivisering då det till exempel medför risker att enbart en del av verksamheten arbetar med frågan. Det är viktigt med förmåga att bygga upp organisationen på ett sådant sätt att nyckelpersoner och befattningar som berörs av energieffektiviseringsfrågor deltar i arbetet.

I många organisationer drivs energieffektivisering som enskilda projekt istället för att implementeras i ordinarie verksamhet. Vanligt är att projekt initieras då statliga medel finns att söka, men när projektet är slut är det ofta oklart vem i organisationen som resultat och eventuellt fortsatt arbete ska lämnas över till.⁹⁴

Om energifrågan drivs av olika förvaltningar som inte samverkar blir rollerna otydliga och tidsbrist uppstår. Det leder till att olika personer inom organisationen kan ta egna initiativ och arbetar med frågan, men inte tillsammans. Det är heller inte alltid kommunala förvaltningar och deras bolag samarbetar. Lokalförvaltning och bostadsbolag vinner mycket på att samarbeta, då de ofta möter samma svårigheter och utmaningar.⁹⁵ När det gäller transporter kan t.ex. ansvaret för planering av transporterna ligga hos Trafikkontoret men energifrågan och miljöaspekten ligga hos Miljöförvaltningen.

Ett exempel är hämtat från länsstyrelsen i Dalarna som lyfter i en promemoria att det finns brister i länsstyrelsernas insatser för att involvera flera sakområden i energifrågan – både inom respektive länsstyrelse och nationellt via befintliga chefs- och handläggarnätverk för respektive sakområde. Vanliga hinder för att arbetet inte breddas i tillräcklig omfattning är begränsade personella resurser, skilda arbetssätt/prioriteringar inom respektive sakområde och bristande delaktighet av berörda sakområden. Detta upplevs resultera i att energifrågorna inte beaktas tillräckligt i det vardagliga arbetet.⁹⁶

I VTIs rapport om beslutsprocesser och planering för energieffektivare väg- och gatubelysning finns ett annat exempel. VTI undersökte bl.a. investeringar i energieffektiv belysning i tolv kommuner. De kommuner som varit snabbast i

⁹³ Miljöstyrningsrådet, 2008, Samordnade leveranser inom kommuner och landsting.

⁹⁴ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Länsstyrelsen Dalarna, 2013, PM.

arbetet var de fyra minsta. Studien tyder på att koordination och samarbete mellan organisatoriska nivåer är en viktig framgångsfaktor för att det finns en mer aktiv planering och effektivare beslutsprocesser i små kommuner. För att nå samma grad av samordning i större kommuner krävs tydliga instruktioner och rutiner för samordning. Detta torde även vara giltigt för fler teknikområden. Komplexiteten i större kommunala organisationer och dess effekter på beslutsfattande har även konstaterats i tidigare studier.⁹⁷

4.3 Hinder inom samverkan mellan offentliga organ

Länsstyrelsen i Dalarna har varit pilotlän för grön utveckling och har inom ramen för det arbetet tagit fram rapporten ”Mycket snack och mycket verkstad” där det regionala perspektivet på energifrågan lyfts fram. I rapporten presenteras hinder gällande hur offentliga organisationer samverkar med varandra, på alla olika nivåer. Brister upplevs i:

- tvärssektoriell samverkan, dvs. mellan olika sakområden.
- hur nationella myndigheter samordnar sin vägledning och sitt stöd till regional och kommunal nivå?
- tydligheten kring samverkan mellan nationell och regional nivå (brister i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev).
- nationella myndigheters förmåga att ge samstämmande signaler till kommunal och regional nivå, avseende energieffektiviseringsarbete.

Dessa brister anses vara hinder för en gemensam utveckling av planering, genomförande och uppföljning som driver på arbetet med energieffektivisering. Att respektive myndighet arbetar med sina egna kärnfrågor gentemot den kommunala och regionala nivån (kommuner, länsstyrelser etc.) hindrar dialog, samverkan, kunskapsutbyte m.m. vilket behövs för att gemensamt närma sig målen inom olika politikområden. Brister hindrar även enskilda sakområden/handläggare i arbetet då de får olika signaler om vägen framåt.⁹⁸

Även Energieffektiviseringsrådet har i ett PM rörande hållbar stadsutveckling lyft denna problematik. De ingående myndigheterna samt SKL är eniga om att utmaningar finns rörande bristande möjligheter till planering mellan lokal/regional/nationell nivå. De framför att stuprörstänk inom olika myndigheter och bristande samsyn om vägen framåt är en gemensam utmaning. Samma hinder tas även upp av den avslutade Delegationen för hållbara städer i sin rapport ”Femton hinder för hållbar stadsutveckling.”⁹⁹ Då energieffektiviseringsområdet är en del av hållbar stadsutveckling gäller problematiken även på det området.

⁹⁷ VTI, 2013, Planering och beslutsprocesser för energieffektivare väg- och gatubelysning i svenska kommuner.

⁹⁸ Länsstyrelsen i Dalarna, 2013, Mycket snack och mycket verkstad.

⁹⁹ Energieffektiviseringsrådet, 2013, PM hållbar stadsutveckling.

Inom upphandlingsområdet är bred samverkan på nationell nivå av stor vikt då ansvar för frågan ligger delad mellan många departement och myndigheter. Exempelvis ligger huvudansvaret för offentlig upphandling hos Socialdepartementet medan både Näringsdepartementet och Finansdepartementet, tillsammans med deras myndigheter Konkurrensverket och Kammarkollegiet, också har viktiga ansvarsområden såsom statliga ramavtal, upphandlingsstödet och tillsyn. Naturvårdsverket under Miljödepartementet ansvarar vidare för uppföljning av miljökrav i offentlig upphandling, medan Energimyndigheten ansvarar för förordning om energieffektiva åtgärder i myndigheter, som till stor del rör upphandlingsåtgärder. Situationen kommer delvis att förändras under sommaren 2014 då allt upphandlingsstöd från Kammarkollegiet, Vinnova och Svenska Miljöstyrningsrådet istället kommer att finnas samlat hos Konkurrensverket.

4.4 Hinder inom kunskap och kompetens

Ett stort hinder för energieffektivisering är ojämnt fördelad eller bristande kunskap. Klyftan förväntas öka framöver, samtidigt som behovet av kunskap också ökar. Kartläggningen av hinder inom Energimyndighetens och Boverkets förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering i byggnader visar att kategorin kunskaphinder är den grupp som utgör det största hindret för energieffektiv renovering. Inom den gruppen lyfts det 41 av de totalt 179 hinder som aktörer beskrivet i arbetet, nästan dubbelt så många som den hinderskategori som kommer på andra plats – organisation med 24 angivna hinder.

Flera kommuner lyfter fram konkreta exempel såsom brist på kunnig driftspersonal, vilket i sin tur kan skapa konkurrens mellan olika organisationer.¹⁰⁰ Många driftsingenjörer kommer gå i pension inom en relativt snar framtid och det är svårt att locka personer till tekniska utbildningar.¹⁰¹

Kompetensbehovet är komplext, och omfattar t.ex. inom fastighetssidan allt från beställarkompetens och LCC-kalkyler till praktisk kunskap om drift. Det tar tid att sätta sig in i komplexa frågor, nya lösningar och teknik osv. och den tiden saknas ofta i många organisationer. Den allmänna kunskapen om effektiv energianvändning i byggnader är god, men den specifika kunskapen om hur lönsamma åtgärder ska realiseras brister.¹⁰²

Kunskapsbristen kan bestå i att metoder för energieffektivisering är nya och obeprövade för utövaren. Kunskapsbrist ökar risken för att investeringen inte ska uppfylla organisationens uppsatta avkastningskrav, vilket gör att energi-effektiviserande åtgärder anses vara mer riskabla än andra åtgärder. Många aktörer är också osäkra på att de energieffektiviserande åtgärderna kommer att generera den utlovade minskningen av energianvändningen.¹⁰³

¹⁰⁰ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁰¹ SKL, 2011, Miljarder skäl att spara.

¹⁰² SKL, 2011. Miljarder skäl att spara & Länsstyrelsen Stockholms län, 2013.

¹⁰³ Energimyndigheten och Boverket 2013, förslag till strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader.

Avsaknad av information om goda exempel, genomförda demonstrationsprojekt, nyckeltal osv är en utbredd känsla, men med tanke på det utbud av information som finns kan det istället vara så att informationen finns men inte når fram till rätt personer.¹⁰⁴

Avsaknad av kompetens kan vara ett hinder som är svårt att synliggöra, det innebär att organisationen och dess medarbetare måste medge att de saknar kunskaper.¹⁰⁵

4.5 Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis

Ett antal rättsliga åtgärder, lagstiftning i vid mening, har vidtagits både på nationell nivå och inom EU för att nå en effektivare energianvändning. Arbetet påverkas dock också av ett stort antal andra rättsregler som helt eller delvis har andra syften. Det finns regelverk som direkt främjar energieffektivisering, regelverk som ska syfta till annat, men som ändå kan användas i syfte att energieffektivisera, och regelverk som direkt förhindrar energieffektiviseringsåtgärder. De sistnämnda kan vara mer eller mindre långtgående och mer eller mindre reella.¹⁰⁶

SP och Göteborgs Universitet har i sitt forskningsprojekt ClueE undersökt hinder för energieffektivisering ur olika samhällsvetenskapliga perspektiv, bland annat juridik, framför allt i kommunala bostadsbolag. De har genom fallstudier tittat på vilken påverkan rättsregler har på olika aktörers handlande. Det sätt en viss rättsregel tillämpas eller inte tillämpas säger inte nödvändigtvis något om regelns innehåll, såvida den som tillämpar regeln inte är en domstol. En kommuns tillämpning av en regel kan därmed inte vara vägledande för hur en annan kommun bör tillämpa regeln.¹⁰⁷

4.5.1 Offentliga upphandlingar och inköp

Alla offentliga aktörers anskaffning av varor och tjänster regleras genom *lagen (2007:1091) om offentlig upphandling*, LOU, samt *lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, LUF. Lagarna bygger på grundläggande principer enligt EU rätt såsom likabehandling, transparens och proportionalitet. Lagarna har kommit till för att stärka konkurrensen inom EU, alla leverantörer behandlas lika och med transparens, samt att anbudsgivare kan överpröva tilldelningsbeslut.

Som upphandlande myndigheter räknas statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, samt vissa offentligt styrda organ såsom kommunala bolag.

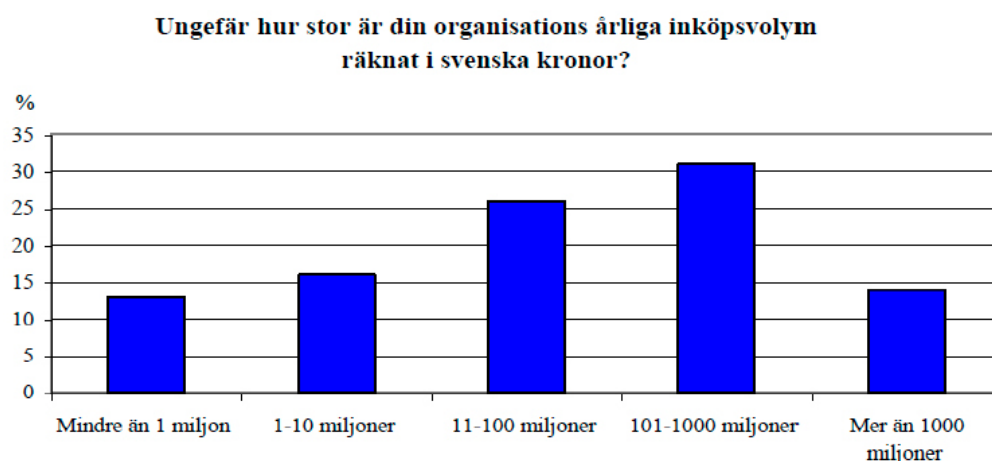
¹⁰⁴ Länsstyrelsen Stockholms län 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹⁰⁷ Ibid.

En undersökning från Naturvårdsverket från 2013 (enkäter till kommuner, landsting, statliga myndigheter och statliga bolag) visar på den omfattande volym som offentlig sektor upphandlar för årligen. 45 procent, drygt två av fem, har en inköpsvolym på över 100 miljoner kr årligen.



Figur 6, årlig inköpsvolym hos kommuner, landsting, statliga myndigheter och statliga bolag. (Källa: Naturvårdsverket, 2013).

Enligt Konkurrensverket så uppgick de offentliga inköpen under år 2010 till 563 miljarder kronor, vilket i sin tur utgör en tredjedel av de totala offentliga utgifterna.¹⁰⁸

Regeringens mål med den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv och rättssäker samt ha till syfte att tillvarata konkurrensen på marknaden så att offentliga medel används effektivt, till nytta för medborgarna, offentlig sektor och näringslivet.¹⁰⁹

Att offentlig upphandling kan användas för att bidra till att miljömål och sociala mål uppnås har framkommit i en mängd olika sammanhang. Bland annat i EU:s upphandlingsdirektiv samt i nationell politik och lagstiftning. I Europa 2020-strategin anges att offentlig upphandling spelar en nyckelroll för att bl.a. stödja övergången till en resurssnål ekonomi med låga koldioxidutsläpp

Regeringens intentioner att det ska hända något i praktiken har inneburit att en s.k. ”bör- regel” infördes 2010 i LOU 1 kap 9a § och motsvarande i LUF 1 kap 24a §. Alla upphandlande myndigheter och enheter har därigenom ett ansvar att miljö- och sociala hänsyn när det är möjligt med hänsyn till kontraktsföremålet. Enligt Riksrevisionens bedömning så har bör-regeln en liten eller ingen påverkan kring om miljö- och energikrav ställs. Det avgörs istället av andra faktorer såsom krav

¹⁰⁸ Statskontoret, *Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling – delrapport*, dnr 2013/212-5.

¹⁰⁹ <http://www.regeringen.se/sb/d/15446/a/181879>.

och önskemål från beställarna samt politiska prioriteringar i organisationerna. Dock finns en reservation i den slutsatsen om att bör-regeln är ganska nyligen införd och att effekten möjligtvis kan öka efterhand.¹¹⁰ Naturvårdsverkets enkät från 2013 om miljöanpassade inköp visar att 6 av 10 upphandlande myndigheter anser att börkravet inte medfört att deras organisation ställer högre miljökrav än tidigare.¹¹¹

En svårighet gällande diskussioner om offentlig upphandling som verktyg och styrmedel för att nå samhällspolitiska mål är att det finns brist på forskning, inte minst ekonomisk, om hur upphandling bör ske på bästa sätt för att nå de prioriterade politiska målen. Detta gäller i synnerhet effekterna av att ställa sociala krav samt miljökrav, inklusive krav på energieffektiva produkter och tjänster. Vilken typ av krav som ger vilka effekter är dåligt belyst.¹¹²

Statskontoret publicerade den 15 januari 2014 en promemoria inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag om ett nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling. PM:et visar liknande slutsatser om upphandlingens effekter för samhällspolitiskt mål, nämligen att forskningen idag ger olika besked rörande om och när upphandling är att betrakta som ett effektivt styrmedel. De visar också på att det finns få empiriska studier om de faktiska effekterna att använda offentlig upphandling som ett medel att styra mot politiska mål. Vidare konstaterar Statskontoret att det dock finns ett politiskt intresse för att ställa sociala och miljömässiga krav vid offentlig upphandling, samt ett intresse bland upphandlande myndigheter. PM:et framhåller därför att det kommer att kräva ett fortsatt utvecklingsarbete inom området.¹¹³

Nedan beskrivs olika hinder inom upphandlingsprocesser som offentliga aktörer upplever. Först berörs hinder för traditionell anskaffning av varor och tjänster, och sedan följer ett avsnitt med hinder kopplade till innovationsupphandlingar.

Upplevda hinder i lagstiftningen, inklusive risker för överprövning

Frågan huruvida miljö- och energikrav kan ställas enligt LOU har analyserats i ett flertal rapporter av bl.a. Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet och Konkurrensverket. Svenska domstolar har i ett antal mål prövat miljökrav i offentlig upphandling, om än inte just med fokus på energieffektivisering. Generellt har det bekräftats att det finns ett betydande utrymme i lagen för miljö- och energikrav. Upphandlande myndigheter har stor frihet att bestämma föremålet för en upphandling, men mycket långtgående krav kan eventuellt ifrågasättas mot bakgrund av hur de överensstämmer med kravet på proportionalitet. Inom vissa områden, såsom vägtransportfordon och kontorsutrustning, är det obligatoriskt att ställa energikrav.¹¹⁴

¹¹⁰ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹¹¹ Naturvårdsverket, 2013, miljöanpassade inköp.

¹¹² SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

¹¹³ Statskontoret, *Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling – delrapport*, dnr 2013/212-5.

¹¹⁴ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

Att ställa energikrav vid upphandlingar är komplext och föremål för en omfattande reglering. Det kan upplevas som ett problem i sig då det kräver betydande resurser, och kunskaper om planering, kravspecificering, anbudsutvärdering och uppföljning. Rättsligt behöver det dock inte medföra några svårigheter att ställa energirelaterade krav, utan utmaningen ligger i tillräckliga resurser och kompetens. Det är en utmaning att regelverket inte ger tydliga svar på många frågor, utan istället formulerar grundläggande principer som successivt preciseras i rättspraxis.¹¹⁵

Lagen om offentlig upphandling har de senaste åren varit under översyn i en statlig offentlig utredning, Goda affärer (SOU 2013:12). Där beskrivs följande hinder till följd av LOU¹¹⁶:

- Lagstiftningen och dess tillämpning upplevs som både krånglig och oflexibel, och ibland även otydlig.
- Det stora antalet överprövningar leder till förseningar och fördyrningar.
- Rädsla för att upphandlingen ska stoppas i överprövning gör att man undviker komplexa tillvägagångssätt som skulle gynna den goda affären.
- Små upphandlande myndigheter och leverantörer möter särskilda utmaningar, både p.g.a. resurs- och kompetensbrist, men även för att transaktionskostnaderna¹¹⁷ i samband med upphandling slår hårt mot små enheter.

Offentliga aktörer upplever en osäkerhet om hur energi- och miljökrav kan ställas i förhållande till det regelverk som styr offentlig upphandling. Rädslan för överprövning utgör ett direkt hinder för vissa av de intervjuade i studien, särskilt för de som ställer miljökrav mindre regelbundet. Naturvårdsverket beskriver liknande problematik i sin rapport Miljöanpassad offentlig upphandling¹¹⁸.

Så även om lagstiftning och praxis medför få tydliga juridiska hinder för energikrav vid upphandling av varor och tjänster så upplever kommuner och myndigheter ändå betydande utmaningar. Rädslan för överprövning är hämmande då en eventuell rättsprocess kan innebära både betydande kostnader, samt försena en upphandling från månader till år. Det ska dock noteras att överprövningar orsakade av energikrav är få. Under 2010 var det exempelvis endast fyra procent av alla överprövningar som omfattade upphandlingar rörande nybyggnation eller renovering av bostadshus.¹¹⁹ I Energimyndighetens enkät till statliga myndigheter svarar ingen av myndigheterna att en upphandling avbrutits eller överprövats på grund av energikrav. 93 procent av de svarande säger nej, medan 7 procent inte vet.¹²⁰

¹¹⁵ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹¹⁶ SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

¹¹⁷ Transaktionskostnader förklaras på sid 44.

¹¹⁸ Naturvårdsverket, 2010, Miljöanpassad offentlig upphandling.

¹¹⁹ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹²⁰ Energimyndigheten/Markör marknad och kommunikation, 2013, uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav.

I och med komplexiteten i lagstiftningen är det väsentligt att riktlinjer och stöd är tillgängliga och begripliga för alla, inte bara för professionella upphandlare och jurister. Det har framkommit att det kan vara svårt för kommunala upphandlare att förklara för andra aktörer inom kommunen varför de inte får specificera en viss produkt, tjänst eller leverantör som de på förhand önskar. Det finns många ekonomiska, praktiska och politiska intressen att beakta i en upphandling, så även om det finns god kompetens hos upphandlingsenheter och politisk vilja att ställa energikrav så måste den generella förståelsen för offentlig upphandling, inkl. krav och möjligheter, öka. Upphandlingsutredningen SOU 2013:12 föreslår att kommunala upphandlingars övergripande mål och strategi ska vara föremål för regelbundna överläggningar i kommunfullmäktige.¹²¹

Tillgång på marknaden

Inom en del områden finns inte önskade produkter och tjänster att tillgå på marknaden. Som exempel kan nämnas bilar som både är bränslesnåla och som drivs med förnyelsebara drivmedel. Idag ställs inköpare inför en avvägning mellan att prioritera fossiloberoende eller energieffektivitet eftersom det saknas bra fordon med kombinationen hybridisering och biodrivmedel. Dessutom ska prestanda och många andra aspekter beaktas.

Transaktionskostnader

Ett hinder som är ofrånkomligt men som ofta lyfts fram är transaktionskostnader, d.v.s. kostnader för att inhämta och utvärdera information, fatta beslut om åtgärder, genomföra upphandlingsförfarande, välja leverantör osv. Även om dessa kostnader sällan tas med i kalkyler utgör de ett hinder för genomförandet av energieffektiviseringsåtgärder.¹²²

För mindre upphandlande enheter kan de transaktionskostnader som uppstår i samband med upphandling utgöra ett betydande hinder.¹²³

Transaktionskostnaderna kan minskas med hjälp av regler och normer. Att genomföra flera åtgärder i paket eller användande av olika typer av funktionsupphandling kan minska transaktionskostnaderna.¹²⁴

Ett exempel på hur man kan minska transaktionskostnaderna är SABOs initiativ för att förenkla nybyggnation med hjälp av typhus, så kallade KOMBO-hus¹²⁵. SABO har genom ett tävlingsförfarande tagit fram ett nyckelfärdigt kompletteringshus med bra energiprestanda i två, tre eller fyra våningar, som kan avropas av deras medlemmar över hela landet till ett fast pris.

¹²¹ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹²² Energimyndigheten, 2010, Finansieringsinstrument för energieffektivisering.

¹²³ SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar upphandling.

¹²⁴ SKL, 2011, Miljarder skäl att spara.

¹²⁵ <http://www.sabo.se/kunskapsomraden/nyproduktion/SABOs%20Kombohus/Sidor/default.aspx>

Hinder för innovation i offentlig upphandling

Innovationsupphandling är ett verktyg för att främja utveckling och införande av nya lösningar, innovationer.

Innovationsvänlig upphandling genomförs som en upphandling inom ramen för LOU där den upphandlande myndigheten är öppen för nya lösningar som vid upphandlingstillfället är så utvecklade att de kan utgöra ett alternativ till etablerade produkter/tjänster. Den upphandlande myndigheten skapar alltså förutsättningar i förfrågningsunderlaget för att nya produkter/tjänster kan beaktas i upphandlingen.

Upphandling av innovation sker när markanden vid upphandlingstillfället inte kan erbjuda en lösning på de behov som finns. Då upphandlas ett utvecklingsarbete (FoU-undantaget i LOU kan utnyttjas) där leverantörerna *utvecklar* lösningen. När produkten eller tjänsten sedan finns tillgänglig på marknaden, genomförs en konventionell upphandling inom ramen för LOU.

I innovationsupphandlingsutredningens betänkande *Innovationsupphandling* (SOU 2010:56) konstaterar man att dagens upphandlingsregler inte förhindrar innovationsupphandlingar. Utredningen refererar till tidigare Nutek som även de dragit slutsatsen att LOU inte är ett hinder för innovationer. Uppfattningen delas även av Kammarkollegiet. I betänkandet påpekas att det i högre grad handlar om organisation och upphandlingsprocedurer samt rutiner inom den upphandlande enheten, än om regelverket i sig, om man vill vara innovativ i sina upphandlingar. Även den uppfattningen delas av Kammarkollegiet. Det som utredningen också lyfter är att möjligheterna för offentliga organ att arbeta aktivt tillsammans med innovativa företag för att få fram nya lösningar dock begränsas till en viss del. Samarbeten med specifika företag kan strida mot likabehandlingsprincipen inom LOU.¹²⁶

Det finns ett antal olika hinder som påverkar i vilken utsträckning innovationsupphandling genomförs inom offentlig sektor. Dessa är i stor utsträckning samma hinder som gäller generellt för energieffektiviseringsåtgärder och offentlig upphandling.

Inom kunskap och kompetens anges att innovationsupphandling är ett relativt nytt område och många offentliga verksamheter har inte beställar- eller upphandlingsfunktioner som är vana vid innovationsupphandling. Det råder vidare missuppfattningar och kunskapsbrist om hur innovationsupphandling kan samverka med lagstiftningen, vilket ger en försiktighet hos uppköparen med rädsla för överklagan kopplat till upphandlingslagstiftningen. Tolkningar och tillämpningar av upphandlings- och konkurrensregler får en hämmande effekt. T.ex. har upphandlingsutredningen Goda affärer konstaterat att rädsla för att upphandlingen ska stoppas i överprövning gör att man undviker komplexa tillvägagångssätt, såsom t.ex. innovationsupphandling. Det finns brist på goda exempel som går att relatera till den egna marknaden och som skulle kunna minska försiktigheten och därmed öka

¹²⁶ SOU 2010:56, Innovationsupphandling, samt personligt meddelande Agneetha Anderson, Kammarkollegiet.

benägenheten att pröva innovationsupphandling. Det finns slutligen en svårighet att uttrycka behov och omvandla dem till relevanta funktioner i upphandlingarna. Detta kräver kunskap om både användarnas behov och om möjliga tekniska lösningar. Eftersom erfarenhet av innovationsupphandling ofta saknas innebär det en ökad tidsåtgång och eventuellt behov av extern kompetens.

Inom organisation och struktur anges att långa beslutsvägar från idé till beslut för genomförandet av projekt är ett hinder. Det finns också en oklarhet i var ansvaret för innovationsupphandling ska ligga, och samarbetet avdelningar och befattningar emellan behöver klargöras för att nå framgångsrika projekt. Upphandling hanteras ofta som en ren förvaltningsfunktion i offentlig verksamhet. Denna attityd behöver förändras för att upphandling ska kunna ses som ett strategiskt verktyg för att arbeta med utveckling av verksamheten.

4.5.2 Transporter inom energieffektiviseringsdirektivet

Energieffektiviseringsdirektivet har till uppgift att bidra till att EU-målet om 20 procent energieffektivisering till år 2020 nås eftersom kommissionen konstaterat att befintliga styrmedel inte är tillräckliga. Senast den 5 juni 2014 ska direktivet vara implementerat i svensk lagstiftning. En viktig ledstjärna i direktivet är att den offentliga sektorn ska vara föregångare när det gäller energieffektivisering. Direktivet ställer krav på medlemsstaterna att anta vägledande, nationella mål för energieffektivisering. Åtgärder för att främja kraftvärme och fjärrvärme samt energikartläggningar, information och utbildning ingår bland annat i direktivet.

Direktivet omfattar transporter, men specificerar inte riktade åtgärder inom transportsektorn utan hänvisar istället till att dessa pekas ut i andra EU-dokument. Enligt artikel 7 får medlemsländerna välja att dels antingen införa ett system med kvotplikt eller ett alternativt paket med policyåtgärder som leder till samma besparing (Sverige väljer det senare) samt välja om medlemsstaten vill inkludera transportsektorn eller inte i arbetet, vilket Sverige valt bort. Slutsatsen att exkludera transportsektorn kan innebära en risk att åtgärder inom denna sektor nedprioriteras. Det skulle kunna innebära att mindre kostnadseffektiva åtgärder inom andra sektorer prioriteras före mer kostnadseffektiva inom transportsektorn.

4.5.3 Kommunallagen

Kommunallag (1991:900) är den grundläggande lagen som reglerar kommuners och landstings befogenheter. I lagen finns bland annat bestämmelser om den allmänna kompetensen, kommunernas organisation, folkomröstning och förstärkt folkiniciativ.

Den allmänna kompetensen (Kommunallagen 2:1) innebär att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller kommuninvånarna. Reglerna begränsar kommunens verksamhet bland annat genom att kommuner inte får ha hand om sådant som är statens eller en annan kommuns angelägenheter. Verksamheten ska också ha anknytning till kommunens geografiska område eller invånare.

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan huvudsakligt syfte att gå med vinst och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt invånarna i den egna kommunen eller landstinget. Rätten att bedriva näringsverksamhet regleras i 2 kap 1 § i kommunallagen. Med ”utan vinstsyfte” avses att det huvudsakliga syftet med näringsverksamheten inte får vara att gå med vinst. Något absolut vinstförbud finns inte. Detta benämns självkostnadsprincipen¹²⁷ Vad gäller kommunens kompetens att driva näringsverksamhet får kommunen bedriva näringsverksamhet genom allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmar, till exempelvis bostadsföretag, energiförsörjning och kollektivtrafik.¹²⁸

En osäkerhet kopplad till kommunallagen rör de kommunala energibolagens möjligheter att sälja sina energitjänster till aktörer utanför den egna kommungränsen. En offentlig aktör med fastigheter i många kommuner har på så vis inte möjlighet att köpa energitjänster av en annan offentlig organisation, vilket kan vara ett problem om utbud av tjänsterna saknas.¹²⁹

Hinder inom ramen för kommunallagen handlar också om att kommuner har påpekat att de har svårt att finansiera bl.a. kostsamma ombyggnader i kommunala bostadsbolag eftersom kommunallagen hindrar dem från att fondera pengar för kommande ombyggnationer. Då hyressättningar styrs av bruksvärdesprincipen har de inte heller möjlighet att ta ut högre hyror för att betala framtida renoveringar. En lägenhets bruksvärde är det praktiska värde den har ur hyresgästens synvinkel. En hyresvärd kan inte ta ut en högre hyra än vad som följer av hyressättningsreglerna genom att hänvisa till höga kostnader för det standardhöjande ingrepp som ligger till grund för den begärda hyreshöjningen¹³⁰.

Problemen är värre i resurssvaga områden, där det kan vara i det närmaste omöjligt att höja hyrorna för att kunna göra en omfattande renovering¹³¹.

4.5.4 Offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagen

Förutsättningarna för privata och offentliga företag är på många sätt olika. En myndighet eller en kommun kan exempelvis inte gå i konkurs och de har andra finansieringsmöjligheter och vinstkrav än privata företag¹³². I syfte att jämna ut privata och offentliga företags möjligheter att konkurrera med varandra har därför regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (”KOS”) införts i konkurrenslagen¹³³. Reglerna innebär i korthet att Konkurrensverket kan föra

¹²⁷ http://www.offentligaaffarer.se/index.php?option=com_content&view=article&id=1293:en-ny-kommunalslag-behoevs&catid=48:juridik&Itemid=91, 2013-10-04.

¹²⁸ http://www.konkurrensverket.se/t/Page___5311.aspx

¹²⁹ Energimyndigheten, 2011, Analys av den svenska marknaden för energitjänster.

¹³⁰ Hyresnämndens hemsida, www.hyresnamnden.se

¹³¹ WSP, 2012, Hinder för lågenergibyggnad och omvärldsbevakning.

¹³² http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage___5227.aspx 2013-10-04.

¹³³ Reglerna som återfinns i 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen infördes den 1 januari 2010, se SFS 2008:579.

talans i domstol om att stat, kommun och landsting ska förbjudas att sälja varor eller tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen. Kommuner och landsting kan dessutom förbjudas att bedriva viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. Den som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite (böter).¹³⁴

Det finns idag en osäkerhet när det gäller gränsen för hur långt konkurrenslagen och kommunallagen sträcker sig och därmed lagligheten av att sälja energitjänster utanför kommungränsen. Vissa kommunalägda bolag menar att utvecklingen av energitjänster bromsas av denna osäkerhet. Kommunallagen ses som en hämmande faktor eftersom kommunalägda bolag vanligtvis inte tillåts verka utanför kommungränserna.¹³⁵

De kommunala energibolagen önskar ett klargörande över var gränsen går men det kräver avgörande från domstol. För att skapa praxis när det gäller offentlig säljverksamhet måste Konkurrensverket driva ärenden till domstol. Konkurrensverket har fört sex KOS-ärenden till domstol men det finns idag endast en lagakraftvunnen dom vad gäller offentlig säljverksamhet. Domen gäller verksamhetsförbud för det kommunala bolaget Skelleftebuss att bedriva beställningstrafik med buss där annan än kommunen är beställare.¹³⁶

4.5.5 Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Kommunala bostadsbolag lyder under kommunallagen, aktiebolagslagen *samt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, som infördes i januari 2011 och då ersatte den tidigare så kallade Allbolagen. Lagen om allmännyttiga bostadsbolag medför villkor om att bolagen ska drivas på affärsmässiga principer och att ägaren ska ställa normala avkastningskrav på företaget. I sin tur medför lagen att kommunerna måste ställa tydliga och marknadsmässiga krav på bolaget, som t.ex. inte kan bygga nya bostäder om de inte är lönsamma.¹³⁷

Större krav på affärsmässighet kan ses som ett hinder hos de kommunala fastighetsbolagen. Höga avkastningskrav hos bolagen gör att många aktörer vill förvissa sig om att ny teknik och nya processer fungerar innan beslut om investering fattas, något som gör att beslut om investering i energieffektiva lösningar kan dröja.¹³⁸

Då lagen infördes 2011 genomförde KTH ett uppdrag finansierat av Fastighetsägarna om att undersöka vad affärsmässighet faktiskt innebär. Samtidigt kom SABO, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, med en kommentar till rapporten.

¹³⁴ Personligt meddelande, Nathalie Vårdahl, Konkurrensverket, 2013-11-22.

¹³⁵ Se farhågor som förts fram i Energimyndighetens rapporter ER 2011:06 samt 2012:26.

¹³⁶ Se Stockholms tingsrätt mål nr T 8160-11.

¹³⁷ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹³⁸ Ibid.

Båda framför sin syn på affärsmässighet.¹³⁹ Bägge rapporterna framhåller att bolagen ska fatta beslut som gynnar dem och att kommunen inte får understödja sitt bolag. De tydliggör också att det är möjligt att förena affärsmässighet med samhällsansvar, så länge principerna för samhällsansvar är transparenta och att arbetet inte leder till underskott.

Inom ett område skiljer sig dock tolkningarna åt, och det gäller hur avkastningskraven ska uttryckas. KTH menar att affärsmässiga principer innebär att bolagen ska vinstmaximera och att avkastningskrav ska ställas i varje investering, medan SABO tolkar lagen som att lönsamheten ska tolkas ur ett långsiktigt perspektiv, och att krav därför ska ställas på företagsnivå, inte på varje enskild investering.¹⁴⁰

Kravet på affärsmässighet är inget hinder mot att bostadsbolag tar sociala och miljömässiga hänsyn så länge det inte är ett resultat av att bolaget ägs av en kommun, utan av att de gynnar bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang. I regeringens *proposition 2009/10:185, om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerande hyresregler*, konstaterar de att syftet med att kommuner bildar bostadsföretag är att fylla andra syften än maximal avkastning, däribland bidra till en hållbar utveckling. Både Socialstyrelsen och SKL har gett uttryck för att det är oklart om vinstsyftet eller det allmännyttiga syftet ska ges företräde om de båda inte går att förena, och att det finns en problematik i att hantera de två intressena parallellt.¹⁴¹ Regeringen svarar i propositionen att:

”Som regeringen har redogjort för ovan har de kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat alla andra aspekter. Samtidigt gäller att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företag kan bli konkurrenssnedvridande. Även de allmännyttiga bostadsbolagen måste således agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav” (Prop 2009/10:185, s.47)

Det går alltså inte generellt att säga att det ena intresset är överordnat det andra. De kommer från olika logiker och olika politikområden.¹⁴²

Vinst är ett centralt begrepp för kommunala bostadsbolag, men hur vinst ska mätas i olika situationer är långt ifrån klart. Varken kommunala bostadsbolag eller privata fastighetsföretag har en enhetlig syn på vad som är lönsamt, utan gör olika bedömningar utifrån olika situationer.¹⁴³

Affärsmässighetsbegreppet är mer komplext än att definiera en enskild investering som lönsam eller ej. Det handlar om att även uppskatta och väga in andra värden

¹³⁹ Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar av Hans Lind och Stellan Lundström, KTH, samt Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar – en kommentar från SABO.

¹⁴⁰ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁴¹ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

och effekter som ett projekt kan vara avsett att leda till. En enskild olönsam investering kan bidra positivt till att ett företag uppfyller satta mål. Så länge ett olönsamt projekt dokumenteras så att erfarenheterna kan användas i annan verksamhet bör det inte vara problematiskt att genomföra den ändå, förutsatt att kostnaden inte är oproportionerlig i relation till nyttan. Ett projekt som syftar till att hitta nya lösningar och metoder faller inte alltid så väl ut, det ligger i de nya lösningarnas natur. Ett faktiskt ekonomiskt positivt utfall kan därför aldrig vara ett krav. Även privata aktörer satsar på projekt som efteråt visar sig vara ekonomiskt ogynnsamma. Dock måste varje enskild åtgärd ha som syfte att gynna bolaget, och inte enbart ett allmännyttigt ändamål.¹⁴⁴

4.5.6 Energi- och tillgänglighetskrav

Tidningen Bofast, dotterbolag till SABO, har under hösten 2012 i en enkät till samtliga kommuner ställt frågor om deras eventuella krav på tillgänglighet i samband med energirenovering.¹⁴⁵ Enkäten besvarades av 136 tjänstemän, främst bygglovshandläggare, men även stadsarkitekter, bygglovsarkitekter eller byggnadsinspektörer. Enkäten visade att kommuner vid energirenovering kan ställa krav på bättre tillgänglighet – och tvärtom – men att frågan hanteras olika i olika kommuner, de gör olika tolkningar av Plan- och bygglagen. Att tolkningen av krav skiljer sig mycket åt i olika kommuner upplevs vara ett hinder för bostadsbolagen.

Av de 136 svarande så anger 17 procent att om bostadsbolaget vill energieffektivera så kan de även få krav på sig kring tillgänglighetsanpassning. 18 procent säger kanske och 57 procent nej, övriga vet ej. Argument som framförs från ”jasidan” är att det krävs om det avsevärt förlänger brukstiden på byggnaden eller om kostnaden överstiger 25 procent. En tredjedel svarar att det beror på hur omfattande energiåtgärderna är medan två tredjedelar säger att omfattningen inte har betydelse.

Det finns även skillnader när frågeställningen är tvärtom, dvs. om tillgänglighetsanpassningar av hela huset kan medföra följdkrav på samtida energieffektiviseringar. 44 procent säger nej, 31 procent ja och 19 procent kanske, övriga vet ej. Om halva huset tillgänglighetsanpassats, säger en liten större andel nej, hälften av svaren anger att samtida krav på energieffektivisering inte ställs.

4.5.7 Systemgränser inner/yttermått byggnad

En byggnads uthyrningsbara yta räknas efter BOA, vilken mäts efter byggnadens invändiga mått. Det är den invändiga ytan som är möjlig att ta ut hyra för, inte utifrån byggnadens utvändiga mått. Detta minskar incitamentet till energieffektiva hus med tjockare isolering i väggarna, då tjockare väggar, som inte kan växa utåt, leder till mindre hyresintäkter. De minskade intäkterna i sin tur kanske inte kompenseras av de minskade driftskostnader som isoleringen medför.

¹⁴⁴ SP, 2013, Elda inte för kråkorna. PREL VERSION.

¹⁴⁵ Bofast nr 3 2013.

4.5.8 Miljöbilsdefinitionen

Miljöbilar ska främja låga utsläpp av klimatgaser genom att premiera de snålaste fossildrivna bilarna och bilar som kan drivas med förnybara drivmedel. Definitionen för miljöbil ändrades den 1 januari 2013. Den nya miljöbilsdefinitionen innebär att personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar, som tas i bruk från och med 1 januari 2013, befrias från fordonsskatt om bilens koldioxidutsläpp inte överstiger ett beräknat högsta koldioxidutsläpp i förhållande till fordonets tjänstevikt.¹⁴⁶

Definitionen innebär att gränsen för miljöbil är flytande, tyngre bilar får släppa ut mer än lättare bilar. De tyngsta personbilarna får ha högre utsläpp av koldioxid än vad som gällde för den tidigare miljöbilsgränsen. Detta gör att definitionen inte styr mot de bränslesnålaste bilarna vilket kan vara ett hinder för energieffektivisering.

Det finns även en supermiljöbilspremie som har till syfte att försöka öka försäljningen och användningen av nya bilar med låg klimatpåverkan, se kapitel 6 *Insatser som vidtas idag för att motverka identifierade hinder*.

4.6 Hinder inom finansiering och ekonomi

En av de vanligaste förklaringarna till att lönsamma energieffektiviseringsåtgärder inte genomförs är brist på finansieringsmöjligheter. Det kan in sin tur omfatta brist på likvida medel, felaktiga beslutsunderlag, transaktionskostnader, för korta budgetar, val av bokföringsmetod m.m. Ett hinder som praktiken bedöms vara stort för energieffektiviseringsåtgärder är att de även får bära kostnader för eftersatt underhåll i fastigheter.¹⁴⁷

Inom transportsektorn finns generellt ett incitament i ökad energieffektivitet genom att hålla ner kostnaderna för drivmedel och elanvändning. Incitamentet kan vara olika starkt och det kan också finnas motverkande incitament till exempel i att minska tiden för transporten eller resan. Marknadsbarriärer¹⁴⁸ i form av till exempel att det inte är den som väljer fordonet, fartyget eller flygplanet eller som framför det som betalar för energin kan också utgöra hinder för energienergieffektivisering.¹⁴⁹

4.6.1 Årsbudget och investeringar

För att kommuner och landsting ska kunna bedriva effektiva verksamheter med bra kvalitet krävs investeringar, exempelvis i vård- och skollokalerna, cykelbanor, kollektivtrafik och vatten- och avloppssystem. Dessa investeringar kan delas upp i tre kategorier; nybyggnad, ombyggnad eller rationaliseringsinvesteringar, såsom att investera för att sänka framtida driftskostnader, t.ex. energieffektivisera.¹⁵⁰

¹⁴⁶ <http://www.trafikverket.se/Privat/Miljo-och-halsa/Dina-val-gor-skillnad/Att-valja-bil/Miljobilar--miljobilsdefinition-och-supermiljobilspremie/>

¹⁴⁷ UFOS Energi 2010, Det finns potential – energieffektivisera offentliga fastigheter i högre takt.

¹⁴⁸ Marknadsbarriärer är ett samlingsnamn på hinder/omständigheter som gör att vissa aktiviteter inte genomförs, t.ex. investeringar i energieffektiviserande åtgärder.

¹⁴⁹ Trafikverket, 2012, Delrapport transporter. Underlag till färdplan 2050.

¹⁵⁰ SKL, 2012, Ekonomirapporten – om kommuner och landstings ekonomi.

Varje år upprättas i kommuner och landsting en investeringsbudget för nästkommande år, samt en investeringsplan på ett par års längre sikt. Under 2000-talet har investeringsutgifterna motsvarat 7–9 procent av nettokostnaderna i kommuner. Det område som ökat mest är infrastruktur. Enligt kommunerans planer fram till 2014 kommer investeringarna att öka kraftigt.¹⁵¹

Även inom landstingen har investeringarna ökat kraftigt de senaste 10 åren, och de bedöms av Sveriges kommuner och landsting även att fortsätta öka. På landstingssidan är många lokaler och sjukhus byggda på 60- och 70-talen och underhållet är på vissa håll eftersatt. Det betyder att investeringsmedel måste satsas inom uppgradering av befintliga lokaler, verksamhetsanpassningar och energinvesteringar. På kollektivtrafiksidan, där landstingen sedan årsskiftet 2011/2012 har ansvar i nio län, finns också stora investeringsbehov. Detta då ambitionen är att öka kollektivtrafikens andel av persontransporterna.¹⁵²

Brist på finansieringsmöjligheter är en av de vanligaste förekommande förklaringarna, som anges av bl.a. kommuner, till att för få lönsamma energieffektiviseringsåtgärder genomförs. Effektiviseringsåtgärder och underhåll blir ofta underprioriterade i brist på investeringsmedel och konkurrens med andra områden.¹⁵³

En fallstudie av fem kommuner i Stockholms län visar dock på en delad bild. På frågan om hur det upplevs att få budget för energiåtgärder är det ingen av de fem kommunerna som tycker att det är svårt, så länge åtgärderna motiveras väl. Samtidigt är det vanligaste svaret, hos samma fem organisationer, angående vilka hinder de ser för sitt arbete att energieffektivisera just brist på ökad budget.¹⁵⁴

Lönsamma åtgärder kan hindras av att organisationen har ett investeringstak för respektive investeringsår. Taket tar då inte hänsyn till att organisationen ändå skulle spara pengar på att genomföra åtgärden.¹⁵⁵

Som nämnts tidigare har Energimyndigheten och Boverket gjort en analys över bostadshus i kommuner med bostadsöverskott respektive bostadsbrist. Skillnaderna i energiprestanda mellan de två grupperna är mycket små och ligger inom den statistiska felmarginalen. Det går alltså inte att utifrån de uppgifterna säga att bostadshus i kommuner med överskott har en sämre energiprestanda pga. att de ekonomiska förutsättningarna för investering antas vara sämre.¹⁵⁶ Andra källor tolkar läget på annat sätt, se avsnitt 4.6.2.

När det gäller storskaliga teknikförändringar, som till exempel demonstration av och utbyggnad av elvägar, saknas delvis bra finansieringsmodeller som tar hänsyn

¹⁵¹ SKL, 2012, Ekonomirapporten – om kommuner och landstings ekonomi.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ UFOS Energi, 2010, Det finns potential.

¹⁵⁴ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁵⁵ SKL, 2011, Miljarder skäl att spara.

¹⁵⁶ Energimyndigheten och Boverket 2013, Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader.

till att kostnaderna är höga och riskerna stora. Här behöver modellerna med innovationsupphandling och samägande stat/näringsliv utvecklas.¹⁵⁷

4.6.2 Finansiering i resurssvaga områden och miljonprogramsområden

Förutsättningarna för att kunna finansiera energieffektiviseringar, både vid nybyggnation och renovering, anges skilja sig mycket mellan storstadsregioner och glesbygd. I områden där det är svårare att hitta hyresgäster, upplevs fastighetsägare mer osäkra på intäkterna och har därför en sämre utgångspunkt för att satsa på energibesparande åtgärder.^{158 159} På en svag marknad är förutsättningarna att gå med överskott betydligt sämre än på en växande marknad med stor efterfrågan på bostäder. En organisation som vill investera i fastigheter på en svag marknad kan därför kräva högre avkastning, då risken är större.¹⁶⁰ Det kan vara svårt att ta ut högre försäljningspriser eller höja hyrorna för energieffektiva byggnader eftersom betalningsviljan är sämre.¹⁶¹

Nästan hälften av SABO-företagens bostäder är byggda mellan 1961–1975, under de så kallade rekordåren. De är i stora behov av upprustning, både vad gäller energianvändning och andra aspekter. Takten på renoveringen måste öka radikalt framöver för de 300 000 lägenheter som behöver åtgärdas.¹⁶²

Möjligheterna att klara av denna upprustning skiljer sig mycket åt. De beror på beståndens kvalitet, företagets ekonomi samt på vilken marknad företaget befinner sig på. En del av kostnaden kan sänkas genom att öka företagets kompetens, bolag som SABO intervjuat har själva bedömt att man genom att utveckla sin kompetens när det gäller upphandlings- och byggprocessen kan sänka kostnaderna med cirka 10 procent. Hyreshöjningar kommer dock att krävas både i de aktuella fastigheterna, men även generellt i beståndet, för att möta de kostnader som upprustningarna ger upphov till. Hur mycket hyran kan höjas beror på vilken marknad fastigheten befinner sig. De boendes ekonomi och betalningsförmåga spelar stor roll. Detta orsakar problem då ett antal av bostadsområdena i miljonprogrammet präglas av ett utbrett utanförskap. Ofta är arbetslösheten högre, inkomsterna lägre och andelen socialbidragstagare större i dessa områden jämfört med andra områden. Enligt SCB har 76 procent av landets alla hyresgäster i miljonprogrammen låg eller medellåg köpkraft. Begreppet mäter disponibel inkomst per konsumtionsenhet och gör det möjligt att jämföra familjers köpkraft.¹⁶³

¹⁵⁷ IVA, 2013, Energieffektivisering av Sveriges transportsektor, Hinder och möjligheter att nå en halverad energianvändning till 2050.

¹⁵⁸ WSP, 2012, Hinder för lågenergibyggnad och omvärldsbevakning.

¹⁵⁹ Detta motsägs dock av en analys i Energimyndighetens och Boverkets förslag till nationell renoveringsstrategi, se avsnitt 4.6.1.

¹⁶⁰ SABO, 2011, lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet.

¹⁶¹ WSP, 2012, Hinder för lågenergibyggnad och omvärldsbevakning.

¹⁶² SABO, 2009, Hem för miljoner.

¹⁶³ Låg köpkraft = 0–128 272 kr, medellåg köpkraft = 128 273–182 203 kr.

De hyresgäster som ska betala upprustning och energieffektivisering av miljonprogrammen är alltså generellt sett den del av befolkningen som har lägst köpkraft.¹⁶⁴

4.6.3 Lån för investeringar

De investeringar som kommuner och landsting gör kan finansieras med egna medel, genom försäljning av tillgångar eller avskrivningar, alternativt genom lån. För att uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning så sätter många organisationer mål för hur stor andel av investeringarna som ska självfinansieras respektive lånas till. Ökade lån ger upphov till högre räntekostnader.

Kommunernas nettoinvesteringar har generellt varit självfinansierande till drygt 90 procent under 2002–2010. Denna siffra beräknas sjunka fram till 2014, ner till 70 procent, på grund av ökande investeringsvolym. Kommunernas långfristiga skulder har ökat kraftigt de senaste åren.¹⁶⁵

En stor del av kommunens investeringar görs av kommunala bolag, speciellt fastighets- och byggbolag, och vidareutlåning till just bolagen ökar starkt.¹⁶⁶ För att få lån krävs att bostadsbolaget har någon form av säkerhet, det kan vara kommunal borgen eller pantbrev. Pantbrev innebär en inteckning i en fastighet, fastighetsägaren lämnar fastigheten som pant för ett banklån. Kommunal borgen innebär att kommunen tar på sig betalningsansvar för sitt bostadsbolag. Med kommunal borgen kan lägre räntenivåer lämnas, än vid pantbrev. På grund av sedan 2011 gällande regler för kommunala bostadsaktiebolag får dock kommunen inte låna ut pengar till bolagen utan en marknadsmässig ränta.¹⁶⁷

Belåningsvärdet i en fastighet utgår från marknadsvärdet, banker är villiga att låna ut 60–85 procent av fastighetsvärdet. De flesta bostadsbolag har möjlighet att få lån, men för vissa bolag på svaga marknader kan det vara svårt om kommunen inte går in och garanterar lånet.¹⁶⁸

4.6.4 Kalkylmetoder

Kalkylmetoder används som beslutsunderlag för att bedöma vilka åtgärder som är lönsamma för en organisation att genomföra eller ej. Det finns inga givna energieffektiviseringsåtgärder som passar alla byggnader i alla delar av landet, utan en investering måste föregås av en analys av ekonomi, den lokala marknadens förutsättningar, den aktuella byggnadens tekniska status samt eventuella hyresgästers betalningsförmåga och betalningsvilja.¹⁶⁹

¹⁶⁴ SABO, 2009, Hem för miljoner & SABO, 2012, Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet.

¹⁶⁵ SKL, 2012, Ekonomirapporten.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ SABO, 2012, Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

I många fall används payoff-metoder eller ”sunt förnuft” istället för räntemetoder, t.ex. LCC-kalkyl, som kalkylmodell. De förstnämnda metoderna ger inte en fullständig bild över vilka åtgärder som är lönsamma eller ej att genomföra, särskilt på lång sikt, därför att hänsyn inte tas till räntor, framtida energipriser osv, utan enbart till återbetalningstid. Risken är att om kalkylerna inte stämmer med verkligheten så uteblir många lönsamma åtgärder.¹⁷⁰ En LCC (life cycle cost)-kalkyl tar hänsyn till den kostnad som är förknippad med en produkt eller anläggning under hela dess livslängd, inköpspris, kostnader för användning, underhåll, skrotning m.m. En LCC kan användas som beslutsunderlag, men även på andra sätt. Den kan användas för att få en helhetssyn på kostnader, som övergripande kalkyl i en förstudie, senare i processen för att jämföra olika anbud, eller för att bedöma var i en livscykel som de största kostnaderna finns, alltså vad som är mest kostnadsdrivande.¹⁷¹

Viktiga delar i en kalkyl byggd på räntemetod¹⁷² är val av nivå på kalkylränta och framtida energipriser. Om kalkylräntan sätts för hög eller framtida energipriser underskattas ger den ekonomiska kalkylen en missvisande bild, och lönsamma åtgärder kan komma att prioriteras bort.¹⁷³ Utfallet av en kalkyl beror alltså på många faktorer som innefattar bedömningar, värderingar och prognoser, något som både kräver kunskap och erfarenhet, och som handlar om att jobba med riskhantering.

Enligt ett EU-projekt för grön offentlig upphandling¹⁷⁴ är LCC-begreppet känt, men man vet ändå inte riktigt vad det innebär. Naturvårdsverkets rapport från 2009 ”Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling?” stärker den bilden i Sverige. Enligt Naturvårdsverket använder endast 30 procent av alla offentliga upphandlare LCC-metoder. De orsaker till det som lyfts i studien är otillräckliga resurser och att det är mycket annat att beakta i en upphandling, det är ”tillräckligt komplicerat ändå”. Kunskapen om LCC är otillräcklig, särskilt i mindre organisationer. LCC upplevs som enkelt att förstå på en generell nivå, men svårt att tillämpa i praktiken eller systematiskt. Det kan också finnas olika synsätt inom en organisation, i ett fall har en inköpare föreslagit LCC som metod, men beslutsfattaren har sagt nej.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁷¹ Goldstein, 2010, Livscykelkostnader – till vilken nytta för miljön och plånboken?

¹⁷² En sådan kalkyl är t.ex. LCC (life cycle cost).

¹⁷³ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁷⁴ EU Smart GPP 2009.

¹⁷⁵ Goldstein, 2010, Livscykelkostnader – till vilken nytta för miljön och plånboken?

SKL har i sin rapport *Miljarder skäl att spara* kvantifierat hinder för energieffektivisering inom kalkylarbete:

- En internränta i en kalkyl kan vanligtvis variera mellan 3–7 procent. Skillnaden i det intervallet innebär att cirka 8 procent av den lönsamma energieffektiviseringspotentialen i offentliga byggnader uppskattas gå förlorad i kalkylunderlagen vid den högre räntan istället för den lägre.
- Om en organisation avstår från att räkna in en real energiprisökning i sina beslutsunderlag visar kalkylerna 15 procent lägre andel lönsam potential jämför med en real ökning av energipriser på 2 procent.
- Att kalkylera lönsamhet på åtgärd för åtgärd, och stanna vid den sista enskilda åtgärd som uppfyller lönsamhetskraven, istället för att räkna på ett åtgärds paket, exempelvis enligt Beloks totalprojektmodell¹⁷⁶ minskar energireduktionen med ca 30 procent i lokaler, enligt flertalet genomförda studier.¹⁷⁷

4.6.5 Avskrivningar och redovisning av investeringar

I redovisningssammanhang definieras underhåll vanligtvis som åtgärder som återställer standarden till den ursprungliga. Dessa åtgärder kostnadsförs direkt. En åtgärd räknas istället som en investering om den leder till en standardhöjning. Då ska den aktiveras och sedan skrivas av på lämplig tid. Detta kan medföra att väl underhållna fastigheter har ett mycket lågt bokfört värde, till följd av att alla underhållsinsatser har kostnadsförts.

Enligt Bokföringsnämndens nya regelverk¹⁷⁸ är det tvingande från och med räkenskapsåret 2014 att tillämpa komponentavskrivning på byggnader. Det innebär att ett hinder för genomförande av energiåtgärder väntas försvinna. Organisationer som står inför stora underhållskostnader, kunde fram till år 2013 bedöma att de har svårt att kunna genomföra stora insatser då dessa skulle bokföras som kostnader omedelbart, eftersom de då skulle redovisa underskott. Med komponentavskrivning kommer istället en större del av åtgärderna att klassificeras som investering. Årets resultat belastas vid komponentavskrivning enbart med avskrivningar utifrån en bedömd nyttjandetid hos de genomförda insatserna.

Under senare år har flera kommuner och landsting/regioner börjat införa komponentavskrivningar i sin redovisning. I slutet av 2013 beslutade det normgivande organet inom kommunsektorn, Rådet för kommunal redovisning, om att införa ett explicit krav på komponentavskrivning även för kommuner¹⁷⁹. Ett liknande krav som gäller för större företag enligt K3 håller således på att införas även för kommuner och landsting.

¹⁷⁶ D.v.s. att man tar med alla åtgärder så länge hela åtgärds paketet är lönsamt istället för att se till enskilda åtgärder.

¹⁷⁷ SKL, 2011, *Miljarder skäl att spara*.

¹⁷⁸ Bokföringsnämndens regelverk ”Årsredovisning och koncernredovisning”, i större företag, det så kallade K3-regelverket.

¹⁷⁹ Rekommendation nr 11:4 www.rkr.se

4.6.6 Taxestrukturer

Framöver kommer uppvärmningsbehovet i fjärrvärmenäten troligen att minska som en följd av mer energieffektiva byggnader. Om fjärrvärmeunderlaget minskar så försvinner delvis avsättningen för spillvärme från industrin, samt möjligheterna för fortsatt eller ökad energiåtervinning från avfall. Taxestrukturen för fjärrvärme kan också komma att förändras. Det kan utgöra en osäkerhet för fastighetsägare, och på så vis ett hinder för energieffektivisering. Lönsamhetsberäkningar av en energieffektivisering utgår från en given taxestruktur. Men om taxestrukturen ändras kan en tidigare lönsam investering bli olönsam.¹⁸⁰ Samma resonemang kan gälla taxestrukturer inom el och varmvatten.

I en enkät som genomfördes av SABO 2009 fick medlemmarna ta ställning till påståendet *”Investeringar i energieffektivisering är osäkra eftersom energibolagen kan höja taxan om energianvändningen minskar”*. Hela 76 procent svarade att de till största del eller till viss del håller med om påståendet.¹⁸¹

Energimyndigheten och Boverket föreslår i sitt förslag till Nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader att en utredning bör genomföras som belyser effekterna av minskat värmeunderlag och i vilken utsträckning detta förhållande, i kombination med taxestrukturen, minskar benägenheten att genomföra energieffektiviseringsåtgärder.

4.6.7 Innovationsrelaterade hinder

Information är en kollektiv nyttighet, som när den finns kan användas av många aktörer till en låg kostnad. Detta kan medföra ett hinder för att vilja gå före med att använda och implementera ny energieffektiv teknik och nya lösningar. Det kostar mycket att vara först och eftersläntrarna kan ”åka snålskjuts” till en mycket lägre kostnad, genom att inhämta information istället för att själva testa olika lösningar.¹⁸²

4.7 Hinder inom metoder

4.7.1 Operativ fastighetsdrift

Brister i rutiner och metodik inom den operativa fastighetsdriften medför att många offentliga organisationer går miste om den potential för energieffektivisering som driftoptimering kan medföra. Potentialen för driftoptimering varierar, men är sällan mindre än 10 procent och kan i en del fall vara så stor som 60 procent. För att realisera potentialen krävs att organisationen arbetar systematiskt med att se över drifttider, systemtemperaturer och verkningsgrader. Det krävs även ett samspel med övriga delar av fastighetsorganisationen, rätt kompetens, engagemang, dialog och samarbete med hyresgäster samt en kontinuerlig uppföljning av energianvändningen.¹⁸³

¹⁸⁰ Energimyndigheten och Boverket, 2013, Nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader.

¹⁸¹ SABO, 2012, Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet.

¹⁸² Energimyndigheten 2010, Finansieringsinstrument för energieffektivisering.

¹⁸³ UFOS Energi, 2010, Det finns potential.

4.7.2 Externa driftsentreprenader

Upphandling av fastighetsdrift på extern entreprenad kan leda till att energi-effektiviseringsåtgärder underprioriteras, i de fall inte tillräckligt tydliga krav ställs i anbudsförfrågan. Det finns risk för att energifrågan tappas bort om priser pressas för mycket. Det är av stor vikt att offentliga upphandlingar av konsulter och entreprenader, t.ex. vid projektering av nybyggnad och ombyggnad av byggnader, ställer krav på och avtalar om energiprestanda, driftskostnader samt ger tydliga instruktioner till leverantörerna om förväntat (energi)resultat.¹⁸⁴

I VTI:s studie om energieffektiv väg- och gatubelysning¹⁸⁵ exemplifieras detta. Av de tolv kommuner som studeras i rapporten har tre av de fyra kommunerna med högst andel gammal kvicksilverbelysning olika typer av entreprenader för belysning, vanligtvis de kommunala energibolagen. Det är svårt att skriva kontrakt som omfattar incitament för energieffektiv belysning, samtidigt som investeringar i belysningen förvaltas av kommunala företag eller andra organisationer som har egna ekonomiska intressen.¹⁸⁶

4.7.3 Energitjänster

Området energitjänster är brett och omfattar samhällets alla sektorer. Det finns många typer av energitjänster, och beroende på aktör görs olika indelningar och benämningar. Olika energitjänster går dessutom ofta i varandra. Allt detta gör det svårt att definiera vad en energitjänst är. Tjänsterna ska dock vara relaterade till energianvändning och syfta till en effektivare användning.

Exempel på energitjänster är *indirekta energitjänster* såsom energistatistik, energitjänster, energideklarationer eller energirådgivning. Andra exempel är *direkta energitjänster* såsom energitjänsteavtal för drift och underhåll (leverantör tar ansvar för byggnad eller anläggning inklusive all drift och service, och får ta del av besparingar), prestationsavtal (leverantör tar ett helhetsgrepp på kundens fastigheter ur energiperspektiv, genomför åtgärder och optimering och tar del av eventuella kostnadsbesparingar. En vanlig modell är s.k. EPC-avtal, energy performance contracting) eller funktionsavtal (med fokus på funktion och nytta istället för såld produkt, exempelvis avtal som ”färdig värme” eller ”färdigt klimat”).¹⁸⁷

Energimyndigheten har tidigare identifierat ett antal hinder på energitjänstemarknaden i rapporterna *Analys av den svenska marknaden för energitjänster* från 2011 samt *Finns det konkurrenshinder på marknaden för energitjänster?* från 2012. Under 2013 har också en uppföljning av upphandlade energitjänster i offentlig sektor 2006–2011 genomförts.

¹⁸⁴ Länsstyrelsen Stockholms län, 2013, Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms län.

¹⁸⁵ VTI, 2013, Planering och beslutsprocesser för energieffektivare väg- och gatubelysning i svenska kommuner.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Energimyndigheten, 2011, *Analys av den svenska marknaden för energitjänster*.

I nedanstående lista presenteras några av de hinder som identifierats i rapporterna. Flera hinder är samma som nämns generellt för energieffektiviseringsåtgärder:

- Brist på kompetens hos beställare av EPC. Avancerade energitjänster kräver ofta tvärvetenskap inom teknik, juridik, ekonomi och entreprenadprojekt. Kunskap om energieffektivisering måste finnas brett, från ledningsgrupper och ekonomienheter till driftspersonal. Många beställare behöver mer kunskap och för- och nackdelar med olika typer av energitjänster, samt insyn i de frågetecken som finns på marknaden idag.
- Oenighet om detaljeringsgrad i samband med förfrågningsunderlag och avtal.
- Tolkning av lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Oklara redovisningsprinciper är ett hinder som innebär att det inte är tydligt hur en investering i kundens byggnad ska redovisas, varken i kundens eller i leverantörens bokföring. Olika besked från revisorsbranschen hindrar utveckling av komplexa energitjänster, exempelvis avseende delning av vinst vid energieffektivisering. Enligt uppgift kan den statliga bokföringsnämnden ta fram en rekommendation för god redovisningssed, om de får möjlighet att prioritera frågan.
- Avsaknad av helhetssyn och oberoende rådgivning för komplexa energitjänster, exempelvis EPC
- Delvis få aktörer på marknaden och delvis svårighet att få in nya aktörer.¹⁸⁸
- Brister på incitament, exempelvis för långsiktiga åtgärder inbakade i EPC såsom t.ex. åtgärder för fönsterbyte och isolering kan vara ett hinder. Enligt beställare är kostnaden hög och energibesparingen låg och därmed minskar incitamentet att köpa detta av en energitjänsteleverantör, istället för genom traditionellt byggprojekt¹⁸⁹.

4.7.4 Samordnade varutransporter

Att upphandla den lokala distributionen separat gör det möjligt att ställa klimatkrav på transporttjänster och är ett effektivt sätt att minska klimatpåverkan. Fler och fler kommuner gör detta och Borlänge, Halmstad, Värnamo och Växjö är några goda exempel. T.ex. Borlänge upphandlar transporttjänst och livsmedel var för sig och leverantörerna distribuerar varorna till en gemensam distributionscentral. Från denna central transporteras sedan varorna vidare med en och samma distributör. Detta har lett till att man har möjlighet att ställa miljökrav på distributören och antalet transporter till olika enheter som förskolor och skolor har också minskat markant.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Energimyndigheten, 2011, Analys av den svenska marknaden för energitjänster.

¹⁸⁹ UFOS, 2013, Beställarens EPC.

¹⁹⁰ Ecoplan, 2013 Klimatkrav på fordon, drivmedel och transporter inom offentlig upphandling.

Det finns dock många exempel på samdistributionsprojekt inom offentlig verksamhet som inte kommit igång eller avslutats på grund av olika hinder.¹⁹¹ Exempel på organisatoriska hinder som nämns i litteraturen är svag projektledning och styrning, oklar rollfördelning, brist på engagemang och envishet, otydlig kommunikation av mål, ingen politisk förankring av mål och prioriteringar. Organisatoriska aspekter är viktiga i samdistributionsprojekt, eftersom de är beroende av en fungerande samverkan mellan flera olika aktörer, vilkas intresse ibland kan skilja sig åt. Att organisationen fungerar och fokuserar på rätt saker är avgörande för att kunna genomföra en samdistribution. Det måste finnas funktioner inom organisationen som kan engagera och informera deltagarna om bl.a. drivkrafter och mål med projektet för att öka förståelsen och framförallt intresset från aktörerna. Det finns ofta brister när det gäller att samordna de interna aktörerna och att kommunicera nyttan av samdistributionen.

Svårigheter med finansiering kan vara ett annat hinder. För att klara finansieringen inom offentliga samdistributionsprojekt är det viktigt att varans pris sänks tillräckligt mycket då transportkostnaden separeras från varan. Ibland är dock inte leverantörerna villiga att ge en så stor prissänkning som krävs.

Bristande utvärdering och uppföljning av samordningsprojekt är ett annat hinder som nämns. Det är viktigt att en utvärdering görs eftersom det är enda sättet att få reda på effekterna av samdistributionen. Samordningsprojekt kan dock vara mer eller mindre väl förberedda och i många fall har det inte gjorts några kvantitativa mätningar innan omorganisationen sker. Men en offentlig verksamhet har möjlighet att se till helheten i samhällsutvecklingen och då prioriteras kanske inte enskilda mätningar. Det kan även vara så att man vill komma igång med projektet snabbt och därför uppmärksammas inte nulägesanalys och utvärdering.

4.8 Hinder inom motivation och engagemang

Enskilda verksamheters och personers insikt, drivkrafter och engagemang har många gånger en avgörande betydelse för om åtgärder kommer till stånd eller inte. Om detta saknas utgör det ett hinder för att energieffektivisera verksamheter.¹⁹²

Arbetet med energieffektivisering kan komma långt baserat på entusiasmen hos några eldsjälar, men för att få fäste och utvecklas bör arbetet bli en del av vardagen och organiseras ändamålsenligt. Förändringar fordrar en kompletterad och tydlig organisation, särskilt i omställningsfasen innan man ännu hunnit göra det nya till rutin. Ytterst är effektivisering av energianvändning en fråga om att hushålla med det allmännas resurser. Det fordras därför ett aktivt engagemang både på politisk nivå och på ledningsnivå så att åtgärderna uppmuntras samt att ansvar och befogenheter fördelas¹⁹³.

¹⁹¹ WSP, 2009, Analys och sammanställning av projekt inom samordnad distribution.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

Tidsbrist för att ta hand om frågor om energieffektivisering, ett ointresse att hantera dem eller att de med avsikt får stå tillbaka för andra typer av mer synliga frågor var några av de faktorer som bedömdes som mycket betydande i Energi-effektiviseringsutredningens slutbetänkande¹⁹⁴.

4.9 Hinder inom beteende

4.9.1 Samverkan mellan hyresgäster och fastighetsägare

Energianvändning är ett område där många små åtgärder kan ge stora effekter. Det är brukarna som dagligen möter dessa möjligheter och därmed har ett avgörande inflytande över hur de ska realiseras. Det är en betydande del av energianvändningen i byggnader som utgörs av hyresgästernas energianvändning, i lokaler t.ex. i form verksamhetsel för belysning och datorer. Brukarnas energianvändning påverkar självklart mängden förbrukad verksamhetsel, men också fastighetsägarens energianvändning. Exempelvis kan energieffektiva datorer och belysning leda till minskat behov av kyla och lägre behov av ventilationsflöden.¹⁹⁵

Väl fungerande kommunikation mellan fastighetsägare och brukare är nödvändig. Brukarna behöver stöd i form av teknisk information, förändrade rutiner och metoder för att följa upp åtgärderna så att resultaten blir synbara. För detta behövs planering, organisation och regelbundenhet. Genom att arbeta systematiskt och kombinera experternas kunskaper om tekniska lösningar med brukarnas insikter om hur verksamheten fungerar kan goda resultat uppnås i form av energieffektivisering¹⁹⁶. Saknas samverkan mellan hyresgäster och fastighetsägare så utgör detta ett hinder för energiarbetet. Samverkan är också en förutsättning för att driften av fastigheten ska kunna anpassas efter verksamhetens behov.¹⁹⁷

För att hela potentialen för energieffektivisering genom brukarsamverkan ska kunna tas till vara räcker det inte med pådrivande eldsjälar, arbetet måste bli en del av vardagen och organiseras på ett bra sätt. Brister i uppföljning och återkoppling av resultat till brukarna riskerar att minska engagemanget.¹⁹⁸

4.9.2 Ovilja till förändring

Både företag och organisationer tenderar att agera som de gjort tidigare på grund av värderingar, normer och existerande system.¹⁹⁹ Till exempel inom byggbranschen finns en konservativ inställning vilket kan hindra att nya metoder och ny teknik används²⁰⁰. Detta är ett hinder för energieffektivisering där ett flertal åtgärder är beroende av att enskilda individer ändrar beteende eller använder nya metoder.

¹⁹⁴ SOU 2008:110 Vägen till ett energieffektivare Sverige.

¹⁹⁵ UFOS, 2009, Klimatsmart brukarsamverkan.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ UFOS, 2010, Det finns potential.

¹⁹⁸ UFOS, 2010, Klimatsmart brukarsamverkan.

¹⁹⁹ Energimyndigheten, 2010, Finansieringsinstrument för energieffektivisering.

²⁰⁰ Sveriges Byggindustrier, 2010, Hur når vi de samhälliga energimålen.

4.9.3 Resvanor

Det finns en stor potential till energibesparingar genom minskat resande inom offentlig verksamhet. Vissa områden har offentliga aktörer större rådighet över, till exempel kommunens och de kommunala företagens egen fordonsflotta, personalens tjänsteresor, möjlighet till distansarbete, tillgång och avgift på parkeringsplatser, transportsnål samhällsplanering samt utformningen av kollektivtrafiken. Andra områden har de mindre makt över men kan ändå göra insatser t.ex. arbetspendling.²⁰¹

Resfria möten är ett exempel där det fortfarande finns mer att göra. Attityder, okunskap och bristande incitament för individen kan leda till ovilja att förändra sitt beteende, och utgör på så vis ett hinder för energieffektiva resor. Därför är tydliga mål samt information och utbildning viktiga för att få personalen att använda resfria möten. En viktig lärdom är att utvecklandet av en ny möteskultur inte främst är en teknisk fråga, utan till största delen är en social och organisatorisk utmaning. Ett grundläggande fel är att enbart införskaffa tekniken. Gemensamt är dock alltid att förändringsarbetet måste vara förankrat i ledningen och att det finns en drivkraft och vilja från den högsta nivån.²⁰²

När det gäller resor till och från arbetet så försvårar reseavdragets utformning och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter ändrat beteende. Reseavdraget syftar till att kompensera människor med dålig tillgänglighet till arbetsplatser. Samtidigt utnyttjas avdraget i dag mest av manliga höginkomsttagare som bilpendlar i regionerna kring Stockholm, Göteborg och Malmö. En ändring till avståndsberoende reseavdrag skulle minska snedvridningen mellan färdmedlen.²⁰³

Ett hinder när det gäller att få fler att arbeta på distans kan vara problematiken med arbetsmiljör regler och vilka regler som gäller för arbetsgivare och arbetstagare vid distansarbete.²⁰⁴

4.9.4 Användning och val av fordon

Kommunens egna fordon är de som är enklast för kommunen att styra över genom att ställa krav vid upphandlingen av fordonen. Att utnyttja energieffektiva fordon på ett rationellt sätt, med åtgärder som till exempel sparsam körning, bilpooler, ruttplanering och samordning av transporter, kan ge betydande vinster.²⁰⁵

De hinder som nämns är bl.a. högre inköpskostnader för energisnåla fordon och bristande marknadstillgång på fordon med nya energieffektiva tekniska lösningar men även beteendenaspekter är viktiga. Det gäller t.ex. osäkerhet avseende hand-

²⁰¹ Energimyndigheten, 2009, Uthållig kommun, Idébok för kommunalt transportarbete.

²⁰² Näringsdepartementet, IT för en grönare förvaltning – agenda för IT för miljön 2010–2015, rapport N2010.25.

²⁰³ WSP, 2012, Reseavdrag och slopad förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt?

²⁰⁴ Energimyndigheten, 2009, Uthållig kommun, Idébok för kommunalt transportarbete.

²⁰⁵ Ibid.

havande av fordon med ny teknik, det ska vara enkelt att köra och att tanka och man föredrar välkända modeller. Olika bilmärken och biltyper har olika grad av status vilket påverkar preferenserna vid val av nya bilar. Man ser helst att det inte finns så många olika typer av fordon i fordonsflottan eftersom det upplevs som krångligt.

När det gäller elfordon som har stor potential att energieffektivisera resor och transporter så är höga kostnader och begränsad batteriprestanda faktorer som begränsar ett marknadsgenombrott. Men till detta kan läggas andra faktorer t.ex. inom beteendområdet kopplat till att infrastrukturen för laddning delvis saknas. Ytterligare en begränsande faktor handlar om människors preferenser och acceptans. Elbilen är något nytt och kräver lite extra planering med avseende på räckvidd.²⁰⁶

4.10 Hinder inom delade incitament

Energimyndigheten och Boverket har tillsammans under 2013 genomfört ett regeringsuppdrag om att bland annat analysera eventuella hinder för energiprestandahöjande investeringar i befintliga byggnader som följer av uppdelningen mellan fastighetsägare och hyresgäster, delade incitament. Analyser har gjorts för såväl flerfamiljshus som lokaler. Eftersom delade incitament är ett hinder som även är giltigt inom offentlig sektor beskrivs det kort även här.

Delade incitament kan innebära att en organisation betalar för den löpande energianvändningen i en byggnad utan att ha rådighet över de investeringar som påverkar användningen. Annorlunda uttryckt tillfaller inte de ekonomiska fördelarna i form av lägre energikostnader fastighetsägaren, som är den som bekostar investeringar i energieffektiva åtgärder eller teknik. Nyttan erhålls istället av hyresgästen. Fastighetsägaren kan då välja att avstå från inköpet av en viss energieffektiv utrustning, eller beroende på till exempel pris välja en mindre effektiv produkt.²⁰⁷

Delade incitament uppstår inte bara vid investeringar. Det kan även innebära att hyresgästen saknar incitament att bete sig energieffektivt om den löpande energikostnaden ingår i hyran. Detta kan i sin tur leda till att endast en viss del av en investerings förväntade energibesparing infrias.²⁰⁸

Delade incitament brukar ofta framhållas som ett av de stora hindren för att uppnå en ökad energieffektivisering i bebyggelsen. Antalet studier där man faktiskt försökt kvantifiera problemets omfattning är dock få. Utifrån de beräkningar som gjorts i Sverige avseende hur mycket som delade incitament reducerar lönsamma energieffektiviseringspotentialer, tycks problemet vara störst i vissa typer av lokaler.²⁰⁹

²⁰⁶ IVA, 2013, Energieffektivisering av Sveriges transportsektor, Hinder och möjligheter att nå en halverad energianvändning till 2050.

²⁰⁷ Boverket och Energimyndigheten, 2013, Analys av delade incitament för energieffektivisering, rapport 2013:32.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

Ett konkret exempel på problematiken beskrivs av Länsstyrelsen i Dalarna. Länsstyrelsen hyr kontorslokaler i en större fastighet av ett privat fastighetsbolag. Länsstyrelsen för fortlöpande dialog med fastighetägaren för att få till stånd energihushållningsåtgärder. Fastigheten värms upp med fjärrvärme. Under 2013 renoveras ventilationssystemet och temperaturstyrningen i respektive rum förbättras. Dessa åtgärder räcker dock inte för att klara Dalarnas regionala effektiviseringsmål för byggnader på 25 procent till 2020 och 50 procent till 2050. Då krävs även fler åtgärder, exempelvis utbyte av fönster och belysningsarmaturer. En inventering av belysning har visat att det är möjligt att spara minst 75 000 kWh och lika många kronor per år. Det är inte uppenbart lönsamt att genomföra utbyte av fastighetens äldre lysrörsarmaturer. Fastighetsägaren är inte beredd att genomföra investeringar i byggnadens belysning. Länsstyrelsen ansvarar för delar av fastighetens armaturer såsom skrivbordsbelysning etc. Länsstyrelsen betalar ett fast årligt pris för el och kan inte tillgodoräkna sig lägre driftkostnader vid minskad energianvändning.²¹⁰

4.11 Sammanställning av hinder

Samtliga hinder som presenteras i kapitel 4 sammanställs nedan i tabellform:

Tabell 1: sammanställning av samtliga hinder.

Hinderskategori	Delområde	Omfattning
1. Hinder inom strategiskt arbete	Nulägesanalyser	Brister i kommunala nulägesanalyser
		Svårt för myndigheter att känna till förbrukning av verksamhetsel i hyrda lokaler
	Mål för energieffektivisering	Brist på tydliga mål som går att mäta och följa upp
		Inga samband mellan hög energiförbrukning och höga mål
		Otydliga nationella mål
	Målkonflikter	Energieffektivisering ställs mot inomhusmiljö, tillgänglighet, kulturhistoriska värden osv
		Energieffektivitet kontra förnybar energi som drivmedel till fordon
		Interna målkonflikter mellan bostadsbolag och energibolag och fjärrvärme
	Uppföljning och utvärdering	Brist på uppföljning av åtgärders effekt
		Svårt att följa upp miljöpåverkan
		Avsaknad av rutiner och system för att möjliggöra uppföljning
		Avsaknad av underlag för jämförelser

²¹⁰ Länsstyrelsen i Dalarna, 2013, PM.

Hinderskategori	Delområde	Omfattning
2. Hinder inom organisation och struktur	Ledningens engagemang	Bister i ledning kan bero på brist på tid, kunskap, målkonflikter, otydliga roller m.m.
		Energifrågan har traditionellt hanterats av driftsorganisationer och inte på politisk agenda
		Politiska verksamhetsplaner kan följa mandatperiod medan planering och investering i byggnader är långsiktiga
	Tid	Komplexa förändringar kräver uthålligt och strukturerat arbete under lång tid
		Långa planeringsprocesser
	Organisationens arbetssätt	Att inte få till ett tvärsankterat arbetssätt
		Energi drivs som enskilda projekt istället för ordinarie verksamhet
		Otydliga roller och ansvarsfördelning
3. Hinder inom samverkan mellan offentliga organ		Bristar i samvekan mellan sakområden på nationell nivå, samt brister kring samverkan mellan nationell/ regional/lokal nivå
4. Hinder inom kunskap och kompetens		Brist på kunnig driftspersonal
		Många kommande pensionsavgångar och svårigheter att locka till tekniska utbildningar
		Komplext kompetensbehov – från beställarkompetens och LCC-kalkyler till praktisk kunskap om drift
		Oprövade och nya metoder
		Avsaknad av information om goda exempel och demoprojekt
5. Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis	Offentliga upphandlingar och inköp	Inga hinder i lagstiftningen, men lagen upplevs som krånglig och oflexibel
		Rädsla för överprövningar
		Osäkerhet om hur energikrav kan ställas, bristande kompetens
		Svårigheter att kommunicera mellan upphandlare och verksamhet om krav och önskemål
		Önskade produkter och tjänster finns inte på marknaden
		Transaktionskostnader
	Transporter inom energi-effektiviseringsdirektivet	Avsaknad av riktade åtgärder inom transportsektorn
	Kommunallagen	Osäkerheter kring hur kommunala energibolag får sälja energitjänster utanför egna kommunen
		Hinder att finansiera stora renoveringar då kommuner inte får fondera medel
	Offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagen	Osäkerheter kring tillämpning av KOS-regeln och hur kommunala energibolag får sälja energitjänster
	Lag om allmännyttiga kommunala bostads-aktiebolag	Osäkerheter om krav på affärsmässighet kontra krav på samhällsansvar
	Energi- och tillgänglighetskrav	Olika hantering av bygglov och tolkning av PBL gällande krav på energieffektivisering och tillgänglighet
	Systemgränser inner/ ytermått byggnad	Uthymningsbar yta mäts efter invändigt mått vilken minskar incitament till energieffektiva hus med tjockare isolering
	Miljöbilsdefinitionen	Definitionen på miljöbil från 1 januari 2013 styr inte mot de bränslesnålaste bilarna

Hinderskategori	Delområde	Omfattning
6. Hinder inom finansiering och ekonomi	Årsbudget och investering	Brist på finansieringsmöjligheter och investeringstak Korta budgetar och långsiktiga åtgärder
	Finansiering i resurs-svaga områden och miljonprogramsområden	Osäkra intäkter i områden där det är svårt att hitta hyresgäster Stora behov av renovering i bostäder från rekordåren 1961–1975
	Lån för investeringar	Det kan vara svårt för fastighetsägare på svaga marknader att få lån
	Kalkylmetoder	I många fall används payoff-metoder eller "sunt förnuft" istället för rentemetoder t.ex. LCC-kalkyler
	Avskrivningar och redovisning av investeringar	Underhåll kostadsförs direkt, vilket kan leda till att väl underhållna fastigheter får ett mycket lågt bokfört värde, det ändras dock framöver i och med nya regler om komponentavskrivning.
	Taxestrukturer	Osäkra framtida taxestrukturer för exempelvis fjärrvärme
	Innovationsrelaterade hinder	Det kostar mycket att vara först, vilket kan medföra ett hinder i att få vill gå före
	Operativ fastighetsdrift	Bristar i metoder och rutiner gällande operativ drift gör att lönsam potential kan gå förlorad
7. Hinder inom metoder	Externa driftentreprenader	Risk att energifrågan tappas bort om inte tillräckligt tydliga krav ställs i anbudsförfrågan
	Energitjänster	Hinder för energitjänster är till stor del samma som generella hinder, t.ex. brist på kompetens, tolkning av LOU. Oklara redovisningsprinciper eller avsaknad av helhetssyn
	Samordnade varutransporter	Bristar i projekt rör t.ex. svag projektledning och styrning, oklar rollfördelning, brist på engagemang och otydlig politisk prioritering.
		Bristar i enskilda verksamheters och personers insikt, drivkraft och engagemang utgör hinder
8. Hinder inom motivation och engagemang		
9. Hinder inom beteende	Samverkan mellan hyresgäster och fastighetsägare	Bristar i kommunikation och samverkan mellan hyresgäst och fastighetsägare
	Ovilja till förändring	Byggbranschen är konservativ och ovilja kan finnas till nya metoder och ny teknik
	Resvanor	Attityder, okunskap och bristande engagemang kan leda till ovilja att ändra resvanor
	Användning och val av fordon	Osäkerheter avseende nya fordon och ny teknik, status för olika bilmärken och biltyper
10. Hinder inom delade incitament		En organisation betalar för den löpande energianvändningen utan att ha rådighet över de investeringar som påverkar användningen

5 Hinder för energieffektivisering identifierade genom aktörskontakter

Inom ramen för uppdraget har flera olika metoder använts för att samla in underlag för en analys av vilka hinder för energieffektivisering som finns inom offentliga organ och vilken omfattning och utbredning dessa har. Som komplement till de hinder som identifierats genom litteraturstudier i kapitel 4 har dialog, intervjuer och enkäter genomförts, se kapitel 2. De enkäter som är underlag för kapitlet är tre stycken;

- Energimyndighetens enkät inom ramen för uppdraget, skickad till 1 125 kommuner, landsting, kommunala bostadsbolag och övriga kommunala och landstingskommunala bolag. Total svarsfrekvens är 58 procent. Frågorna handlar framför allt om energikrav i offentlig upphandling och energifrågor kopplat till ekonomistyrning.
- Energimyndighetens enkät inom ramen för arbete med energieffektiva myndigheter, skickat till 179 statliga myndigheter. Svarsfrekvens är 74 procent. Frågorna handlar om energikrav i offentlig upphandling.
- Naturvårdsverkets enkät till kommuner, landsting, statliga myndigheter och statliga bolag rörande miljöanpassade inköp. Enkäten skickades till 654 organisationer, svarsfrekvens är 58 procent.

De hinder som framkommit genom dialog, intervjuer och enkäter har sammanställts utifrån de olika identifierade aktörskategorierna, vilka beskrivs i kapitel 3. Där det finns underlag för en prioritering av hindrens omfattning har detta gjorts. Inledningsvis presenteras de hinder som är generella för samtliga aktörer.

Då hinder till följd av lagstiftning, offentliga inköp samt ekonomistyrning pekats ut som viktiga områden i uppdraget har tyngdpunkten lagts på dessa områden.

5.1 Generella hinder inom flera aktörsgrupper

De generella hinder som beskrivs nedan, och som är genomgående för flera eller samtliga aktörskategorier, handlar framför allt om offentlig upphandling. Där omfattas alla offentliga aktörer av samma lagstiftning. Vad gäller årsredovisning och årsbudgetar med mera så skiljer sig regelverken istället åt för de olika aktörerna.

5.1.1 Hinder inom strategiskt arbete

Avsaknad av politiskt stöd är ett hinder för arbetet på lokal nivå, i kommuner, landsting och deras bolag. Ett formaliserat stöd genom en väl förankrad, implementerad – och gärna nedbruten – miljöpolicy tycks till exempel vara centralt för energi- och miljöanpassad offentlig upphandling.

Uppföljning av vad de ställda energikraven i upphandlingar får för effekt är också en bristande länk i upphandlingsprocessen. Detta leder till att organisationer ofta saknar kunskap om vilka effekter de ställda kraven får. Ansvaret för uppföljning av genomförda upphandlingar, och ställda energikrav, ligger i regel inte på upphandlingsenheten och i många fall är ansvaret för uppföljning inte klarlagt.

Det behövs standarder eller mätmetoder för att det ska vara lätt att ställa och verifiera krav och göra energiberäkningar. Ett exempel är att det saknas officiella siffror för utsläpp/km och energiförbrukning/km för tunga fordon. Det saknas också en definition för miljöbuss (för miljölastbil har Stockholm och Göteborg tagit fram en definition).

Det finns även brister på många håll på bygg/fastighetsförvaltningar om hur byggnadens energiförbrukning ska definieras. Ur ett upphandlarperspektiv upplevs det otillfredsställande att det inte finns en bra definition på exempelvis klimatskärmens energiprestanda, när organisationen upphandlar en byggnad som kan komma att medföra höga driftkostnader för energi. Inte heller definitioner på energiprestandan på installerade drift- och ventilationslösningar tillsammans med klimatskärmen finns. Systemgränserna i Boverkets byggregler utgår från köpt energi istället för nettoenergi och det upplevs gynna användning av el för uppvärmning, genom värmepumpar, vilket kan ske på klimatskärmens bekostnad utan att beställaren förstår det. Tvärtom kan det utifrån den definitionen se ut som att en elvärmad byggnad är bättre. Förlusten skjuts till energisystemet istället för till fastighetsägaren.

Andra brister inom det strategiska arbetet som har lyfts fram är avsaknad och bristande efterlevnad av mötes- och resepolicy²¹¹. Här finns ofta också styrmedel som försvårar ett ändrat resebeteende, t.ex. fri parkering, reseavdrag och tjänstebilsbeskattning, samt brist på incitament för att stärka gång-, cykel- och kollektivtrafiken gentemot bilen, såsom cykelleasing eller kollektivtrafikkort som förmån.

5.1.2 Hinder inom organisation och struktur

Ett flertal hinder för energieffektivisering inom upphandling är kopplade till bristande helhetssyn och processtänkande. Istället för att basera energikraven på strategiska beslut, energi- och miljömål samt behovs- och marknadsanalyser, tenderar energikraven att läggas till sent i upphandlingsskedet när förfrågningsunderlaget är i princip klart. Detta begränsar vilken typ av krav organisationerna kan ställa. Arbetet med upphandling måste organiseras så att energikraven kommer in i processen i ett tidigt skede.

Kompetens inom energi, miljö och upphandling är ofta uppdelad inom organisationen, t.ex. hos miljösamordnare respektive upphandlingsansvariga. Samtidigt är beslut om inköp ofta delegerat i organisationen och upphandlingsfunktionen kan ha en undanskymd plats i organisationsstrukturen. För flera av de intervjuade är det otydligt vem eller vilka i organisationen som ansvarar för att energikrav ställs vilket tyder på att strukturen är otydlig.

²¹¹ t.ex. resfria möten, kollektivtrafik i första hand, bilpool/hyrbil istället för egen bil.

Tids- och resursbrist när det gäller upphandling, energi och miljö lyfts också fram som ett viktigt hinder.

I budgetpropositionen för 2014 föreslår regeringen att Miljöstyrningsrådets upphandlingsverksamhet ska flyttas över till Konkurrensverket med start den 1 juli 2014. Miljöstyrningsrådet bedömer att detta kommer att påverka och kraftigt försämra Miljöstyrningsrådets möjlighet att vara drivande i frågor om hållbar upphandling. Hur och i vilken omfattning Miljöstyrningsrådets drivande krav för ett antal produktområden inom ramen för energieffektivisering kommer att finnas kvar i framtiden är oklart. Miljödepartementet har nyligen låtit Statskontoret göra en konsekvensanalys av vad som händer om Miljöstyrningsrådets verksamhet inryms i en myndighet. I analysen framkom att det inte finns möjlighet att upprätthålla Miljöstyrningsrådets detaljerade stöd i form av miljö- och hållbarhetskriterier inom ramen för en myndighet, speciellt om myndigheten har ett tillsynsansvar som Konkurrensverket. Miljöstyrningsrådets upphandlingsstöd inom energieffektiviseringsområdet går därmed en mycket osäker framtid tillmötes. Detta utgör ett eventuellt stort hinder, som negativt kan komma att påverka genomslagkraften för energieffektiva upphandlingar framöver.²¹²

5.1.3 Hinder inom kunskap och kompetens

De genomförda enkäterna visar att det största hindret för att offentliga organisationer ska ställa energi- eller miljökrav i samband med upphandling är bristande kunskap. En tredjedel av de tillfrågade kommunerna och landstingen inklusive deras bolag, och hälften av de statliga myndigheterna anser att det är svårt eller mycket svårt att ställa energikrav vid upphandling och att de inte har tillräcklig kunskap. De frågeställningar som kommer in till helpdesk-funktionerna på Miljöstyrningsrådet och Kammarkollegiet vittnar också om att både upphandlare och miljösamordnare är osäkra på vilka krav som kan ställas, hur de kan formuleras och hur de ska följas upp. Osäkerheten är bland annat stor kring hur man kan ställa krav med hänsyn till proportionalitet. Av proportionalitetsprincipen följer att kraven måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. Speciellt inom transportområdet lyfts proportionalitetsprincipen fram som ett problem, transportdelen är i de flesta fall en marginell del av en varuupphandling. Man är osäker på vad som är ett rimligt krav med hänsyn taget till den transportvolym man handlar upp. Osäkerheten kring detta leder till att man inte ställer energikrav.

Kammarkollegiet upplever dock att de får färre frågor av ”enkel karaktär” till sin helpdesk än tidigare, vilket kan tolkas som att kunskapsläget har höjts under de senaste åren.

Naturvårdsverkets enkät till de statliga myndigheterna med flera lyfter fram att brist på marknadsinformation kan utgöra ett hinder för energieffektivisering. Regionala marknadsanalyser kan ge underlag för beställare så att dessa kan precisera vilka krav som är rimliga att ställa.

²¹² Miljöstyrningsrådet, remissvar till prel. version av denna rapport, 2014-01-27.

5.1.4 Hinder inom motivation och engagemang

Det individuella engagemanget för att ställa energikrav varierar hos medarbetare, både hos verksamhetsutövare och hos upphandlare. Intervjuerna vittnar om att eldsjälarna ofta driver på att energikrav ställs. Saknas en eldsjäl är detta ett hinder. Ett bättre sätt, än att förlita sig på eldsjälarna, är att jobba med styrande och strategiska dokument.

5.2 Kommuner och landsting

Kartläggningen av hinder för energieffektivisering inom kommuner och landsting har genomförts genom intervjuer med Sveriges kommuner och landsting, Hållbar Utveckling Skåne²¹³ samt workshops med UFOS Energi och Miljöstyrningsrådets referensgrupp inom projektet energieffektiv upphandling. Vidare har dialog förts med deltagarna i uppdragets samverkansgrupp och referensgrupp, där kommunala representanter har deltagit i den sistnämnda. Slutligen har information inhämtats via en enkät som besvarats av 189 av totalt 290 kommuner samt 14 av 21 landsting.

Enkäten visar att totalt 57 procent av kommunerna och 67 procent av landstingen inte ser några hinder alls för energieffektivisering som svar på en öppen fråga huruvida de upplever att det finns hinder för energieffektivisering i sin organisation. De siffrorna är överraskande på så vis att de inte stämmer med den bild som framkommit vid intervjuer och möten, samt i övriga enkätfrågor. Exempelvis anser enbart 13 procent av kommunerna, och 29 procent av landstingen att de inte ser några hinder alls för att ställa energikrav vid upphandling, ett verktyg för att jobba med energieffektivisering.

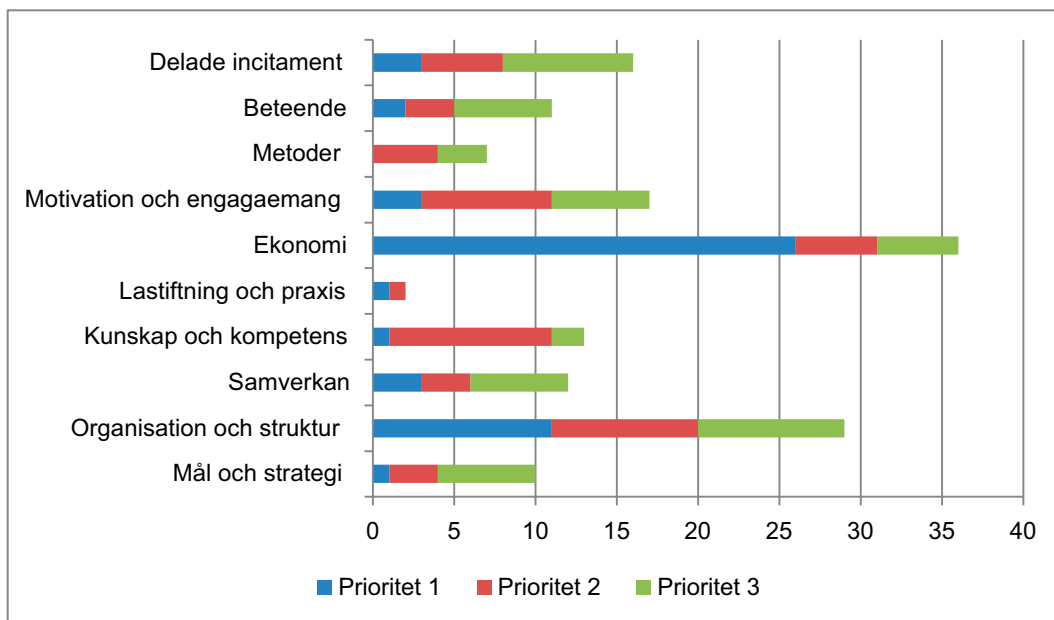
De mindre kommunerna (färre än 15 000 invånare) upplever i något högre grad än de större kommunerna att det förekommer hinder för energieffektivisering.

Det finns en ganska tydlig uppdelning mellan de olika yrkeskategorier som besvarat enkäten, kring vilka som upplever flest hinder. Bland energi- och miljöstrateger, samt transportansvariga, upplever cirka två tredjedelar att det finns hinder i deras arbete med energieffektivisering, medan bland de som arbetar med lokaler och bostäder upplever färre än en av tre föreliggande hinder.

Av de generella hinder som kommuner anser finns, så upplever de att de största hindren är **ekonomiska hinder** samt hinder kopplade till **organisation och struktur**. De kategorierna finns beskrivna i kommande avsnitt. Energimyndigheten har valt att lyfta hinder även från de kategorier som värderas som mindre betydande av kommuner i enkäten, till exempel då de framkommit som betydande hinder vid intervjuer och i annan dialog med aktörer. Hindret lagstiftning är det som prioriterats lägst på den generella frågan, samtidigt som komplexiteten i LOU lyfts som betydande på andra håll. För få landsting har besvarat frågan för att kunna göra en värdering över vilka hinder de upplever som störst.

²¹³ Hållbar Utveckling Skåne är en partipolitiskt obunden ideell förening som vill främja dialogen mellan olika aktörer i regionen, både vad gäller hållbar utveckling för den gemensamma miljön och den hållbara sociala utvecklingen i Skåne. Ett projekt är Handlingsforum, vars syfte är att öka upphandlarnas kunskaper kring att ställa miljö (inkl. energi-) krav vid upphandling.

Hur de tio olika hinderskategorierna värderats av kommunerna framgår av diagrammet nedan. De svarande har rangordnat vilka hinder man upplever vara störst med siffrorna 1 till 3, där en 1:a utgör det största hindret. Av diagrammet framgår att ekonomi anses vara det hinder som flest lyfter fram totalt, och att det även är det hinder som anses ha störst betydelse hos kommunerna.



Figur 7: Översikt över hur kommuner rangordnar och värderar hinder, i antal kommuner (Källa: Energimyndighetens enkät om hinder för energieffektivisering, 2013).

5.2.1 Hinder inom strategiskt arbete

Inom flera områden framkommer brister inom kommuner och landstings strategiska arbeten och uppföljning av energieffektiviseringsarbetet. Brister inom implementering och uppföljning av policys och styrdokument medför svårigheter att styra verksamheten mot att nå uppsatta mål.

En kommun uttrycker i enkäten att:

”Vårt läge just nu är [...] att gå från mycket väl genomfört energieffektiviseringsarbete i spridda skurar som till största del vilar på ”eldsjälars” engagemang, till att nå ett systematiskt arbete med att ställa energikrav och genomföra åtgärder i all verksamhet. Klassiskt arbete för ständiga förbättringar (PDCA) där mål, handlingsplaner och genomförda åtgärder harmonierar. Samt att detta följs upp och utvärderas innan nya mål och handlingsplaner tar form. I dagsläget pågår arbete med att komplettera den klassiska ekonomistyrningen med system för verksamhetsstyrning och ledningssystem eftersom dagens system för uppföljning av kommunens output har mer att önska. Jag saknar en diskussion om ohållbara antaganden om ständig tillväxt och tillgång till billig energi. Planetära gränser, nollväxt och peak-oil diskussioner måste in i kommunens framtidsstrategier. [...]”

En annan organisation anser att:

”[Det finns] bristande styrning internt, bristande intresse från styrande politiker och en tydlig vision saknas. [Det finns] ingen avsatt budget för att ta fram energieffektiviseringsåtgärder; ingen avsatt budget för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder [och det är ett] oklart ansvar internt inom organisationen, krångliga beslutsvägar; samt fullt fokus på stora nyinvesteringar inom organisationen som leder till att energiarbetet tappar fart.”

Upphandlingsområdet är ett exempel där det ofta saknas en koppling mellan kommunernas energi- och miljömål samt deras eventuella strategier för upphandling. Ofta är inte heller upphandlingsstrategier implementerade i hela organisationen. Många anger också att strategiska dokument för energikrav i upphandling saknas helt, se avsnitt 5.2.2.

Den genomförda enkäten visar att 41 procent av kommunerna och 55 procent av landstingen sällan eller aldrig följer upp de energikrav som ställts i samband med upphandling och inköp. Det är en betydande andel. Bristen på uppföljning av ställda energikrav resulterar i att man inte kan se effekterna av de krav som ställs. Detta problem har framkommit tydligt vid många samtal och intervjuer.

5.2.2 Hinder inom organisation och struktur

Organisation och struktur är det hinder som anges, efter ekonomi, som det näst största i den enkätundersökning som genomförts inom uppdraget. Det är framför allt kommuner och kommunala bolag som anser att organisationsfrågor är ett hinder i deras energieffektiviseringsarbete.

Tydligare ledning

Ett framgångsrikt arbete med energieffektivisering bygger på att ledningen ger ett tydligt uppdrag till organisationen och följer upp resultaten, och ibland saknas detta arbetssätt i kommuner och landsting inom energieffektiviseringsområdet. Det kan även vara så att det finns en tydlig politisk vilja, men som inte implementeras då ansvaret för frågorna och arbetet faller mellan stolarna.

Ett område där lokala styrmedel och policys ser ut att saknas i viss utsträckning är inom upphandling där en av fyra kommuner uppger att man saknar styrdokument som inkluderar energikrav vid upphandling. I kommunala och landstingsägda bolag är siffran ännu högre, 32 respektive 50 procent anger att de saknar dokument som styr mot energieffektivitet i upphandling.

Samverkan inom organisation

För att kommuner ska kunna göra bra upphandlingar där man ställer krav på energiprestanda krävs mer samverkan mellan exempelvis tjänstemän med ansvar för miljö, upphandling och byggnation. Idag finns i ett flertal organisationer för mycket stuprörstänkande där varje förvaltning och bolag fungerar som egna organisationer.

I Naturvårdsverkets enkät om miljöanpassade inköp anger 40 procent av kommuner, landsting och stat att deras organisation för upphandling är både centraliserad och decentraliserad. I kommuner kan stora upphandlingar inom t.ex. bygg och kollektivtrafik utföras av respektive förvaltning, som inte alltid är samspelad med den centrala upphandlingsfunktionen. Det leder till att energi- och miljökrav inte alltid ställs enhetligt inom samma kommun.²¹⁴

Tid

Flera kommuner uppger att bristen på tid är ett hinder för att utveckla arbetet med energieffektivisering. Ett par exempel på kommentarer i den genomförda enkäten belyser detta:

”Brist på pengar och tid är överskuggande”

”Det finns engagemang men tiden räcker inte till”

Många kommuner är relativt små organisationer, mediankommunen i landet har 16 000 invånare. Det innebär att tjänstemännen kan ha flera parallella ansvarsområden och att energifrågan inte får tillräcklig uppmärksamhet.

Vad gäller exempelvis hinder för att ställa energikrav i upphandling så är det inte fler kommuner, än landsting och kommunala bolag, som anger tid som ett hinder.

5.2.3 Hinder inom kunskap och kompetens

Kompetensbristern inom upphandlingsområdet är tydlig. Bara en av fyra kommuner och landsting anser att det är lätt eller mycket lätt att formulera energikrav vid upphandling. Det är vidare 8 procent av landstingen och 23 procent av kommunerna som anser att de helt har kompetens inom organisationen att formulera energikrav i sina upphandlingar, även om flertalet anser att de delvis har den kompetensen. Sett till olika yrkeskategorier upplever energistrateger och upphandlare större svårigheter i att formulera energikrav än ekonomer och de som ansvarar för bostäder och lokaler. Av enkätsvaren framgår även att de mindre kommunerna (under 15 000 invånare) i mindre utsträckning än de större kommunerna ställer energikrav vid upphandling och inköp. Goda exempel samt tillgängliga verktyg anges som de två bästa metoderna för att öka energikrav vid inköp.

En av tre landsting och en av fem kommuner anger i Energimyndighetens enkät att de sällan eller aldrig avropar de ”energibästa” produkterna eller tjänsterna på deras ramavtal, vilket är fler än inom de kommunala och landstingskommunala bolagen. Den största anledningen till detta är ekonomiska aspekter, men även kunskap och kompetens anges som en viktig faktor. Över hälften av de kommuner som besvarat frågan anser att kunskapsbrist är en av orsakerna till att de produkter eller tjänster som har bäst energiprestanda inte avropas på ramavtalen.

Bristande transportkompetens hos upphandlarna innebär osäkerheter när det gäller att ställa krav och förstå hur kraven påverkar de lösningar som kommer att erbjudas.

²¹⁴ Naturvårdsverket, 2013, miljöanpassade inköp.

Det finns t.ex. metoder för ruttoptimering som kan ge betydande besparingar i transportarbetet men transportintensiva verksamheter som exempelvis hemtjänst och skolskjuts är trots det ofta inte ruttoptimerade.

5.2.4 Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis

På en direkt fråga om de största hindren för energieffektiv upphandling anger 39 procent av kommunerna och 28 procent av landstingen att krånglig lagstiftning eller risk för överprövning är en anledning till att ungefär hälften av organisationerna upplever att det är ganska eller mycket svårt att ställa energikrav vid inköp. De hinder som kan kopplas till lagstiftningsområdet för kommuner rör framför allt kompetens och kunskap om hur lagarna kan tillämpas, se avsnitt 5.2.3, samt tiden det tar att genomföra upphandlingar. Den komplexa processen kan göra att kommuner och landsting undvikar att testa nya grepp på grund av risk/rädsla för överprövningar och fördröjningar i processen.

Naturvårdsverkets analys i rapporten Miljöanpassade inköp tar upp att det finns föreställningar om att miljö- (och därmed energi-)krav ofta leder till överprövningar, och att det behövs kompetenshöjande åtgärder för att undanröja och hantera de uppfattningarna.

En annan lagaspekt som lyfts fram som ett hinder i enkätsvaren rör *Lagen om kommunal energiplanering*. Det hinder kopplat till lagstiftningen som tas upp är att det inte finns någon kontroll på efterlevnad och resultat av lagen.

5.2.5 Hinder inom ekonomi

Bland de kommuner som upplever att det finns hinder för energieffektivisering är ekonomiska hinder det område som lyfts av flest kommuner, medan inget av landstingen uppgett detta hinder. De landsting som besvarat frågan är dock relativt få.

Investering och lån

Finansiering av åtgärder för energieffektivisering är ett komplext område där en rad olika faktorer spelar in, vilket innebär att förutsättningarna varierar mellan olika kommuner. I en kommun med ansträngd ekonomi kan det investeringstak som kommunen beslutat om, begränsa utrymmet för investeringar. I dessa fall kan kommunen ha svårt att prioritera energieffektiviseringsåtgärder, även om de på lite längre sikt kommer att medföra minskade driftskostnader. Cirka två tredjedelar av de kommuner och landsting som besvarat enkäten anger att organisationens investeringstak utgör ett hinder för lönsamma energieffektiviseringsåtgärder.

Ett sätt för en kommun eller landsting att finansiera lönsamma energiåtgärder är att låna upp pengar. Möjligheten att låna pengar begränsas vanligtvis endast av den egna policyn för lån. Här gör organisationerna sällan skillnad på vilken typ av investering som ska genomföras. Det innebär att de vanligtvis inte tar hänsyn till om en investering medför en ökad eller minskad driftskostnad.

De svar som kommuner och landsting har lämnat om huruvida man tar lån för att finansiera lönsamma energieffektiviseringsåtgärder eller inte visar att det finns olika syn på detta. 30 procent av kommunerna svarar att man åtminstone ibland lånar pengar för att kunna genomföra energieffektiviseringsåtgärder. Inget av de landsting som besvarat frågan (6 st) anger att de tar lån för energieffektiviseringsåtgärder. Andelen organisationer i kommunala bolag som tar lån är betydligt högre.

Budget

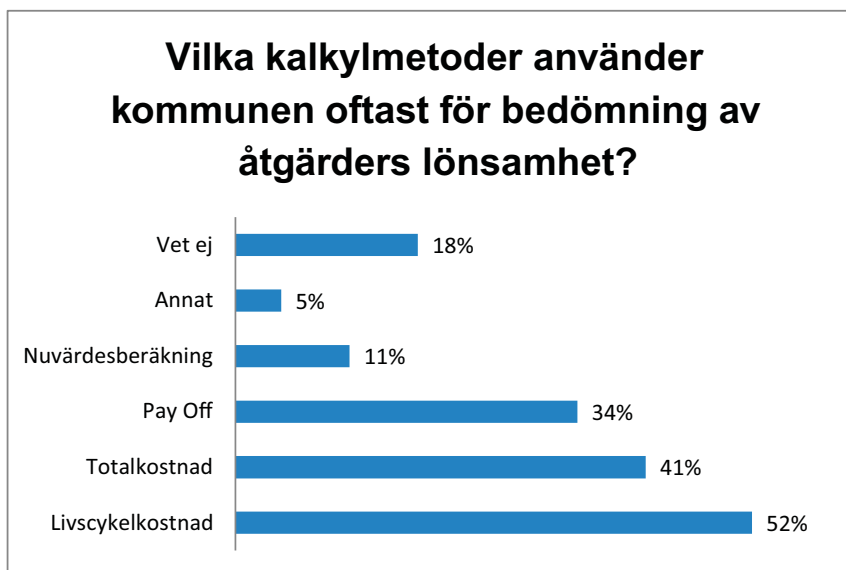
Ett hinder som lyfts från flera olika håll är att olika fack i den kommunala plånboken är ett hinder för att lönsamma åtgärder ska genomföras. Detta kan hänga samman med hur strukturen för budgetering och beslut om investeringar ser ut. Historiskt sett har kommuner vanligtvis jobbat med en rambudget för skola, hemtjänst osv samt en investeringsbudget. Inom det angivna ramanslaget tas sedan detaljbeslut inom respektive område. Investeringsbudgeten är vanligtvis centraliserad på en hög detaljeringsnivå och knuten till ett visst objekt. Denna tradition kan vara hämmande, på gott och ont. Det innebär att beslutsprocessen ofta är den samma för stora inventeringar som t.ex. byggande av ett äventyrsbad som mindre investeringar som energieffektiviseringsåtgärder. Ibland resulterar det i att en viss kortsiktighet uppstår. Investeringsbudgeten är ofta mer långsiktig än t.ex. driftsbudgeten som vanligtvis läggs för ett år i taget.

Av enkätsvaren framgår att organisationernas budgetmetod helt eller delvis utgör ett hinder för att genomföra lönsamma energieffektiviseringsåtgärder i ungefär en av tre kommuner och landsting. Samtidigt har det varit en svår fråga att besvara, hela 43 procent av kommunerna svarar att de inte vet om budget är ett hinder eller ej. Detta skiljer sig från kommunala och landstingskommunala bolag där de flesta anger att budgetmetoden inte är ett hinder. Anledningar till hindren som anges i fritextfält av kommuner är bland annat *"för kortsiktig budget"*. I Naturvårdsverkets rapport om miljöanpassade inköp lyfter de också kortsiktighet som ett problem, och menar på att kvartalsvis uppföljning av ekonomi leder till att långsiktigt lönsamma miljöåtgärder kan tappas bort.

För cirka 15 år sedan infördes en ny redovisningslag som styr hur kommunernas redovisning av olika poster ska göras. Tidigare kunde utrymmen i en budget ibland användas för andra ändamål än det budgeterade, men så är det inte längre. Det innebär att en viss flexibilitet har försvunnit i och med de striktare kraven på redovisning.

Kalkylmetoder

Vilka kalkylmetoder som används avgörs av varje organisation. Kunskapsbrist kan begränsa användningen av långsiktiga kalkylmetoder som exempelvis livscykelkostnadskalkyler, LCC. Diagrammet nedan visar dock att i kommuner är LCC och totalkostnadsmodellen de vanligaste kalkylmetoderna, även om cirka en tredjedel. Motsvarande siffror för landsting liknar bilden nedan, men med större tyngd på LCC.



Figur 8: mest använda kalkylmetoder i kommuner (Källa: Energimyndighetens enkät kring hinder för energieffektivisering i kommuner och landsting, 2013).

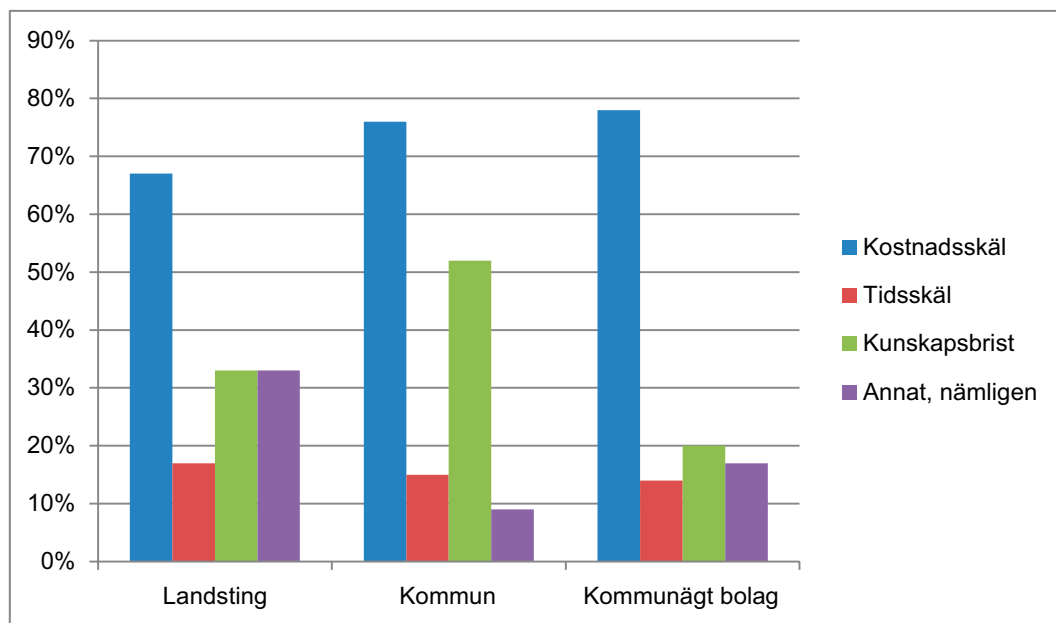
Det har visat sig finnas en viss skepsis mot investeringskalkyler då de upplevs ge felaktiga resultat. Bristen på uppföljning av kalkylerna innebär också att man inte lär av misstagen i tillräcklig utsträckning.

Huruvida kommuner ställer krav på den internränta²¹⁵ som fås vid nyinvesteringar som syftar till energieffektivisering går det inte att få någon tydlig bild av utifrån enkätsvaren, många kommuner och landsting har besvarat frågan med att de inte vet. För de som har fastställda nivåer på internräntor är en nivå mellan 4–5 procent är vanligast, men en av fyra kommuner har ett räntekrav på mindre än 3 procent.

Kostnad för energieffektiva produkter

Den främsta anledningen till att kommuner och landsting inte alltid väljer de energibästa produkterna vid avrop från avtal är kostnadsskäl. Den anledningen anges av fler än två av tre landsting, kommuner och bolag. I intervjuerna nämns bl.a. högre kostnad för energieffektiva fordon som ett exempel. I kommunerna är även brist på kunskap en viktig faktor som inte är lika framträdande i landsting och kommunägda bolag. Detta framgår tydligt av diagrammet nedan. (Flera alternativ har varit möjliga att ange därav är summan av hindren större än 100 %).

²¹⁵ den avkastning som en investering ger.



Figur 9: varför avropar organisationerna inte alltid de "energibästa" produkterna vid avrop från avtal (Källa: Energimyndighetens enkät om hinder för energieffektivisering, 2013).

Några organisationer framför andra aspekter inom ekonomiområdet i enkäten. Den första rör att energifrågorna prioriteras ner i den kommunala ekonomin, och att man upplever att det krävs statliga stöd för arbetet:

"Kommunerna behöver ekonomiskt stöd för att hålla energifrågan levande annars kommer den i skymundan av olika anledningar i den kommunala bristande ekonomin. Det kan vara aktuellt att ha olika hjälp för olika förutsättningar – olika i landsbygd och urbana miljöer."

5.2.6 Hinder inom metoder

Ungefär en av tre kommuner och landsting anger att de har genomfört ett energitjänsteprojekt, i princip uteslutande EPC-projekt²¹⁶. Ytterligare en tredjedel svarar att de inte vet om de arbetat med frågan eller ej.

Cirka 20 procent av kommunerna och landstingen upplever att det finns hinder för att genomföra energitjänsteprojekt, det handlar både om att metoderna i sig upplevs problematiska och att hinder finns för de som vill teckna avtal med en leverantör. Bland de hinder som anges i fritext i enkäten finns följande (dessa kan komma både från kommuner, landsting och bolag gemensamt):

- LOU upplevs förhindra arbetet, t.ex. genom att det upplevs vara svårt och dyrt med upphandlingar samt genom svårigheter med utvärdering och krångliga avtal inklusive långa bindningstider i avtalen.

²¹⁶ EPC = Energy Performance Contracting, se vidare avsnitt 4.7.3.

- Vissa organisationer anger att de har för dålig koll på nuläget, vilket gör det svårt att räkna på lönsamhet i projekten.
- En del upplever internt motstånd, organisationen tror inte på upplägget. Om kommunen lånar pengar själva och investerar upplevs det lättare att se vinster med investeringen istället för att pengar ska "rinna ut" till ett konsultföretag. Kommuner kan uppleva det mer lönsamt att göra arbetet själva.
- Det anges vara svårt för politiker att förstå modellen, eller att ledningen är negativ till energitjänsteprojekt. Det finns brist på insikt i modellerna.
- Konsulter upplevs lova mer än vad som är möjligt. En del kommuner upplever att det finns oseriösa aktörer på marknaden och de har problem med konsulter. Konsulter anges ha för höga avkastningskrav, och EPC-bolagen kan tacka nej till projekt på grund av att de ser för liten lönsamhet.
- En energitjänst anses ta för mycket arbetstid i anspråk

Flera avslutande kommentarer i enkäten rör också energitjänster, och de får representera skilda åsikter inom området;

"Vi sköter [xx] kommuns fastigheter och har sänkt energiförbrukningen med 31 % på tre år genom ett EPC projekt. Vi gör nu samma sak med vårt eget fastighetsbestånd".

"Vi sa upp avtalet med vår konsult som tog 80 % av vinsten. Nu har vi gjort om organisationen så att vi har egen drifttekniker som ser över energianvändningen kontinuerligt. Vi gör effektiviseringar som ger snabb pay-back. Vi planerar att göra större investeringar framåt."

"Då nulägesbeskrivningen av den faktiska energianvändningen är svår att definiera, årsmedelsjustering eller inte etc., gör det att en upphandling av energibesparing är en högriskupphandling ur ett överprövningsperspektiv."

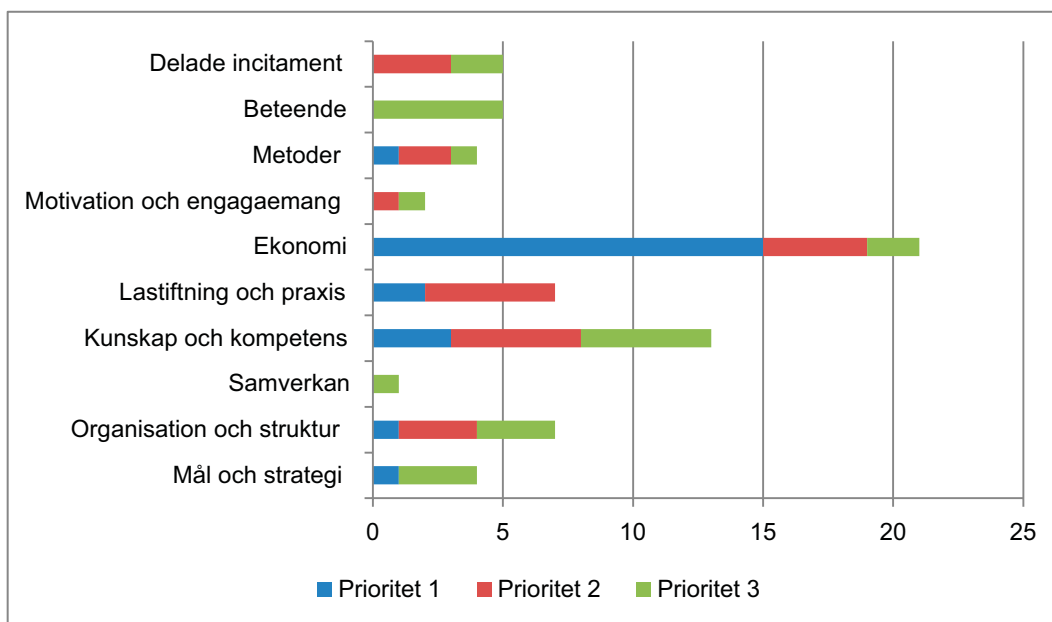
5.3 Allmännyttiga bostadsbolag

Ett antal hinder för energieffektivisering inom allmännyttiga bostadsbolag har identifierats genom den enkät där bland andra allmännyttiga bostadsbolag medverkat, intervju med fyra allmännyttiga bostadsbolag, möte med SABO samt deltagande från bostadsbolag i arbetets referensgrupp.

Fyra av fem bolag anser generellt att det inte finns några hinder alls för energieffektivisering, i den enkät som Energimyndigheten genomfört inom ramen för uppdraget, en högre siffra än för kommuner och landsting. Liksom för kommuner och landsting är dock denna siffra delvis motsägelsefull, då bara 18 procent anser att det inte finns några hinder alls för energikrav i upphandling, som i sin tur är den del av energiarbetet i bolagen.

Enkäten visar att de hinder för energieffektivisering som flest bolag anger är ekonomiska hinder, det värderar man också främst, och hinder kopplade till kunskapsbrist. Tabellen nedan visar hur kommunala bostadsbolag värderar olika hinder.

En viss skillnad finns mot kommunernas värdering av samma hinder, se figur 7 i avsnitt 5.2. Bolagen värderar hindren kompetens samt lagstiftning och praxis högre än kommunerna, medan motivation och engagemang, samverkan samt organisation och struktur, anses vara mindre betydande hos bolagen än kommunerna.



Figur 10: översikt över hur kommunala bostadsbolag värderar hinder, i antal bolag. (Källa: Energimyndighetens enkät om hinder för energieffektivisering, 2013).

5.3.1 Hinder inom kunskap och kompetens

Vissa kommunala bostadsbolag har angett att det är en brist i grundförståelse om varför det är viktigt att väga in energieffektivisering i besluten. I andra fall saknas även kunskap om vad samhällsansvaret innebär för bolaget, det upplevs då bli för mycket fokus på ekonomi istället för på helhetstänkande utifrån många aspekter inom hållbarhet.

Under de dialoger som genomförts har det framkommit att arbetet med bostäder har utvecklats och att kraven har ökat. Detta ställer nya krav på kompetens inom fastighetsbolagen, vilket kommer att innebära att man behöver nyrekrytera personal. Även inom konsultledet behövs ökad kompetens inom vissa områden för att svara mot de ökade kraven.

När det gäller energikrav i samband med upphandling svarar 80 procent av de kommunägda bolagen att de alltid eller oftast ställer sådana krav, samt att de i nästan samma utstäckning avropar de energibästa produkterna på avtal. Det är betydligt högre än för kommunerna där motsvarande siffra är ungefär hälften av organisationerna.

Drygt ett av tre bolag upplever att de helt har kompetens att ställa energikrav vid upphandling. Bara en av fem anser att kompetensbrist är det största hindret för att ställa energikrav vid upphandling, medan motsvarande siffra i kommunerna är hälften. Kommunala bostadsbolag värderar istället kostnadsskäl högre än övriga aktörsgupper. Dock är det enbart två procent, som anger att det är mycket lätt att ställa energikrav vid upphandling,

De kommunala bolagen följer också i högre grad upp de krav de ställer vid upphandlingar, fyra av fem bolag följer alltid eller ofta upp sina energikrav. Det kan jämföras med 38 procent av kommunerna och 22 procent av landstingen. De uppföljningsmetoder som är vanligast är avstämningsmöten med leverantörer, stickprovskontroller samt att begära in dokumentation som är verifierade, eller kan verifieras av tredje part.

5.3.2 Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Det finns exempel på bostadsbolag som ser en viss motsättning mellan kraven på affärsmässighet som ställs i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och ett långsiktigt fastighetsförvaltande. Den allmänna uppfattningen verkar dock vara att det inte finns någon motsättning mellan dessa krav, vilket t.ex. SABO framför.

I något fall lyfter bolag fram att allmännyttan fortfarande har ett samhällsansvar till skillnad mot privata bolag, men att de samtidigt lyder under samma krav på affärsmässighet. Offentlig sektor har också ett uppdrag att vara föregångare inom energieffektivisering, ändå ska man agera på samma villkor som privata aktörer som inte har några krav på sig att gå före. Hur kravet på affärsmässighet ska tolkas blir en balansgång då kommunala bostadsbolag har ett mer omfattande uppdrag än privata aktörer.

Ett bostadsbolag anger i enkäten att:

”Den nya lagstiftningen för allmännyttiga bostadsföretag innebär att alla investeringar ska vara affärsmässiga. Allmännyttan ska inte göra sådana investeringar som inte de privata fastighetsbolagen skulle ha gjort. Detta har minskat möjligheten att göra energibesparingsåtgärder med lång pay-offtid. Trots att allmännyttan ofta har en betydligt mer långsiktig syn på sin förvaltning [än de privata aktörerna]”

Lagen om offentlig upphandling

Det finns en osäkerhet om vilka krav som bolagen kan ställa i en upphandling med hänsyn till LOU. Att upprätta ett ramavtal är en förhållandevis omfattande process vilket medför att tecknade avtal gärna förlängs under den maximala avtalstiden. I praktiken kan även avtal som inte anses vara gynnsam löpa under flera år. Det finns en risk att en övergång till energieffektivare produkter eller metoder försenas till följd av långa avtalstider. Långa avtalstider kan också ses ur

ett annat perspektiv, andra bolag inom t.ex. kollektivtrafik anger att långa avtal är en förutsättning för att få till bra avtal, till exempel där leverantörer vågar satsa på nya energieffektiva bussar.

Ändringar i tillämpningen i reglerna för direktupphandling har gjort det svårare att handla upp enskilda projekt. Tidigare kunde projekt som exempelvis syftade till att prova olika tekniker/metoder handlas upp var för sig. De nuvarande reglerna gäller en total summa under ett år vilket innebär att man relativt snabbt når gränsen för direktupphandling. I praktiken blir det svårare att handla upp och färre projekt genomförs.

Ett bostadsbolag kommenterar i enkäten:

”Kraven på LOU kräver stora insatser för organisationen vilket gör att vissa energibesparingar skjuts på framtiden.”

Regler för ombyggnad

I samband med renovering av en fastighet måste krav på exempelvis tillgänglighet, buller och bevarande beaktas. De olika särkraven enligt PBL upplevs leda till att kostnadsnivån för renoveringen blir så hög att åtgärder för energieffektivisering trängs undan. Det krävs en helhetssyn på alla aspekter i genomförande av projekt, alla aspekter är viktiga, men balans krävs.

Vilka olika krav som ställs i samband med renovering varierar mellan olika kommuner, och även inom kommunen beroende på vilken handläggare som tar beslut i ärendet. Handläggare och organisationer tolkar PBL på olika sätt. Det leder till en osäkerhet om vilka krav som ställs vilket kan ha en hämmande effekt på genomförande av renoveringsåtgärder. Samordning och dialog behövs för mer samstämmig tillämpning.

5.3.3 Hinder inom ekonomi

Ovilja eller oförmåga bland hyresgäster att betala hyreshöjningar

En utmaning är att renovera miljonprogramsområdena som består av ett stort antal byggnader med eftersatt underhåll. Här leder höga renoveringskostnader ofta till problem med finansieringen. Vid renovering av flerbostadshus genomförs vanligtvis ett flertal åtgärder. Dels åtgärder som höjer standarden på lägenheterna och dels åtgärder som minskar driftskostnaderna. Åtgärderna som leder till standardhöjningar resulterar i hyreshöjningar för hyresgästerna. Här kan ett flertal problem uppstå. Dels kan undanträngning av ursprungliga hyresgäster med begränsad betalningsförmåga ske, dels kan i vissa områden även hyresgästernas betalningsvilja vara en begränsande faktor.

En följd av att ett stort antal fastigheter behöver renoveras samtidigt inom miljonprogrammen är att standardhöjningar i lägenheter leder till hyreshöjningar i ett stort bestånd under relativt kort tid. Ofta har miljonprogramområdenas lägenheter med eftersatt underhåll haft förhållandevis låga hyror och när dessa renoveras under kort tid kan det medföra problem på hyresmarknaden.

Ekonomiskt risktagande och oklara spelregler

Att genomföra större effektiviseringsåtgärder medför omfattande kostnader. Vissa bolag uppfattar samtidigt att det finns stor osäkerhet avseende framtida energipriser, statliga bidrag och framtida kostnad för energiproduktion. Det innebär ett ekonomiskt risktagande som kan utgöra ett hinder för att energieffektiviseringsåtgärder genomförs.

Krav på internränta vid nyinvestering

Hälften av de kommunala bostadsbolagen anger att de alltid eller oftast har krav på internränta vid nyinvesteringar som syftar till energieffektiviseringar. De vanligaste internräntorna som anges i enkäten är 4–5 procent.

Investering och lån

Två tredjedelar av de kommunala bostadsbolagen anger organisationens investeringstak utgör ett hinder för lönsamma energieffektiviseringsåtgärder, i samma storleksordning som kommuner och landsting. Samma antal bolag, betydligt fler än kommuner och landsting, anger att de alltid eller ibland tar lån för att genomföra energieffektiva åtgärder. SABO bekräftar bilden och anser att det inte är några problem bland deras medlemmar att få lån om bolagen så vill.

Kalkylmetoder

60 procent av bolagen anger att använder livscykelkostandskalkyler för bedömning av åtgärders lönsamhet. Det är motsvarande nivå som kommuner och landsting. Vanligast är dock att använda pay-off metoden, vilket 70 procent anger att de gör (detta var en flervalsfråga, så flera metoder kan anges och användas i olika situationer)

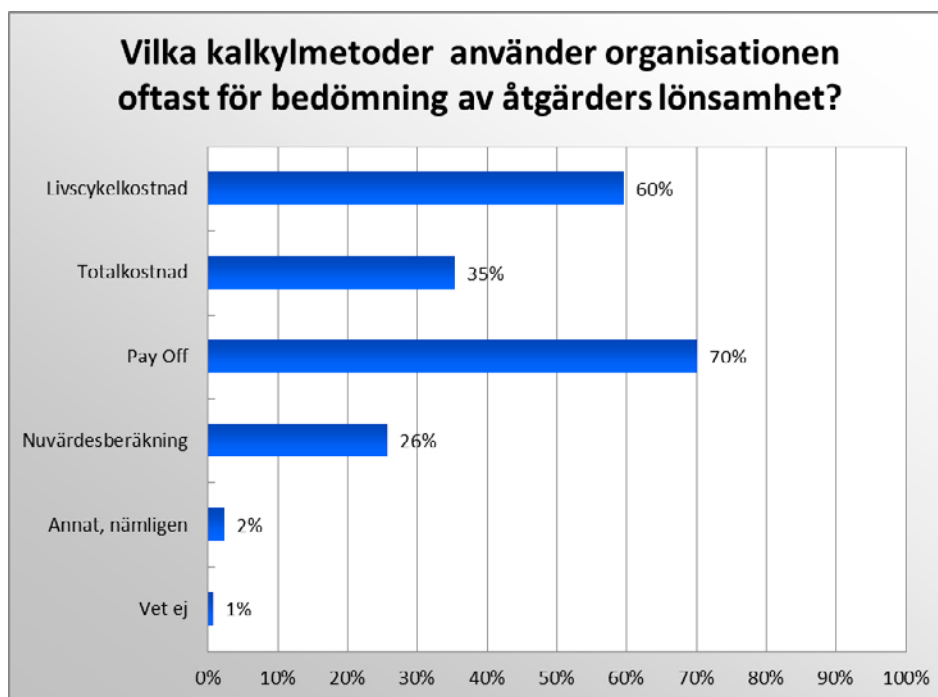
Ytterligare en aspekt som lyfts i Energimyndighetens enkät från ett bostadsföretag är att konstruktion av fjärrvärmesystemet kan förhindra energieffektiva åtgärder:

”Största hindret för att investera i energibesparande åtgärder är den stora andelen fasta avgifter i fjärrvärmesystemet (ca 50 %).”

5.4 Övriga kommun- och landstingsägda bolag

Fyra av fem av de landstingsägda bolagen som besvarat enkäten anger att de helt saknar kompetens att formulera energikrav i upphandlingar. Hälften av de svarande bolagen anger vidare att de aldrig ställer energikrav vid upphandling och inköp. Detta är höga siffror i förhållande till andra aktörer. Underlaget är dock litet, det är få landstingsägda bolag som har besvarat enkäten, så det är svårt att säga om detta är en representativ siffra.

Enbart 14 procent av de över 200 svarande bolagen anger att de använder sig av Miljöstyrningsrådets kriterier som hjälp för att energianpassa sina inköp.



Figur 11: mest använda kalkylmetoder i kommunala bostadsbolag (Källa: Energimyndighetens enkät om hinder för energieffektivisering, 2013).

5.5 Statliga myndigheter

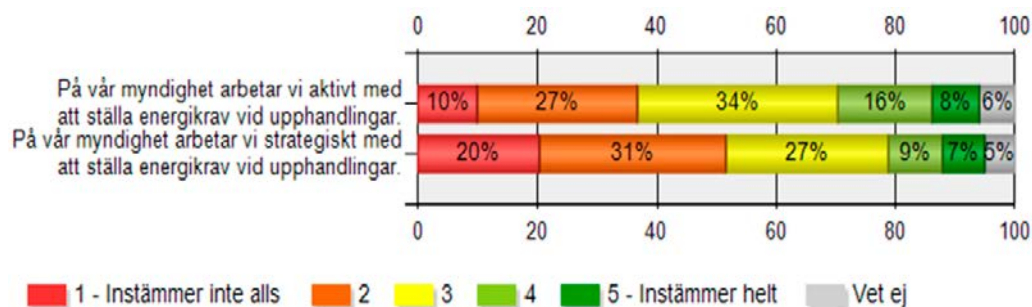
Hinder för energieffektivisering kopplade till upphandling inom statliga myndigheter har sammanställts genom intervjuer med Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet, samt Miljöstyrningsrådets referensgrupp för projektet energieffektiv upphandling. Vidare har hinder för energieffektivisering sammanställts efter samtal med representanter för Statens fastighetsverk och UFOS energi samt i dialog med Trafikverket och projektets samverkansgrupp och referensgrupp. Resultatet av Energimyndighetens rapport Uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling, oktober 2013 och Naturvårdsverkets rapport Miljöanpassade inköp – verktyg för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen, 2013, har också använts som underlag för sammanställningen.

5.5.1 Hinder inom strategiskt arbete

Bristande prioritering

Få myndigheter arbetar strategiskt med energikrav vid inköp. Diagrammet nedan är hämtat från Energimyndighetens rapport om de statliga myndigheternas arbete med energikrav vid upphandling och visar att förhållandevis få statliga myndigheter arbetar aktivt och strategiskt med att ställa energikrav vid upphandlingar.

På påståendet *på vår myndighet arbetar vi strategiskt med att ställa energikrav i upphandlingar* så svarar mer än hälften av myndigheterna negativt, och ytterligare en fjärdedel ställer sig neutrala. Enbart 16 procent av myndigheterna anser att de instämmer med påståendet helt eller delvis.



Figur 12: Myndigheters strategiska arbete med energikrav vid upphandlingar. (Källa: Energimyndigheten 2013, uppföljning av analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling).

I Naturvårdsverkets enkät om miljöanpassade inköp anges att snittet för kommuner, landsting och statliga myndigheter som arbetar strategiskt med miljökrav i upphandling är 54 procent, men att statliga myndigheter gör det i mindre utsträckning.²¹⁷

Uppföljning av ställda krav i upphandlingar

Ofta ligger fokus i inköpsprocessen på att teckna ett bra avtal men sedan kan arbetet med att följa upp vad som levererats bli eftersatt. Det kan i sin tur leda till att myndigheterna inte får vad man avtalat om till både pris och kvalitet. I förlängningen kan det leda till att leverantörer kan utnyttja att krav som ställs i upphandlingsfasen inte följs upp under avtalsperioden. Bristen på uppföljning och dialog mellan beställare och leverantör driver inte heller utvecklingen framåt.

Endast 14 procent av de tillfrågade myndigheterna uppger att man har följt upp energikrav för att se om de ställda kraven efterlevs²¹⁸. I dessa fall uppger dock 12 av 14 myndigheter att man fått det som utlovats av leverantören. I Naturvårdsverkets enkät anges att snittet för kommuner, landsting och statliga myndigheter som följer upp miljökrav är 44 procent, men att statliga myndigheter är de som gör det i minst utsträckning.²¹⁹

5.5.2 Hinder inom kunskap och kompetens

Kunskapsnivån kring upphandling varierar stort mellan olika myndigheter. Framförallt i mindre organisationer där upphandling hanteras av tjänstemän med flera ansvarsområden finns kunskapsbrister. De största svårigheterna för statliga myndigheter är att ställa energikrav vid upphandling är ändå just kunskapsbrist (anges av 48 procent). På andra plats kommer avsaknad av mätmetoder och driftsstatistik.²²⁰

²¹⁷ Naturvårdsverket, 2013, miljöanpassade inköp.

²¹⁸ Energimyndigheten, 2013: Uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling.

²¹⁹ Naturvårdsverket, 2013, miljöanpassade inköp.

²²⁰ Energimyndigheten, 2013, Uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling.

Naturvårdsverkets enkät som visar hinder för miljöanpassade inköp i både stat, kommun och landsting visar på samma resultat. Bristande kunskap anges som ett hinder i 65 procent av organisationerna. På andra plats kommer krångliga regler och lagstiftning, vilket också delvis handlar om kompetensfrågor.

En uppföljning av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling²²¹ visar att 27 % av myndigheterna inte känner till Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier eller det övriga stöd som de tillhandahåller. Samma uppföljning visar att det är mycket ovanligt att myndigheterna arbetar med livscykelkostnadsberäkningar i samband med upphandling.

5.5.3 Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis

Krav i förordningar på energi- och miljöarbete för myndigheter

Ett antal förordningar reglerar energiarbetet i statliga myndigheter. Bland dem kan nämnas:

- Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, som omfattar 194 statliga myndigheter. Förordningen anger att myndigheterna ska införa och utveckla miljöledningssystem.
- För de myndigheter som omfattas av förordningen ovan om miljöledning gäller även regeringens agenda om IT för en grönare förvaltning. Enligt den bör alla myndigheter arbeta med energi- och miljökrav vid anskaffning, drift och användning, samt använda IT som mötesteknik.
- Förordning (2009:893) om energieffektiva åtgärder i myndigheter omfattar ca 180 myndigheter som ska välja minst två av sex angivna åtgärder och genomföra dem. Det handlar t.ex. om att hyra eller äga energieffektiva byggnader, eller om att ställa energikrav vid upphandling.
- Förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor reglerar vad staten får lov att köpa för fordon. Det gäller även förordningen om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar 2004:1364 som trädde i kraft 2005 och som då var unik för att den införde regler för vad statliga myndigheter fick lov att köpa för bilar, till en början med mindre än hälften av bilarna, därefter successivt höjda mål. Elbilar, elhybrider, etanol- och gasbilar omfattades av den ursprungliga förordningen, senare omfattas även bränslesnåla bensin- och dieslbilar. Den nu gällande förordningen Förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor 2009:1, tillåter högre utsläpp ju större bilen är men sätter fortfarande gränser.

Flera myndigheter har framfört att förordningarna inte upplevs påverka det egna arbetet i någon större utsträckning. Exempel kan ges från statliga myndigheter som förvaltar stora byggnadsbestånd, såsom Statens fastighetsverk. Det ställs inga direkta externa krav på energieffektivitet i deras verksamhet förutom de krav på ”Energieffektiv myndighet”, som gäller samtliga myndigheter och endast omfattar den egna verksamheten. Myndigheten jobbar dock aktivt med interna energimål i en hos GD väl förankrad strategi.

²²¹ Energimyndigheten, 2013, Uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling.

Ett annat exempel gäller förändringar i *förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter* som trädde i kraft 1 januari 2010. I den anges att myndigheterna inom deras miljöledningssystem ska arbeta med att miljöanpassa sina upphandlingar i den mån det är möjligt. Endast en av tre myndigheter anser dock att förändringen i förordningen lett till att de i högre utsträckning ställer miljökrav vid upphandling och inköp än tidigare.²²²

Statliga ramavtal

Så gott som samtliga myndigheter använder Kammarkollegiets ramavtal vid upphandling och en av tre myndigheter använder dem enbart²²³. Drygt en tredjedel av myndigheterna ser energieffektivitet som en viktig faktor vid avrop samtidigt som 13 procent menar tvärt emot att det inte är en viktig aspekt.²²⁴

Statliga ramavtal borde inte vara ett hinder för inköp av energieffektiva produkter och tjänster. Om en avropande myndighet upplever att det inte finns utrymme att avropa tillräckligt energieffektiva produkter på ramavtalen så finns en möjlighet att göra avstegsanmälan. En sådan anmälan görs för att kunna upphandla utanför gällande ramavtal om det finns bättre lösningar än vad ramavtalet rymmer. Det är viktigt att upphandlande myndigheter i så fall göra en avstegsanmälan. Det handlar både om att gällande regler ska följas, och om att ge den myndighet som upphandlat ramavtalet information om vilka krav som efterfrågas. I dagsläget har dock ingen myndighet gjort en avstegsanmälan med miljökrav som skäl till avsteget²²⁵.

Kammarkollegiet ställer generella krav vid utformandet av statliga ramavtal, men sedan kan varje avropande myndighet ställa ytterligare egna specifika (energi)krav utifrån en kravkatalog i vissa ramavtal. Avrop från ramavtalen kräver egen energikompetens för att ställa rätt krav. Både Energimyndigheten och Naturvårdsverket upplever att avropande myndigheter inte alltid känner till att möjligheter finns att ställa energikrav vid avrop, utan att flertalet istället tror att detta ingår redan vid ramavtalets utformning.²²⁶ I Energimyndighetens enkät till statliga myndigheter är den största anledningen till att myndigheter inte ställer energikrav på minst avancerad nivå enligt Miljöstyrningsrådets kriterier vid inköp att kraven inte finns med i Kammarkollegiets ramavtal. Det anges av 38 procent.

Flertalet kommentarer i enkäten ges angående energikrav i ramavtal, bland annat:

"Vi har utgått från att relevanta krav redan är ställda på de produkter som omfattas av Kammarkollegiets ramavtal."

"I efterhand anses det inte vara applicerbart på våra avrop. Dessutom har vi utgått från att ramavtalen tar hänsyn till de krav som finns."

"Kravet var inte med i ramavtalet och därför fick vi inte ställa krav utöver det."

²²² Naturvårdsverket, 2013, Miljöanpassade inköp.

²²³ Energimyndigheten, 2013, Uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Naturvårdsverket, 2013, Miljöanpassade inköp.

²²⁶ Se t.ex. Naturvårdsverket, 2013, Miljöanpassade inköp.

”[Det är] svårt att ställa dessa krav vid avrop av konsulter på statliga ramavtal. Ramavtalen är ofta styrda till vilka ytterligare krav som får ställas.”

”Vi förutsätter att Kammarkollegiet har ställt rätt energikrav i upphandlingarna.”

”Vid avrop från ramavtalen tar vi för givet att kriterierna har ställt i den grundläggande upphandlingen.”

En av tre myndigheter anger att de sällan eller aldrig använder stöd från Miljöstyrningsrådet vid kravställande.

5.5.4 Hinder inom ekonomi

Brist på investeringsmedel för att genomföra lönsamma åtgärder i bidragsfastigheter

Statens Fastighetsverk förvaltar bland annat så kallade bidragsfastigheter, d.v.s. kulturhistoriskt värdefulla fastigheter med hyresintäkter som långsiktigt inte kan täcka kostnaderna. Bidragsfastigheterna har en sammanlagd yta om 367 000 kvm. Förvaltningen av bidragsfastigheterna finansieras huvudsakligen genom anslag som ska täcka underhåll, löpande driftunderskott och insatser för att utveckla platsen som besöksmål. I bidragsfastigheter ingår bland annat de kungliga slotten, slottsparkar, fästningar, ruiner, kloster och bruksmiljöer.²²⁷ Dagens form av ekonomistyrning innebär att lönsamma åtgärder för energieffektivisering många gånger inte blir genomförda i bidragsfastigheterna. Detta trots att många av byggnaderna har ett eftersatt underhåll med en förmodat stor lönsam potential för energieffektivisering.

5.5.5 Hinder inom motivation och engagemang

Individuell mätning – både drivkraft och hot

Statens fastighetsverk påpekar, liksom bostadsbolagen, att de föreslagna reglerna med krav på värmemätning för varje hyresgäst riskerar att minska drivkrafterna för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder i fastighetsbeståndet. Detta kan bli en följd av att värmekostnaden påförs hyresgästen som har begränsade möjligheter att genomföra åtgärder i fastigheten samtidigt som fastighetsägarens incitament att genomföra åtgärder minskar då besparingen till följd av minskad energianvändning tillfaller hyresgästen.

Tvärtom medför hyresavtal där verksamhetsel ingår i hyran inga incitament för hyresgästen att arbeta för att minska elanvändningen. Genom att mäta verksamhetselen ökas organisationernas drivkraft för att minska elanvändningen, vilket kan genomföras genom olika modeller. Ett sådant arbete pågår inom Statens fastighetsverk.

5.6 Sammanställning av hinder från aktörskontakter

De hinder som nämns vid dialog och kontakt med olika aktörsgupper sammanställs i tabellen nedan:

²²⁷ Statens fastighetsverk, 2012, Årsredovisning 2012.

Tabell 2: sammanställning av samtliga hinder från dialog och kontakter med olika aktörsgrupper inom offentlig sektor.

Aktörsgrupp	Hinderskategori	Omfattning
Hinder framförda från flertalet aktörsgrupper	Hinder inom strategiskt arbete	Avsaknad av politiskt och formaliserat stöd är ett hinder på lokal nivå, t.ex. brist på formaliserat stöd för upphandling, avsaknad av rese- och mötespolicy
		Brister i uppföljning i ställda energikrav
		Svårigheter att definiera byggnaders energiprestanda
	Hinder inom organisation och struktur	Bristande helhetssyn och processtänkande
		Uppdelade kompetens t.ex. miljösamordnade och upphandlare och otydligt ansvar mellan dem
		Tid- och resursbrist
		Oklar roll för Miljöstyrningsrådet från och med 1 juli 2014 då de uppgår i Konkurrensverket
	Hinder inom kunskap och kompetens	Brist på kunskap inom offentlig upphandling
		Osäkerheter hur man ställer krav med hänsyn till proportionalitetsprincipen
		Brist på marknadsinformation och marknadsanalyser inför upphandlingar
	Hinder inom motivation och engagemang	Eldsjälar driver ofta arbete, saknas eldsjäl upphör då engagemanget. Det är bättre att arbeta med styrande och strategiska dokument
Kommuner och landsting	Hinder inom strategiskt arbete	Brister i strategiskt arbete och uppföljning av energiarbetet, det saknas t.ex. koppling mellan kommunens energimål och ev. strategi för upphandling
	Hinder inom organisation och struktur	Avsaknad av tydlig ledning och lokala styrmedel, i en av fyra kommuner saknas styrdokument för energikrav i upphandling
		Brister i samverkan inom organisationen, t.ex. mellan bolag och förvaltningar
		Brist på tid, mediankommunen i Sverige är 16 000 invånare och många tjänstemän har parallella ansvarsområden
	Hinder inom kunskap och kompetens	Tydlig kompetensbrist inom upphandling, exempelvis är det bara en av fyra kommuner och landsting tycker att det är lätt att formulera energikrav
		Bristande transportkompetens hos upphandlare
	Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis	28–39 % anser att krånglig lagstiftning och risk för överprövning är en anledning till att det är svårt att ställa energikrav i upphandling

Kommuner och landsting	Hinder inom ekonomi	Lyfts som främsta hindret inom kommuner
		Finansiering av åtgärder är ett problem, investeringstak utgör ett hinder
		Flera fack i den kommunala plånboken
		Samma beslutsprocess för stora investeringar som för mindre energiprojekt
		Budgetmetod kan utgöra ett hinder, men många har inte kunnat svara på den frågan
		Kunskapsbrist och skepsis mot investeringskalkylering
		Merkostnad för energieffektiva produkter
Allmännyttiga bostadsbolag	Hinder inom kunskap och kompetens	Hinder för energitjänster, t.ex. att det upplevs svårt och dyrt med upphandling, att man inte har koll på nuläget, internt motstånd, svårt för politiker att förstå modeller och konsulter som lovar mer än vad som är möjligt.
		Brist i grundförståelse om varför energi-effektivisering är viktigt
		Kraven på bolagen har ökat vilket kräver ny kompetens och nyrekrytering
	Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis	Viss kompetensbrist inom upphandling
		En del bolag ser en motsättning mellan kraven på affärsmässighet i <i>lag om allmännyttiga kommunala bostadsbolag</i> och långsiktigt frastighetsförvaltande
		Osäkerhet om regler inom LOU, för långa avtalstider som missgynnar ny teknik
		Olika byggkrav utifrån PBL i olika kommuner och hos olika handläggare, hinder då det inte finns samstämmig tillämpning
Övriga kommun- och landstingsägda bolag	Hinder inom ekonomi	Ovilja eller oförmåga bland hyresgäster att betala hyreshöjningar
		Ekonomiskt risktagande och oklara spelregler gällande energipriser, statliga bidrag och framtida kostnad för energiproduktion
Statliga myndigheter	Hinder inom kunskap och kompetens	Få har kompetens för att formulera energikrav i upphandling och endast 14 % använder Miljöstyrningsrådets kriterier som hjälp
		Bristande prioritering av energieffektiva inköp
	Hinder inom lagstiftning, regelverk och praxis	Bristande uppföljning, bara 14 % har följt upp ställda energikrav
		Kunskapsbrister i många, framför allt mindre, myndigheter. En av tre känner inte till Miljöstyrningsrådets kriterier och stöd.
	Hinder inom ekonomi	Flera påpekar att gällande förordningar, t.ex. om miljöledning, IT för en grönare förvaltning och energieffektiva åtgärder, inte påverkar det egna arbetet i någon större utsträckning
		Missuppfattningar om Kammarkollegiets ramavtal och vem som har ansvar för att ställa energikrav
	Hinder inom motivation och engagemang	Brist på investeringsmedel för att genomföra lönsamma åtgärder i bidragsfastigheter
		Individuell mätning och debitering av värme ses som både drivkraft och hinder

6 Insatser som vidtas idag för att motverka identifierade hinder

Energimyndigheten och Boverket har i sin rapport om hinder för delade incitament beskrivit en rad olika befintliga insatser och styrmedel inom energiområdet. Många av de beskrivna styrmedlen är också insatser för att överkomma hinder för energieffektivisering inom offentlig sektor och därför utgår den här rapporten från deras beskrivning.

Listan har kompletterats med insatser inom bl.a. transportsektorn och insatser som främjar energikrav i offentlig upphandling. Nedan anges enbart de insatser som är giltiga för offentliga organisationer. De flesta styrmedlen och insatserna är av informativ karaktär, och syftar till att överkomma hindret kunskapsbrist.

6.1 Styrmedelsbeskrivningar

6.1.1 Information som styrmedel

Energimyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Boverket, SKL, Miljöstyrringsrådet m.fl. tar löpande fram **informationsmaterial** om energianvändning och energieffektivisering hos offentliga organ. Till exempel har broschyrer med råd och information tagits fram. Fler exempel är olika typer av information på organisationernas webbsidor. Nedan anges mer specifika informationsinsatser/projekt/program.

Miljöstyrringsrådet arbetar med en bred portfölj av **informativa insatser riktade mot energieffektiv upphandling**. Bland dem kan nämnas utbildningar, webb-utbildningar, kriterieutveckling av detaljerade drivande energikrav på produkter och tjänster, kommunikationsaktiviteter och seminarier. MSR deltar också i samverkan mellan inköpscentralerna hos Kammarkollegiet och SKL Kommentus för att få in energikrav i olika ramavtal. Energimyndigheten har under 2010–2014 beviljat MSR projektmedel för att arbeta utökat med just energikrav i upphandling på olika sätt. Miljöstyrringsrådet flyttas till Konkurrensverket 1 juli 2015.

Kammarkollegiets uppdrag är bland annat att ge stöd kring hur organisationer kan upphandla innovationsvänligt. De arbetar med **vägledningar** som finns på Kammarkollegiets hemsida och deltar som föreläsare, för att sprida kunskap om upphandling. På webben finns drygt 20 vägledningar inom allt från direktupphandling, dialog och förhandling till upphandling i byggsektorn. Vad gäller innovationsupphandling har myndigheten ett nära samarbete med VINNOVA. Kammarkollegiet har även en **helpdesk** dit bl.a. offentliga aktörer kan vända sig med frågor om upphandling. När det gäller speciella energikrav och kriterier hänvisas till MSR.

Energimyndigheten och VINNOVA har ett gemensamt regeringsuppdrag att genomföra en satsning på teknik- och innovationsupphandling inom området för miljöteknik. Insatserna riktas främst mot offentliga aktörer och inom uppdraget

erbjuds **stöd och vägledning** till relevanta och aktörer för att ta fram specifikationer och genomföra innovationsupphandling. Energimyndigheten och VINNOVA erbjuder även finansiellt stöd, både för förberedelsearbetet inför en upphandling, och genomförandet av själva innovationsupphandlingen.

Trafikverket har fått ett uppdrag av regeringen att analysera hur och i vilka delar av sina olika verksamhetsområden som **innovationsupphandling** kan användas för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik. Trafikverket ska med denna utgångspunkt till den 1 juni 2014 redovisa resultat och erfarenheter av tidigare upphandlingar, som helt eller delvis kan betecknas som innovationsupphandlingar. De ska formulera mål för samt utforma, genomföra och låta utvärdera en testverksamhet med innovationsupphandlingar. Slutligen ska de utforma förslag för en ökad användning av innovationsupphandlingar inom olika delar av sitt verksamhetsområde.

Sveriges Kommuner och Landsting, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB, Statens fastighetsverk och Specialfastigheter Sverige AB samarbetar sedan 1994 under namnet Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor (UFOS). Sedan 2004 har UFOS samarbetat med Energimyndigheten i projektet UFOS Energi vilket har medfört att de energi- och klimatrelaterade utvecklingsprojekt fått ett stort fokus.. UFOS Energi arbetar med att sprida och informera om goda exempel samt resultat som framkommer i genomförda energiutvecklingsprojekt. De tar fram **idéskrifter** som presenterar användbara metoder och verktyg som de offentliga fastighetsorganisationerna kan använda i sin dagliga verksamhet.

SABO-företagens Skåneinitiativ lanserades på konferensen *SABOs energiutmaning* i februari 2008. De 80 företag som då fanns representerade röstade fram en målsättning som innebär att de företag som ansluter sig ska minska sin energianvändning med 20 % från dagsläget till år 2016. Det är frivilligt att ansluta sig till initiativet och alla bostadsföretag i Sverige är välkomna att gå med. 107 företag med drygt 400 000 bostäder deltar. Som stöd i arbetet jobbar SABO med **filmer och trycksaker** om energieffektivisering i allmännyttan.

Naturvårdsverket har stöd i form av olika **nätverk** för statliga myndigheter. De jobbar bland annat med ett benchmarkingnätverk för myndigheter med fokus på åtgärder för att minska den egna energianvändningen. Naturvårdsverket är sammanställande och medverkar gör bl.a. SMHI och SIDA. De jobbar även med ett nätverk för hållbar utveckling med deltagande av myndigheter med stora fastighetinnehav, där energifrågor och upphandlingsaspekter ingår. Inom arbetet med *IT för en grönare förvaltning* kommer alla myndigheter som rapporterar enligt förordningen om miljöledning i staten även ha en frivillig möjlighet att redovisa åtgärder för grön IT.

Trafikverket har fått regeringens uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket, Energimyndigheten och E-delegationen vara pådrivande för att öka andelen resfria möten. Under perioden 2011–2013 drev Trafikverket projektet Resfria möten i myndigheter (REMM). Projektet ska samordna arbetet inom ett antal myndigheter som regeringen valt ut. Målet är att öka och utveckla resfria möten inom och mellan myndigheterna.

Länsstyrelserna har sedan 2008 i uppdrag att arbeta med **regionala energi- och klimatstrategier** och erhåller bidrag för arbetet sedan 2010. Syftet med bidraget är att stödja länsstyrelsernas arbete med strategisk samordning, vidareutveckling och genomförande av de regionala energi- och klimatstrategierna. Syftet är också att ge länsstyrelserna stöd för sitt arbete med kommuner och landsting inom energieffektiviseringsstödet. Stödet ska ge länsstyrelserna finansiella möjligheter till ett regionalt strategiskt arbete för att skapa resultat och effekter inom energieffektivisering och hållbar energiförsörjning. Nuvarande finansiering tar slut 2014.

Länsstyrelserna bildade 2013 **Länsstyrelsernas energi- och klimatsamverkan**, som Energimyndigheten ger stöd till. LEKS arbete syftar till att underlätta och effektivisera länsstyrelsernas arbete med att strategiskt samordna och leda energiomställningen på regional nivå och adresserar både behovet av en stärkt intern och extern samverkansstruktur och behovet av en gemensam verksamhetsutveckling. LEKS stärker och effektiviserar länsstyrelsernas samlande miljöledningsarbete genom utvecklingsprojektet ”Effektivare energi- och klimatarbete i länsstyrelsernas miljöledningssystem, som genomförs under 2014. Projektet identifierar och sprider goda exempel på arbetssätt och åtgärder, samt erbjuder processtöd. Nuvarande finansiering tar slut 2014.

Sedan 2010 finns en förordning om statligt stöd för energieffektivisering i kommuner och landsting. Detta är delvis ett ekonomiskt stöd, som beskrivs i kommande avsnitt om ekonomiska styrmedel, men inom programmet ger Energimyndigheten, tillsammans med länsstyrelserna, även stöd och råd om energieffektivisering i form av **utbildningar, nätverk och regionala projekt**. Sedan 2010 har sju olika utbildningar inom bl.a. transporter, belysning, energioptimering, LCC och systematiskt energiarbete givits vid ett 90-tal tillfällen. Vidare har Energimyndigheten beviljat medel till 23 regionala projekt där länsstyrelserna ansöker om medel för att driva projekt tillsammans med kommuner och landsting i respektive län. Projektens syfte är att minska energianvändningen inom olika sektorer. Varje länsstyrelse håller även i regionala nätverk för vägledning och erfarenhetsutbyte inom energieffektiviseringsområdet. Nuvarande finansiering tar slut 2014.

Energikontoren har varit och är en viktig aktör för att minska klimatpåverkan och sprida kunskap om effektivare energianvändning i olika sektorer där den offentliga sektorn är en av dem. Energikontoren stöttas politiskt av de regionala och/eller lokala myndigheterna inom sitt verksamhetsområde och har därigenom en naturlig koppling till den offentliga verksamheten. Energimyndigheten stödjer energikontorens arbete bland annat genom att avsätta medel för deras verksamhet inom två områden. Det första är **samordning av energi- och klimatrådgivningen** och det andra är att vara en regional energiaktör samt **tillhandahålla energi-kompetens för regionen** genom att bland annat bygga upp och delta i regionala nätverk samt initiera relevanta projekt inom områdena energieffektivisering och förnybar energi.

Energimyndigheten finansierar **regionala informations-, utbildnings- och samverkansprojekt** för att förstärka det lokala och regionala energi- och klimatarbetet. Projekten finansieras i enlighet med Energimyndighetens regleringsbrev.

Medel kan finansiera projekt som innebär informationsspridning, utbildning samt utveckling och spridning av verktyg och metoder inom energieffektivisering och annat energiomställningsarbete. Projekt kan riktas till alla sektorer; byggnads-, industri-, transport- och servicesektorn och målgrupper är berörda aktörer på lokal, regional eller central nivå. Medel kan användas för att finansiera aktiviteter hos offentliga aktörer men det bör poängteras att detta stöd inte i första hand riktar sig till internt förbättringsarbete hos en enskild offentlig aktör. För den typen av aktiviteter finns det andra åtgärder, exempelvis energieffektiviseringsstödet. Exempel på projekt som beviljats medel med koppling till offentlig verksamhet är stöd för samlastning av gods hos kommuner och stöd för informationsspridning om grön upphandling. Projektens karaktär kan indirekt innebära att de utgör ett stöd för offentlig sektor i energiomställningsarbetet. Projekt som syftar till att ta fram verktyg, metoder, information och sprida kunskap har inte sällan offentlig sektor som en av sina målgrupper. Exempel på projekt som beviljats stöd är miljöfordon.se som är en hemsida där information om miljöfordon samlas. Bilsva.se är en hemsida med information om nya, såväl som om begagnade, bilar och där är det möjligt att söka modell utifrån olika kriterier bl.a. pris, säkerhet- och miljöegenskaper. Ytterligare exempel är projektet ”Brukarmedverkan Norrlandstingen” som syftar till att minska energianvändningen i Sveriges fyra nordligaste (Västernorrland, Västerbotten, Jämtland och Norrbotten) landstings vårdlokaler. Ett annat projektexempel är ”Energieffektivisering genom renovering av skånska flerbostadshus från åren 1945–1977” som drivs av Kommunförbundet Skåne och bland annat syftar till att involvera och utbilda kommunens byggkontor för arbetet med energieffektivisering i flerbostadshus. Nuvarande finansiering för samverkansprojekt tar slut 2014.

Uthållig kommun är ett program som pågått i tre etapper sedan 2003. Programmet handlar om erfarenhetsutbyte och nätverkssamarbete inom många olika typer av energiprojekt, allt från näringslivsutveckling och samhällsplanering till energieffektiv gatubelysning och renovering av miljonprogrammet. I den senaste etappen deltar 37 kommuner mellan 2012–2014, och ambitionen är att skapa spjutspetsprojekt som ligger i framkant. Nuvarande finansiering tar slut 2014.

Inom ramen för Energimyndighetens ansvar att arbeta med förordning (2009:893) om **energieffektiva åtgärder för myndigheter** driver myndigheten en del kunskapshöjande åtgärder riktat mot myndigheterna, bl.a. nyhetsbrev och ett årligt energiseminarium. Nuvarande finansiering tar slut 2014.

Energieffektiviseringsrådet har inrättats för att stärka samverkan och underlätta samordning mellan myndigheterna och organisationerna inom energieffektivisering. Rådets roll är att identifiera och behandla frågeställningar inom energieffektiviseringsområdet som berör flera av myndigheterna. Syftet med rådet, förutom samverkan och kunskapsöverföring, är att öka utväxlingen av redan pågående uppdrag och aktiviteter hos de medverkande myndigheterna.

Förutom lokala och regionala nätverk finns det även ett antal **nationella nätverk inom byggsektorn**.²²⁸ Flera av dessa har funnits i många år. Fokus har legat på att diskutera gemensamma behov av nya tekniska lösningar och metoder samt ny eller ytterligare kunskap. Nätverken har även genomfört gemensamma teknikupphandlingar och demonstrationsprojekt som marknaden efterfrågar och som saknas för att främja energieffektiviseringen. Flera projekt har genomförts i syfte att öka nätverksaktörernas beställarkompetens. Några andra exempel på finansierade projekt är arbetet med totalkonceptsmetoden, framtagandet av goda (demonstrations-) exempel samt framtagandet av kalkyleringsverktyg och mätetal. Ytterligare satsningar som syftar till energieffektivisering är att medlemsföretagen har satt upp egna gemensamma energimål som kommunicerats till de boende. Flera av medlemmarna i nätverken är offentliga aktörer, både stat, kommun och landsting.

6.1.2 Administrativa styrmedel

Även administrativa styrmedel (regleringar och normer) kan användas för att avhjälpa hinder för energieffektivisering. Regleringar kan vara ett sätt att sänka aktörers kostnader för informationsinhämtning.^{229 230}

Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. Miljöbalkens regelsystem omfattar sammanlagt tusentals bestämmelser. Utöver de bindande regler som är kopplade till lagstiftningen kan myndigheter utfärda allmänna råd. De innehåller generella rekommendationer om tillämpning av lagar och regler. Många bestämmelser omfattar energiområdet, exempelvis 5 § i hänsynsreglerna som säger att *Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas*. Länsstyrelserna har, efter samråd med Energimyndigheten och Naturvårdsverket, tagit fram en vägledning och råd i energitillsyn för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Motsvarande arbete för miljötillsyn genomförs 2014. Energimyndigheten har också, i samverkan med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, vidareutvecklat ett nationellt vägledningsmaterial för miljötillsyn. Under 2014–2015 genomförs utbildningar i energitillsyn för länsstyrelser och kommuner.

Lagen om kommunal energiplanering föreskriver att kommuner i sin planering bland annat ska främja hushållningen med energi. Enligt lagen ska varje kommun ha en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi. Planen fastläggs av kommunalfullmäktige.

²²⁸ Myndigheter med lokaler (HyLok), fastägare av lokaler (BELOK), fastägare av bostäder (BeBo), livsmedelsbutiker (BeLivs). Just dessa nätverk finansieras med andra medel än genom de lokala och regionala informationsinsatserna.

²²⁹ SOU 2008:110.

²³⁰ Gränsen mellan administrativa och informativa styrmedel är inte alltid helt tydlig. Vissa styrmedel har inslag av både och, som t ex energideklarationer och produktmärkningar.

Syftet med EU-direktivet och den svenska lagen om **ekodesign** är att optimera produkternas miljö(energi-)prestanda och samtidigt bevara deras användningskvalitet och funktionalitet. Produktspecifika EU-förordningar tas fram och gäller i alla EU:s medlemsländer direkt. De produkter som inte uppfyller lägsta energistandard får inte säljas på marknaden. Allt fler produkter omfattas av ekodesigndirektivet.

Olika typer av märkningar kan minska de negativa konsekvenserna av otillräcklig information genom att hjälpa aktörerna att identifiera relativt energieffektiv utrustning. Lagen om **energimärkning** synliggör energianvändningen och underlättar därmed för upphandlare och organisationer som vill göra energismarta val när de ska köpa nya produkter. Märkningen gör det möjligt att jämföra och utvärdera olika modeller och fabrikat.²³¹

Byggreglerna anger samhällets krav på byggnader bland annat med avseende på energihushållning. Energikravet ska vara kostnadsoptimalt utifrån ett livscykelperspektiv. Det finns emellertid inga hinder att bygga energieffektiva, vilket också många gör. I frånvaro av sådan lagstiftning finns annars en risk att investeringskostnaderna minimeras på bekostnad av energiprestanda. Forskning indikerar att byggreglerna, som just är en norm och ett minimikrav, inte stimulerar till att bygga *bättre* än denna norm.²³² Idag finns dock även ett **allmänt råd till nuvarande byggregler** som anger en frivillig standard för hur byggnaders energianvändning kan klassas.²³³ För byggnader som energimärks blir därmed dess energiegenskaper tydligare och jämförbara. Märkningen kan samtidigt göra det enklare för köpare och beställare att ställa krav på en viss energiprestanda.

Enligt lagen om **energideklaration** ska en energideklaration upprättas bl.a. när en byggnad säljs, hyrs ut eller byggs. En del byggnader är undantagna. I huvudsak är syftet att ge en nulägesbild över byggnadens energianvändning samt föreslå kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder. Byggnadens energiprestanda ska vidare kunna jämföras med andra likvärdiga fastigheter – dvs. motsvara en typ av energimärkning av byggnader. Boverket arbetar med förändringar av energideklarationen för att få en tydligare inriktning mot märkning och användare.²³⁴ Den 1 januari 2014 har energideklarationens sammanfattning fått en ny utformning. Den innebär att byggnader får en energiklassning som utformats på ett mycket mer informativt sätt än den nu gällande och som ska underlätta uppgifterna om byggnadens energiprestanda för boende, ägare och köpare. Energiklassningen är kopplad till Boverkets byggregler. Genom att märka byggnader med dess energiprestanda kan eventuella informationsövertag som kan finnas mellan olika aktörer

²³¹ Ett alternativ till att reglera fram en energimärkning är olika typer av frivilliga produktmärkningar som tydligt identifierar energieffektiv utrustning, som t.ex. de s.k. EU-Energy Star och TCO-märkningarna på vitvaror och kontorsprodukter.

²³² Energimyndigheten, 2013, delade incitament.

²³³ Som redan nämnts finns även andra initiativ till energimärkningssystem av byggnader.

²³⁴ Boverket har för avsikt att införa en ny klassning av byggnaders energiprestanda och i samband med detta en ny och tydligare utformning av energideklarationens sammanfattning där energiprestanda redovisas. Synpunkter från remissinstanserna tas in under sommaren 2013 och målsättningen är att det nya regelverket, inklusive ny klassning och utformning, ska kunna träda i kraft vid årsskiftet 2013/2014.

jämnas ut. De olika aktörerna ges också ökad möjlighet att påverka hur byggnader värderas och energideklarationen kan stärka deras incitament att vidta energieffektiva investeringar.²³⁵

Det finns redan idag ett antal frivilliga **miljö- och energimärkningssystem för byggnader**. Några av de vanligaste i Sverige som fokuserar helt eller delvis på energihushållning är Miljöbyggnad, Green Building och BREEAM.^{236 237} De två senare är exempel på internationella märkningssystem för byggnader. Att fastighetsägare frivilligt ansluter sig till en miljömärkning indikerar att en miljöprofil ökar företagets och fastigheternas attraktivitet.

Direktivet om byggnaders energiprestanda styr minimikrav för byggnader och ställer krav på energideklarationer. Alla nya byggnader ska efter år 2020 vara så kallade näranollenergibyggnader. Offentlig sektor ska gå föra och reglerna gäller två år tidigare för den, d.v.s. efter år 2018. Det är i nuläget oklart hur en näranoll-energibyggnad ska definieras i Sverige.

Förordningen om **energieffektiva myndigheter** reglerar att statliga myndigheter ska välja att genomföra energiåtgärder i lokaler där de bedriver sin verksamhet och/eller ställa energikrav då de upphandlar utrustning och tjänster. Bland annat kan de förbinda sig att köpa varor av en viss energiprestanda. Energimyndigheten ansvarar för förordningen. Förordningen upphör 5 juni 2014 och ersätts av en ny förordning med krav anpassade till energieffektiviseringsdirektivet.

Statliga myndigheter ska införa och utveckla **miljöledningssystem**, vilket regleras i förordning 2009:907. Förordningens syfte är att bidra till generationsmålet, de nationella miljökvalitetsmålen, samt att myndigheter ska verka som förebilder i miljöarbetet. En del av miljöledningssystemen berör energiarbete inom lokaler och transporter m.m. Naturvårdsverket ansvarar för och följer upp förordningen. För verksamhetsåret 2012 rapporterade 190 myndigheter sitt arbete.

6.1.3 Forskning som styrmedel

Inom byggsektorn sker forskning främst bl.a. kring metodutveckling utifrån identifierade hinder. Energimyndighetens stora forskningsinsatser inom byggnader är programmen **Energieffektiv belysning och Energieffektiva kulturbyggnader samt innovationsprogrammet Nordic Built**.²³⁸ Programmen innefattar flera insatser, projekt och åtgärder.

²³⁵ Om innehållet i energideklarationen i framtiden förändras till att omfatta även verksamhetsel kan den också bli ett mer komplext instrument för bedömningar om energieffektivisering. En sådan förändring kräver lagändringar och omdefiniering av begreppet energiprestanda.

²³⁶ En av märkningarna organiseras av Sweden Green Building Council och innebär att byggnadens energianvändning högst får uppgå till 65 procent av byggreglernas energikrav för att nå nivån guld. Antalet medlemmar i SGBC har ökat snabbt sedan 2010 men utgör fortfarande bara en bråkdel av det totala antalet fastighetsägare.

²³⁷ Ett annat tidigt exempel på miljöklassning i Sverige ges av projektet Miljöklassad byggnad inom den s.k. ByggBo-dialogen, som bl.a. behandlade energihushållning som ett kriterium.

²³⁸ Ett nyligen avslutat forskningsprogram under åren 2007–2012 med bred representation från områdets aktörer var CERBOF (Centrum för energi- och resurseffektivitet i byggande och förvaltning).

Ett i detta sammanhang relevant exempel på forskningsfinansiering är det s.k. Sveby-projektet inom ramen för CERBOF-programmet. I projektet presenteras en branschtolkning av de funktionskrav på energihushållning som finns i BBR. Även standardisering och verifiering av energiprestanda i byggnader behandlades, inklusive hur processen från beställning till uppföljning av driften kan regleras i specifika avtal där ansvar, skyldigheter och rättigheter fördelas mellan parterna så att ingen tjänade på att bryta avtalet. En gemensam syn på hur dessa funktionskrav bör tillämpas syftar till att förenkla överenskommelser och avtal och undvika tvister mellan byggprocessens aktörer.

På området energieffektivisering finns inom transportområdet två forskningsprogram: **Energieffektivisering i transportsektorn samt Program för teknikupphandling och marknadsintroduktion.**

Programmet Energieffektivisering i transportsektorn inriktas på forskningsprojekt medan Program för teknikupphandling och marknadsintroduktion fokuserar på demonstrationsprojekt, teknikupphandlingar och marknadsintroduktion av metoder, produkter eller tjänster för energieffektivisering av transportsektorn. De båda programmen har en budget på 35 miljoner kronor vardera, totalt 70 miljoner kronor. Programmen pågår under perioden 2010–2013. Projekt som får stöd inom programmen kan exempelvis underlätta överflyttning till energieffektivare transportslag, förbättra utnyttjandet genom ökad fyllnadsgrad eller medverka till mer energieffektiva resmönster genom att minska resbehov och ändrade resebeteenden med mera.

Demonstrationsprojekt med intresse för offentlig sektor är t.ex.

- Gröna parkeringsköp – Umeå kommun
- Resursoptimerad interndistribution av post – Göteborgs Stad
- Effektivisering av kommunala transporter – CERO modellen – KTH
- Effektivare resor vid destinationshandel Högsbo-Sisjön – Göteborgs stad

6.1.4 Ekonomiska styrmedel

Regeringen beslutade den 22 december 2011 om att införa en **supermiljöbilspremie**. Syftet är att försöka öka försäljningen och användningen av nya bilar med låg klimatpåverkan. Premien omfattar personbilar med mycket låga utsläpp av växthusgaser, max 50 gram koldioxid per km, vilket sannolikt till största delen kommer att vara laddhybrider och rena elbilar. Merkostnaden för en sådan bil är uppskattad till mellan 100 000 och 150 000 kronor, bland annat på grund av att batteritekniken fortfarande är dyr. Regeringen införde därför ett bidrag – en premie – om högst 40 000 kronor per bil. Bestämmelserna om premien finns reglerade i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie. Förordningen trädde ikraft den 16 januari 2012 men gäller retroaktivt från och med den 1 januari 2012.

Om man är en av de 296 organisationer som är anslutna till Stockholms stads och Vattenfalls **elbilsupphandling**, så finns en möjlighet att ansöka om **merkostnadsstöd**. Projektet erbjuder 50 % delfinansiering av det eldrivna fordonets merkostnad dock maximalt 100 000 kr. Merkostnaden är skillnaden mellan priset på den eldrivna bilen och priset på närmast jämförbara bensinbil. Prisuppgifterna är schablonvärden som vi tar från skatteverkets beräkningar vid förmånsskatte-reduktionen för miljöbilar.

Under 2010–2014 finns ett statligt **stöd för energieffektivisering i kommuner och landsting**. Energieffektiviseringsstödet innebär ett ekonomiskt stöd motsvarande ungefär en halvtidstjänst, 280–435 000 kr per år beroende på invånarantal i kommunen/landstinget. Pengarna får användas till strategiskt och systematiskt arbete med energieffektivisering i den egna organisationen. Energimyndigheten ansvarar för förordningen (2009:1533) om statligt stöd till energieffektivisering i kommuner och landsting. Nästan samtliga kommuner, landsting och regioner deltar i programmet. Alla deltagande organisationer redovisar årligen sitt arbete till Energimyndigheten. (Energimyndighetens stöd, utöver ekonomiskt stöd, redovisas under avsnitt information). Nuvarande finansiering tar slut 2014.

6.1.5 Eventuellt framtida insatser under översyn

Det pågår flertalet arbeten som kan resultera i ytterligare åtgärder framöver. Några av de som är värda att nämnas är:

- Det nya **energieffektiviseringsdirektivet** ska vara implementerat i Sverige senast 4 juni 2014. I regeringens förslag till genomförande av direktivet finns flera delar som påverkar offentlig sektor. Utökande krav på energieffektiviserande renovering hos vissa statliga myndigheter, krav på energieffektivitet vid upphandling, krav på energistrategier i statliga myndigheter m.m. Även krav på energikartläggning i stora företag påverkar offentlig sektor. En annan viktig del i direktivet är att främja energitjänster.
- I Energimyndighetens och Boverkets **förlag till nationell renoveringsstrategi för energieffektiviserande renovering** lämnas olika förslag på nya insatser genom två scenarier, bland annat finns förslag om nytt informationscentrum för energieffektiva renoveringar.
- Upphandlingsregelverket har utvärderats i **SOU 2013:12, Goda affärer, en strategi för hållbar offentlig upphandling**. En utvärdering har skett ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Anledningen till utredningen var flera, dels kommande översyn av EU:s upphandlingsdirektiv, dels befintlig kritik mot gällande upphandlingslagstiftning och dess tillämpning. SOU:n redovisar.
- Statskontoret fick i oktober 2013 ett regeringsuppdrag om en förstudie kring **nordiskt samarbete om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling**. Uppdraget omfattar bl.a. att rekommendera områden och lämpliga former för ett ev. samarbete. Delar av uppdraget redovisas senast den 15 januari 2015, och resterande delar senast den 28 mars 2015.

- Utredningen om **FossilFri Fordonstrafik** (FFF-utredningen) ska identifiera åtgärder och styrmedel så att viktiga steg tas mot en fossiloberoende fordonsflotta 2030 samt uppfyllande av visionen om fossilfri trafik 2050. Utredningen ska ge begreppet fossiloberoende fordonsflotta en innebörd. Styrmedlen skall vara samhällsekonomiskt kostnadseffektiva och förenliga med EU:s regler samt med Sveriges övriga internationella åtaganden. Utredningen har redovisats i slutet av 2013.
- Från och med 2014 ändras **regelverket för avskrivningar i aktiebolag** (K3) som ett led i harmoniseringen av regelverken inom EU. SKL har jobbat för att inför regelverket även i kommuner och landsting, och tror att förändringen kommer att vara positiv då det väntas medföra en kvalitetshöjning, exempelvis en fastighet delas upp i ett flertal komponenter vars livslängd bedöms var för sig och inte endast bygganden som en helhet. Reglerna runt komponentavskrivning har bäring på energiåtgärder genom att det påverkar kalkylerna. På detta sätt får man en bättre samstämmighet mellan kalkyl och redovisning. Detta bör i förlängningen leda till bättre kalkyler. Det normgivande organet inom kommunsektorn, *Rådet för kommunal redovisning*, arbetar för närvarande ta fram en rekommendation om komponentredovisning för kommuner och landsting. Rekommendationen kan ses som bindande när den införs, sannolikt kommer detta krav att bli infört för kommuner och landsting från år 2015. Några organisationer har redan infört komponentavskrivning (t.ex. Umeå kommun och Region Skåne).

7 Analys och slutsatser

De hinder som inventerats i uppdraget är relativt samstämmiga, t.ex. brist på kompetens och information, låg prioritet för energifrågan, finansieringsbarriärer, osäkerheter i kalkyler samt delade incitament. Många av de problem, och möjliga lösningar, som beskrevs på 80- och 90-talet är samma som de som förekommer i i dagens beskrivningar. Detta kan tyda på att det finns en brist i kunskap och förmåga att förvandla teoretisk förståelse av föreliggande hinder och potentiella lösningar till effektiva program som leder till faktiska minskningar i energianvändning på ett utbrett och kostnadseffektivt sätt.²³⁹

Regeringen har uppdragit åt Energimyndigheten att inventera och analysera förekomsten av *eventuella hinder för energieffektivisering i offentliga organ*. Eventuella hinder till följd av *föreskrifter i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning* ska analyseras särskilt. Uppdraget har inte omfattat att lämna förslag på styrmedel eller åtgärder som eventuellt ytterligare krävs för att överkomma befintliga hinder.

Nedan ges en analys och kommentar över hinder inom framför allt offentliga inköp, årsbudgetar och redovisning.

Hinder inom offentliga inköp – till följd av föreskrifter i lagar, andra författningar och praxis, samt övriga hinder

Lagen om offentlig upphandling utgör inget tydligt hinder för att ställa energikrav i offentliga upphandlingar, utan lämnar ett betydande utrymme för miljö- och energikrav. Lagen upplevs dock som komplex, svår och tidskrävande. Tolkning av vägledning och lagstiftning kan leda till annorlunda uppfattningar och åtgärder än vad som är avsikten från början. På en enkätfråga om de största hindren för energieffektiv upphandling anger exempelvis 39 procent av kommunerna och 28 procent av landstingen att krånglig lagstiftning, eller risk för överprövning, är en anledning till att ungefär hälften av organisationerna upplever att det är ganska eller mycket svårt att ställa energikrav vid inköp.

Hinder inom offentliga inköp kan framför allt kopplas till kunskap och kompetens eller strategiskt arbete, hinder som är genomgående inom alla sektorer och organisationer. Bristen på tillräckligt bred och djup kunskap i organisationerna kan i sin tur vara ett resultat av flera andra parametrar som tas upp som hinder i rapportern. Det finns också brister i ledningens engagemang inom området, och brist på prioritering av energiaspekter, osäkerheter om hur lagstiftning ska tolkas och tillämpas osv. Flertalet organisationer saknar strategier för energikrav vid upphandling samt följer inte upp de krav som ställs.

Ett tydligt stöd från ledningen, samt en väl förankrat och nedbruten policy eller strategi är avgörande för ett framgångsrikt arbete på många områden, så även energieffektiv offentlig upphandling. Strategiska dokument är viktiga för att ge tyngd åt frågan, att arbetet inte ska hamna på en eldsjäl eller som ett projekt, samt

²³⁹ Gillich, Sunikka-Blank.

för att undvika bristande helhetssyn. Ansvarsfrågan kring offentlig upphandling är viktig, det ska vara tydligt vem som ställer och utvärderar krav. Det måste också finnas bra vägledning och kunskap för alla nivåer och yrkeskategorier – från ledning och juridik till sakfrågan. Det underlättar att energikrav kommer in tidigt i upphandlingsprocessen, vilket är viktigt för att kunna ställa bra och relevanta krav.

Flertalet myndigheter tror att Kammarkollegiets statliga ramavtal redan omfattar relevanta energikrav, och att de därför inte själva behöver hantera energiaspekter vid avrop. Detta gör att en potential för energieffektivare produkter och tjänster inom staten går förlorad. Kammarkollegiet har, som alla myndigheter, krav på att arbeta med energieffektivisering i den egna verksamheten. En tydligare styrning mot att de ska arbeta in energikrav (t.ex. Miljöstyrningsrådets kriterier) i ramavtal skulle kunna få stor effekt. Alternativt behöver informationen om kravställande och ansvar förbättras och nå fram till avropande myndigheter. Idag är det anger en tredjedel av alla statliga myndigheter att de sällan eller aldrig använder Miljöstyrningsrådets kriterier vid inköp.

Ett område som kan vara problematiskt i och med nuvarande lagstiftning, och som har lyfts av upphandlingsutredningens betänkande, handlar om hur offentliga organ kan arbeta aktivt tillsammans med innovativa företag för att få fram nya lösningar på problem, som en del av en innovationsupphandling. Samarbeten mellan offentliga organ och specifika företag kan strida mot likabehandlingsprincipen inom LOU. Detta torde dock utgöra ett mindre hinder i det stora sammanhanget.

En ytterligare generell princip som lyfts som svår att hantera är proportionalitetsprincipen, som innebär att ställda krav måste ha ett naturligt samband med, och stå i rimlig proportion till, det som upphandlas. Speciellt inom transportområdet lyfts proportionalitetsprincipen fram som ett problem eftersom transportdelen i de flesta fall är en marginell del av en varuupphandling. Detta skapar osäkerheter om vilka krav som får ställas på transporten, vilket medför att energikrav helt kan utebli. Tydliga råd och vägledningar skulle underlätta.

Vissa organisationer påpekar att ändringar i tillämpningen av reglerna för direktupphandling har gjort det svårare att handla upp enskilda projekt. Det kan göra att man undviker att testa nya lösningar, då det blir för omfattande att göra en ny upphandling, och istället förlitar sig på ramavtal med längre avtalstider.

En osäkerhet som upplevs i många offentliga organ är kopplad till risk för överprövningar. I realiteten är överprövningar på grund av energikrav dock få, och detta bör tydliggöras för att organisationer inte ska undvika att ställa energikrav som är förenliga med lagstiftningen.

Hinder inom årsbudgetar och redovisning – till följd av lagstiftning, andra författningar och praxis, samt övriga hinder

Hinder relaterade till **årsbudgetar** upplevs vanligast i kommuner och landsting. En tredjedel av landets kommuner och landsting upplever hinder kopplade till årsbudgetar, medan ytterligare en dryg tredjedel inte kunde svara på frågan. Ett hinder kan vara att investeringsbudgeten hanteras på samma sätt oavsett om det är stora investeringar såsom en ny arena i kommunen, eller mindre investeringar

såsom en begränsad energieffektiviseringsåtgärd. En annan aspekt är att investeringsbeslut inte alltid tar hänsyn till om investeringen leder till en minskad driftskostnad eller ej, eller att energieffektiviseringsåtgärder kan komma att få bära större kostnader för en renovering, än merkostnaden för just energieffektiviseringsåtgärder. Dessa hinder är inte utfallet av någon lagstiftning utan upp till organisationerna själv att hantera.

Hinder inom **årsredovisning** kan finnas i och med att organisationer som står inför stora underhållskostnader kan bedöma att de har svårt att genomföra insatserna då dessa direkt ska bokföras som kostnader. Detta kan i sin tur leda till att organisationerna kan komma att redovisa underskott. Hindret upphävs troligtvis i och med nya regler kring komponentavskrivning kommer att införas. De beräknas gälla för kommuner och lansting från och med 2015.

Ett hinder inom ramen för Statens Fastighetsverks årsbudget är att de inte får investeringsmedel till att genomföra alla lönsamma åtgärder i sina **bidragsfastigheter**, vilket skulle kunna sänka driftskostnader och minska energianvändningen. Hindret grundar sig i Fastighetsverkets regleringsbrev.

Gällande hinder inom ekonomistyrning såsom årsbudget och redovisning har det ibland varit svårt för organisationerna att ange vad som är mer specifika hinder eller ej. Exempelvis anges ekonomi som det mest förekommande och högst värderade hindret hos kommuner, samtidigt som hela 43 procent inte kan svara på frågan om organisationens budgetmetod utgör ett hinder eller ej i arbetet med energieffektivisering.

Övriga hinderskategorier

Många hinder utgörs av olika ”mjuka” aspekter, såsom brist på tid eller prioritering, avsaknad av ett strategiskt och systematiskt arbetssätt, brister i kunskap eller svårigheter att samarbeta kring energifrågan på ett bra sätt i organisationen.

Det kan också handla om olika hinder för att använda metoder som skulle kunna underlätta genomförandet av energieffektiva åtgärder, exempelvis energitjänster, samordnade varutransporter eller metoder för operativ fastighetsdrift. Ett ytterligare hinder är att investeringsmedel saknas, exempelvis att investeringstaket i en organisation inte lämnar utrymme för en åtgärd, även om den är lönsam.

Samtliga hinder som är identifierade genom litteratur och aktörskontakter beskrivs och sammanfattas i tabell 1 och 2 i avsnitt 4.11 respektive 5.6.

Att de mjuka aspekterna är relativt dominerande kan vara en anledning till att många hinder som föreligger idag, var desamma som beskrevs redan under 80- och 90-talen. Det handlar om komplexa processer som ska omvandlas till effektiva åtgärder. Trots detta är det samtidigt många som lyckas bedriva ett framgångsrikt energieffektiviseringsarbete och som visar på bra resultat. Nätverk, samarbete, goda exempel och kunskapsutbyte är viktiga faktorer i det arbetet. Energiomställningen har många möjligheter och positiva effekter som bör uppmärksammas, och som kan användas som drivkraft i arbetet. Energifrågan kan sammanlänkas med frågor om samhällsutveckling, konkurrenskraft och tillväxt.

Avslutande kommentarer och slutsatser

Under arbetet med regeringsuppdraget har Energimyndigheten stött på olika upplevda hinder som aktörer tagit upp, både inom stat, kommun och landsting, men som under arbetets gång visat sig varit missuppfattningar, och som istället ligger inom ramen för den egna organisationens rådighet. Exempelvis kan nämnas statliga rekommendationer som istället uppfattats som strikta krav, eller interna rutiner som aktörer upplevt som nationella regleringar. Det är möjligt att det förekommer fler befintliga missuppfattningar i olika organisationer, som inte framkommit i det här arbetet. Vikten av tydlig och väl spridd information kan inte framhållas nog i det här sammanhanget.

Det kan tänkas finnas olika hinder på kort och lång sikt. Den här utredningen har haft som ambition att ge en bild av samtliga hinder oavsett tidsperspektiv. Utifrån långsiktiga samhällsmål är det dock av stor vikt att redan nu arbeta mot målen för 2050, och att vara på rätt väg mot målen år 2020. Det handlar om att inte låsa in sig i ett hörn och ha svårt att ta ett steg vidare för att kunna nå de långsiktiga målen. En tanke kring det är att det inte bara går att arbeta med enkla energieffektiviseringsåtgärder nu, s.k. lågt hängande frukter, då det kan begränsa möjligheten för nästa steg i arbetet.

Det är också möjligt att det finns olika hinder för de organisationer som ligger i framkant och de som har en längre väg kvar. Vilka hinder finns för att komma igång med arbetet och vilka hinder finns för de som har gjort grundarbete och vill ta det ett steg längre? Det är en intressant frågeställning att gå vidare med. Energimyndigheten uppfattar att de organisationer som upplever att det inte föreligger några hinder alls för deras energieffektiviseringsarbete ofta är de som ligger i framkant i arbetet, som ser möjligheter och lösningar, samt lönsamhet i arbetet. Detta tyder på att just kunskap, och tid att inhämta kunskap, samt prioritet från ledningen, är en viktig aspekt.

Energieffektiviseringsåtgärder handlar till stor del om lönsamhet, ett begrepp som är långt ifrån självklart hur det definieras, och som definieras olika av olika organisationer. En del av de parametrar som inkluderas i lönsamhetskalkyler bygger på värderingar och mer eller mindre kvalificerade bedömningar om framtiden. En annan aspekt är att om de politiska samhällsmålen för 2050 ska nås krävs stora, grundläggande förändringar i samhället hos alla aktörer och i alla sektorer, oavsett lönsamhet. Utgångspunkten om en perfekt marknad och om att beslut fattas på rationella grunder stämmer inte i alla organisationer.

Avslutningsvis så finns det mycket bra åtgärder och arbete som pågår runt om i landet i offentliga organisationer, det ska inte tappas bort. Den här rapportens fokus har varit hinder för energieffektivisering och tar därför upp de problem som olika aktörer upplever. Rapporten är tänkt att ge en helhetsbild över samtliga hinder som kan finnas inom olika sektorer och aktörs kategorier, därför kan hindren vid en genomläsning av rapporten kännas många och omfattande. Men, alla organisationer upplever inte alla hinder och det finns som nämnt ovan flera kommuner och landsting som framfört att de inte ser några externa hinder alls, bara problem som går att lösa i den egna organisationen.

8 Referenslista

8.1 Rapporter

Bokföringsnämndens regelverk *Årsredovisning och koncernredovisning i större företag*, det så kallade K3-regelverket.

Boverket och Energimyndigheten, 2013, *Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader*, ET 2013:24.

Ecoplan, 2013, *Klimatkrav på fordon, drivmedel och transporter inom offentlig upphandling*.

Energieffektiviseringsrådet, *PM hållbar stadsutveckling*.

Energimyndigheten 2009, *Energiutblick – en genomlysning av Energimyndigheten Nr 2, energihushållning – ett medel för flera samhällsmål*.

Energimyndigheten, 2010, *Finansieringsinstrument för energieffektivisering*, ER 2010:37.

Energimyndigheten och SKL, 2012, *Nyckeltal energi och klimat 2012: Byggnader och transporter i kommuner och landsting*.

Energimyndigheten, 2011, *Analys av den svenska marknaden för energitjänster*, ER 2011:06.

Energimyndigheten, 2012, *Finns det konkurrenshinder på marknaden för energitjänster*, ER 2012:26.

Energimyndigheten, 2012, *Myndigheters arbete med energieffektivisering, Sammanställning och analys*.

Energimyndigheten, 2013, *Uppföljning och analys av hur statliga myndigheter ställer energikrav vid upphandling*, (ännu inte publicerad).

Energimyndigheten, 2013, *Myndigheternas arbete med energieffektivisering* (ännu inte publicerad).

Energimyndigheten, 2013, *Energitjänster i Sverige*, ER 2013:22.

Energimyndigheten, 2013, *Certifiering av leverantörer av energitjänster*, ER 2013:11.

Energimyndigheten, 2013, *Implementering av artikel 7 i energieffektiviseringsdirektivet, Energimyndighetens förslag och beräkningar*, ER 2013:4.

Boverket och Energimyndigheten, 2013, *Analys av delade incitament för energieffektivisering*, rapport 2013:32.

Energimyndigheten 2013, *Transportsektorns energianvändning 2012*, ES 2013:02.

EU, 2009, Smart GPP.

Goldstein, Berit, *Livscykelkostnader – till vilken nytta för miljön och plånboken?* TemaNord 2010:559.

IEA, International Energy Agency, 2009, *World energy outlook*.

IVA, 2013, *Energieffektivisering av Sveriges transportsektor, Hinder och möjligheter att nå en halverad energianvändning till 2050*.

KanEnergi, 2011, *Analys och utvärdering av kommunala energieffektiviseringsstrategier*.

KNEG, 2012, *Hinder och drivkrafter för minskad klimatpåverkan av godstransporter*.

Länsstyrelsen Dalarna, 2012, *Mycket snack och mycket verkstad*, 2012:13.

Länsstyrelsen i Dalarnas, 2013, *Pilotlän för grön utveckling*.

Länsstyrelsen i Stockholm, 2013, *Ågardirektiv i allmännyttan*, Rapport 2013:1.

Länsstyrelsen i Stockholm, 2013, *Överkomma hinder för energieffektivisering i kommuner – fallstudie av fem kommuner i Stockholms lä*, Rapport 2013:11.

Miljöstyrringsrådet, 2008, *Samordnade leveranser inom kommuner och landsting*, 2008:E2.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten, 2006, *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, Rapport ER2006:34.

Naturvårdsverket, 2010, *Miljöanpassad offentlig upphandling*, Rapport 6326.

Naturvårdsverket, 2013, *Miljöledning i staten 2012*, Rapport 656.

Naturvårdsverket, 2013, *Miljöanpassade inköp – verktyg för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen*.

SABO, 2009, *Hem för miljoner*.

SABO, 2012, *Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet*.

SOU 2008:110 *Vägen till ett energieffektivare Sverige*.

SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

SOU 2010:56, *Innovationsupphandling*.

SP, 2013, *Elda inte för kråkorna*, PREL VERSION.

Statskontoret, *Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling – delrapport*, dnr 2013/212-5.

Svensk fjärrvärme, 2010, *Energitjänster, med kunden i centrum*.

Statens fastighetsverk, *Årsredovisning 2012*.

Sveriges byggindustrier, 2010, *Hur når vi de samhälleliga energimålen*.

Sveriges byggindustrier, 2013, *Produktivitetsläges i svenskt byggande*.

Sveriges kommuner och landsting, 2011, *Komponentavskrivning i kommuner och landsting*.

Sveriges kommuner och landsting, 2011, *Miljarder skäl att spara, lönsamma energimål i kommunala fastigheter*.

Sveriges kommuner och landsting, 2012, *Ekonomirapporten – om kommuner och landstings ekonomi*.

Trafikverket, 2012, *Delrapport transporter. Underlag till färdplan 2050*, Publikationsnummer: 2012:224.

Trafikverket, 2013, *Bilindex 2012 – Index över nya bilars klimatpåverkan*, Publikationsnummer: 2013:053.

Transportstyrelsen, 2013, *Transportstyrelsens inköp av myndigheters bilar och upphandling av bilresor enligt SFS 2009:1*, TSV 2013:973.

Trygg, Louise et al, *Uthållig energisystem i praktiken*, 2010.

UFOS Energi, 2009, *Klimatsmart brukarsamverkan*.

UFOS Energi, 2010 *Det finns potential – Energieffektivisering offentliga fastigheter i högre takt*.

UFOS Energi, 2013, *Beställarens EPC – erfarenheter och analyser av EPC-modellen*.

VTI, 2013, Planering och beslutsprocesser för energieffektivare väg- och gatubelysning i svenska kommuner, rapport 786.

VTI, 2013, *Kollektivtrafikens roll för regeringens mål om fossiloberoende fordonsflotta*, rapport 793.

WSP, 2009, *Analys och sammanställning av projekt inom samordnad distribution*.

Näringsdepartementet, *IT för en grönare förvaltning – agenda för IT för miljön 2010–2015*, rapport N2010.25.

WSP, 2012, *Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – effektiva styrmedel som ger önskad effekt?*

WSP, 2012, *Hinder för lågenergibyggnad och omvärldsbevakning*.

8.2 Förordningar och propositioner

Förordning 2009:1533 om statligt stöd för energieffektivisering i kommuner och landsting.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

8.3 Webbplatser

Energimyndighetens webbplats 2013-11-08

EPEC webbsida

Hyresnämndens webbplats 2013-11-26

Kammarkollegiets webbplats 2013-10-04

Konkurrentverkets webbplats 2012-10-04

Miljöstyrningsrådets webbplats 2013-11-08

Offentliga affärer, 2013-11-08

Regeringens webbsida, 2013-11-08

SABOs webbplats

SCBs webbplats 2013-11-08

Sveriges kommuner och landsting webbplats 2013-10-04 samt 2013-11-08

Trafikverkets webbplats 2013-11-08

VINNOAs webbsida 2013-11-08

8.4 Artiklar

Artiklar från ECEEE 2013 Summer study – Rethink, Renew, Restart

Fawcett et al, *Building Expertise: Identifying policy gaps and new ideas in housing eco-renovation in the UK and France*

Gillich & Sunikka-Blank, *Barriers to domestic energy efficiency – an evaluation of retrofit policies and market transformation strategies*

Papamikrouli et al, *Barriers for energy efficient public procurement in south-east Europe – a market perspective*

8.5 Övriga källor

Energimyndigheten, enkät inom ramen för uppdraget (genomförd av WSP, ej publicerad).

Länsstyrelsen Dalarna, PM 2013-10-03, dnr 422-7471-13.

Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet, 2013-11-06, COM(2013)762.

SABOS medlemstidning *Bofast* nr 3 2013.

BILAGA 1 – uppdraget



Näringsdepartementet

*Kopia
Hq
Camilla R
Paul W*

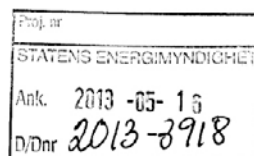
Regeringsbeslut

II 2

2013-05-02

N2013/2301/E

Statens energimyndighet
Box 310
631 04 Eskilstuna



Uppdrag till Statens energimyndighet att inventera och analysera förekomsten av eventuella hinder för energieffektivisering

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens energimyndighet (Energimyndigheten) att inventera och analysera förekomsten av eventuella hinder för energieffektivisering i offentliga organ. Eventuella hinder till följd av föreskrifter i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning ska analyseras särskilt. I uppdraget ingår att redovisa vilka insatser som redan nu vidtas för att motverka identifierade hinder.

När det gäller frågor som rör ekonomistyrning i statliga myndigheter ska Energimyndigheten genom en nära dialog med Ekonomistyrningsverket verka för att de bedömningar som Energimyndigheten lämnar är sådana att även Ekonomistyrningsverket kan ställa sig bakom dem.

När det gäller frågor som rör ekonomistyrning i kommuner och landsting ska Energimyndigheten genom en nära dialog med Sveriges Kommuner och Landsting verka för att de bedömningar som Energimyndigheten lämnar är sådana att även Sveriges Kommuner och Landsting kan ställa sig bakom dem.

När det gäller frågor som rör offentliga inköp i såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting ska Energimyndigheten genom en nära dialog med Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet samt Sveriges Kommuner och Landsting verka för att de bedömningar som Energimyndigheten lämnar är sådana att även dessa organisationer kan ställa sig bakom dem.

Vid genomförandet av uppdraget ska Energimyndigheten på lämpligt sätt även tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns inom Boverket och Statskontoret samt andra berörda myndigheter och organisationer på området.

Uppdraget ska rapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 28 februari 2014. Vid genomförandet av uppdraget ska Energimyndigheten göra löpande avstämningar med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

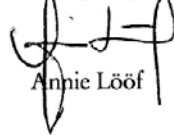
Ett nytt direktiv om energieffektivitet, benämnt Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, trädde i kraft den 4 december 2012. Medlemsstaterna ska införliva direktivets bestämmelser i nationell lagstiftning senast den 5 juni 2014.

Av artikel 19.1b i direktivet framgår att medlemsstaterna ska utvärdera och, om nödvändigt, vidta lämpliga åtgärder för att undanröja regleringsmässiga och icke-regleringsmässiga hinder för energieffektivisering, utan att det påverkar de grundläggande principerna om medlemsstaternas förmögenhetsrätt och hyreslagstiftning, särskilt när det gäller föreskrifter i lagar och andra författningar samt administrativ praxis, rörande offentliga inköp samt årsbudgetar och redovisning, i syfte att säkerställa att enskilda offentliga organ inte avskräcks från att göra investeringar som ska förbättra energieffektivitet och minimera förväntade livscykelkostnader och från att långsiktigt använda avtal om energiprestanda och avtal om andra externa finansieringsmekanismer.

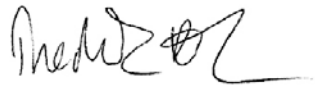
Sådana åtgärder för att avlägsna hinder kan innefatta tillhandahållande av incitament, upphävande eller ändring av tillämpliga föreskrifter i lagar och andra författningar, antagande av riktlinjer och tolkningsmeddelanden eller förenkling av administrativa förfaranden. Åtgärderna kan kombineras med tillhandahållande av utbildning samt specifik information om och tekniskt stöd för energieffektivitet.

I artikel 19.2 sägs att den utvärdering av hinder och åtgärder som avses i punkt 1 ska anmälas till kommissionen i den första nationella handlingsplanen för energieffektivitet som avses i artikel 24.2.

På regeringens vägnar



Annie Lööf



Fredrik von Malmberg

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
 Socialdepartementet/RU och SFÖ
 Finansdepartementet/BA, KE och KLS
 Miljödepartementet/KL och MM
 Näringsdepartementet/RS och MK
 Boverket
 Ekonomistyrningsverket
 Kammarkollegiet
 Naturvårdsverket
 Statskontoret
 Miljöstyrningsrådet
 Sveriges Kommuner och Landsting

BILAGA 2 – fördjupande aktörsbeskrivningar

Kommuner och landsting

Det finns 290 kommuner och 20 landsting/regioner i Sverige. Skåne, Halland och Västra Götaland är formellt landsting men med ett utvidgat ansvar för regional utveckling och med rätt att betecknas som regioner. Gotland är en kommun med landstingsuppgifter och regionalt utvecklingsansvar och har också rätt att kalla sig region. Mediankommunen i Sverige har ca 16 000 invånare, den minsta är Bjurholm med ca 2 400 invånare och den största är Stockholm med ca 890 000 invånare.²⁴⁰

Det kommunala självstyret är en princip som är inskriven i regeringsformen, en av grundlagarna. Kommuner, landsting och regioner måste följa de ramar som riksdag och regering bestämt, men utöver det så ger det kommunala självstyret både kommuner, landsting och regioner rätt att fatta självständiga beslut och ta ut skatt av invånarna för att kunna sköta sina uppgifter. Kommuner, regioner och landsting styrs genom direktvalda politiska församlingar, kommun- region- eller landstingsfullmäktige. Dessutom finns det politiska uppdrag inom styrelser, i olika nämnder och utskott. De flesta politiker är fritidspolitiker.²⁴¹

Kommunerna ansvarar för en stor del av samhällsservicen. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Andra verksamheter är frivilliga och beslutas av lokalpolitikerna.²⁴²

Landstingen och regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser. Till exempel hälso- och sjukvården och att stärka regionernas tillväxt och utveckling.²⁴³

Energifrågan återfinns brett i organisationerna och kommuner, landsting och regioner har rådighet över många områden där de kan påverka energianvändningen. Kommuner äger lokaler och bostäder samt ansvarar för stadsplanering och byggfrågor. Med ansvar för stadsplanering och byggande följer möjlighet att skapa förutsättningar både för energieffektiv bebyggelse och för ett mer energieffektivt transportsystem. Kommuner arbetar vidare med jobbar miljö- och hälsoskydd, de ansvarar för renhållning och avfallshantering samt vatten och avlopp, de är skyldiga att tillhandahålla krisberedskap och bostadsförsörjning och de ansvarar tillsammans med landstingen för kollektivtrafiken. Som frivilliga åtaganden kan de jobba med energiförsörjning, näringslivsutveckling, sysselsättning och bostadsbyggande.²⁴⁴

²⁴⁰ SKL webbsidor 2013-11-08.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

²⁴³ SKL samt SCB webbsidor 2013-11-08.

²⁴⁴ SKL webbsidor 2013-11-08.

Landsting och regioner i sin tur äger en stor andel lokaler för hälso- och sjukvård samt arbetar med kollektivtrafik. De kan också arbeta med regional utveckling. Vidare är samtliga aktörer stora inköpare och kan påverka energianvändningen i de produkter och tjänster de köper genom kravställande vid inköp.²⁴⁵

I samtliga nämnda ansvarsområden återfinns energifrågan. Kommuner och landsting har en mycket viktig roll i det nationella arbetet för att nå uppsatta energimål och internationella åtaganden. Deras arbete med energifrågan är centralt för att förankra och genomföra den nationella energipolitiken, samt för att nå resultat på regional och lokal nivå.

Allmännyttiga bostadsaktiebolag

Med allmännyttigt bostadsaktiebolag menas, enligt *Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Bolaget ska i allmännyttigt syfte förvalta hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i den egna kommunen samt erbjuda hyresgäster möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov. I det allmännyttiga syfte som ett kommunalt bostadsföretag har ingår även ett samhällsansvar. Det kan handla om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Sådana åtgärder kan också förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, detta beskrivs vidare i kapitel 4.

Vid årsskiftet 2008/2009 ägde de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen ca 889 700 lägenheter. SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, är bransch- och intresseorganisation för en majoritet av landets allmännyttiga bostadsföretag, cirka 300 st. Tillsammans äger och förvaltar medlemsföretagen hos SABO nästan 730 000 bostäder. Företagen finns över hela Sverige och är av mycket skiftande storlek, med allt från 72 till 26 378 lägenheter. Flertalet av de allmännyttiga bostadsföretagen är aktiebolag och ägs av kommunerna, som också utser företagets styrelse.²⁴⁶

Energifrågan har en given plats i de kommunala bostadsföretagen genom deras ägande och förvaltande av stora fastighetsbestånd.

Övriga kommun- och landstingsägda bolag

En stor del av den kommunala och landstingskommunala verksamheten bedrivs i bolagsform. Under år 2010 uppgick antalet offentligt ägda företag till totalt 2 346 stycken. De flesta av dessa, 1 622 företag, var kommunägda. 612 företag var statligt ägda och 112 företag var landstingsägda.²⁴⁷

²⁴⁵ SKL webbsidor 2013-11-08.

²⁴⁶ SABOs webbsida samt Wikipedia 2013-11-08.

²⁴⁷ Offentliga affärer 2013-11-08 http://www.offentligaaffarer.se/index.php?option=com_content&view=article&id=826:offentligt-aegda-foeretag-gar-bra&catid=45:ekonomi&Itemid=88

Av de ca 1 600 kommunalt ägda bolagen i landet har en fjärdedel sin verksamhet inom vatten och energi medan hälften av bolagen bedriver fastighets- och byggverksamhet.²⁴⁸ De kommunala bostadsbolagen ingår alltså i siffran

Statliga myndigheter som organisationer

Till varje departements ansvarsområde hör ett antal statliga myndigheter. Det är myndigheterna som ska tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. Myndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. Myndighetscheferna, eller ibland myndigheternas styrelser, ansvarar för myndigheternas verksamhet inför regeringen.²⁴⁹

Regeringen beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga så kallade regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag. I myndighetens instruktion framgår bland annat myndighetens huvudsakliga uppgifter och ledningsformer. I regleringsbreven framgår hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande under året och ibland vissa särskilda uppdrag och krav på återrapportering till regeringen.

SCB har i uppdrag att föra ett register över statliga myndigheter. Registret omfattar Sveriges domstolar samt affärsverk och statliga förvaltningsmyndigheter. Även myndigheter i utrikesrepresentationen – ambassader, konsulat och delegationer – ingår i registret som omfattar totalt 468 myndigheter. Av dem är 245 stycken statliga förvaltningsmyndigheter.

Statliga myndigheter med uppdrag inom upphandling

Ansvar för offentlig upphandling finns vid flera olika myndigheter.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet upphandlar och förvaltar ramavtal för andra statliga myndigheter. Inom området IT och telekommunikation kan även kommuner och landsting ansluta sig till ramavtalen. Statens inköpscentral upphandlar och förvaltar ramavtal inom följande områden:

- IT och telekom
- Kontor och inredning
- Resor och boende
- Skydd och säkerhet
- Transport och tjänstefordon
- Övriga tjänster

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har regeringens uppdrag att utveckla och förvalta ett nationellt upphandlingsstöd samt att driva utvecklingen av elektronisk upphandling. Upphandlingsstödet ska bidra till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker offentlig upphandling, med fokus på att leverera praktiska verktyg och vägledningar, som riktar sig till både upphandlande myndigheter och leverantörer.²⁵⁰

²⁴⁸ SKL, 2012, ekonomirapporten.

²⁴⁹ Regeringens webbsida, 2013-11-08.

²⁵⁰ Kammarkollegiets webbplats 2013-10-04 samt 2013-11-08.

Konkurrensverket verkar för en effektiv offentlig upphandling. Deras uppgift är att främja en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna och i lämplig omfattning informera om viktiga beslut, hur reglerna tillämpas och om reglernas innehåll. Regeringen har gett Konkurrensverket i uppgift att bland annat prioritera tillsynsverksamheten och särskilt uppmärksamma regelöverträdelser som är av större betydelse, redovisa om det finns lagstiftning och praxis som motverkar en effektiv offentlig upphandling och hur det i så fall tar sitt uttryck samt informera om offentlig upphandling för att förebygga regelöverträdelser och arbeta för en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna.

Konkurrensverket ska informera upphandlande myndigheter, enheter och andra berörda om tillämpningen av lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och den internationella utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdena.²⁵¹

VINNOVAs program för Innovationsupphandling har som syfte att öka och utveckla användningen av innovationsupphandling i offentlig sektor. Inom programmet kommer VINNOVA att stödja upphandling av innovationer. Tanken är att offentlig upphandling inte ska begränsas till befintliga lösningar. Inom programmet utvecklar VINNOVA egna satsningar för att stödja arbete i stat, kommun och landsting med upphandling av innovation, men samarbetar även med svenska och utländska aktörer. I programmet ingår att bygga upp och driva en kompetenskraftsamling för offentlig upphandling av innovation – ett uppdrag som VINNOVA har fått av regeringen.²⁵²

Naturvårdsverket har regelbundet följt i vilken utsträckning miljökrav ställs i offentlig upphandling. Enkätundersökningar har genomförts 2004, 2007, 2009 och 2013. Undersökningens målgrupp är upphandlingsansvariga inom stat, kommuner och landsting.

Energimyndigheten ansvarar för förordning 2009:893 om energieffektiva åtgärder i myndigheter, samt förordning 2010:1533 om statligt stöd för energieffektivisering i kommuner och landsting, där energieffektiv upphandling utgör viktiga åtgärder.

Miljöstyrningsrådet är ingen statlig myndighet utan ett bolag, men föreslås i höstens budgetproposition att från och med 1 juli 2014 ingå i Konkurrensverket, tillsammans med Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Vinnovas stöd till upphandling. Deras uppdrag idag omfattar bl.a. att utveckla, informera om och erbjuda drivande, konkreta hållbarhetskrav anpassade för användning i offentlig upphandling. Kraven finns i olika nivåer med tillhörande motiv och förslag till verifikat. De ska också specifikt arbeta med energieffektivisering i offentlig sektor genom att tillhandahålla avancerade energikrav samt utbilda och informera om dessa.²⁵³

²⁵¹ Konkurrensverkets webbplats 2013-11-08.

²⁵² VINNOVAs webbplats 2013-11-08.

²⁵³ Miljöstyrningsrådet webbplats 2013-11-08.

Statliga myndigheter med ansvar för fastigheter

Få statliga myndigheter äger sina lokaler, utan är hyresgäster.

Av tabellen nedan framgår att ett fåtal statliga myndigheter äger byggnader, samt att ägandet är ojämnt fördelat. Två myndigheter, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, har fastighetsförvaltning som huvuduppgift, och äger omkring 95 procent av byggnaderna och den totala golvytan. Övriga myndigheter äger endast ett fåtal byggnader. Det största statliga ägandet av byggnader ligger i statliga bolag, genom exempelvis Akademiska hus och Specialfastigheter.²⁵⁴

Tabell 3. Statliga myndigheters energideklarerade byggnader och energianvändning (Källa: Boverket).

Myndighet	Antal byggnader	Total golvyta A_{temp} (m ²)	Total energi-användning (kWh/år)
Fortifikationsverket	264	696 770	130 817 790
Luftfartsverket	11	68 067	15 195 047
Naturvårdsverket	2	1 197	221 271
Sjöfartsverket	8	3 763	914 314
Statens fastighetsverk	435	901 246	140 289 744
Sveriges lantbruksuniversitet	7	2 580	529 075
Trafikverket	6	8 619	1 555 361
Summa	733	1 682 242	289 522 602

^a Tabellen inkluderar byggnader med yta större än 250 m² och med specifik energianvändning som överstiger minimikrav enligt Boverkets byggregler, BBR19.

Statliga myndigheter inom transportområdet

Det finns ett antal myndigheter som arbetar inom transportområdet.

Den 1 april 2010 bildades Trafikverket och Trafikanalys. Då avvecklades Banverket, Vägverket och SIKA. De nya myndigheterna arbetar tillsammans med LFV, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen kring resor eller transporter till sjöss, på väg, med flyg eller järnväg.

Transportstyrelsen utformar regler och kontrollerar hur de efterlevs, ger tillstånd (körkort och certifikat), registrerar ägarbyten och sköter trängselskatt och fordonsskatt.

Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ansvarar även för genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation och kunskapsprov för yrkeskunnande för trafik-tillstånd och yrkesförarkompetens. Trafikverket verkar även för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken genom bland annat upphandling av trafik.

²⁵⁴ SOU 2011:31, Staten som fastighetsägare och hyresgäst, samt Boverket.

Trafikanalys granskar beslutsunderlag, utvärderar åtgärder och ansvarar för statistik.

LFV bedriver flygledning för civilt och militärt flyg i Sverige samt ansvarar för säkerheten i och utvecklingen av svenskt luftrum.

Sjöfartsverket ansvarar för säkerhet och framkomlighet till sjöss samt för byggande, drift och underhåll av sjöfartens infrastruktur.

VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, är ett oberoende forskningsinstitut inom transportsektorn. Med omkring 200 medarbetare är VTI den största transportforskningsmiljön i Sverige. VTI utför tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet som rör samtliga trafikslag. Institutet har en bred kompetensprofil med kärnkompetens inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik, beteende och samspel människa–fordon–transport-system samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll.²⁵⁵

²⁵⁵ Trafikverkets webbplats 2013-11-08.

BILAGA 3 – enkätfrågor

Tack för att du tar dig tid att svara på några frågor om energieffektivisering inom offentliga organ.

Syftet med denna enkät är att kartlägga eventuella hinder och dess omfattning för energieffektivisering inom landsting, kommuner samt kommunala och landstingsägda bolag.

I mars 2014 har du möjlighet att ta del av resultaten från projektet och denna utvärderingsenkät genom rapporten "Hinder för energieffektivisering i offentliga organ, dnr 2013-4843".

Undersökningen genomförs av konsultföretaget WSP på uppdrag av Energimyndigheten och i samverkan med SKL.

Vilken kommun?

Vilket landsting?

Vilket bolag?

Ungefär hur många anställda har bolaget?

Färre än 20 anställda ☐

20–49 anställda ☐

50–99 anställda ☐

100–199 anställda ☐

200–499 anställda ☐

Fler än 500 anställda ☐

Ungefär hur många anställda har din organisation?

Färre än 20 anställda ☐

20–49 anställda ☐

50–99 anställda ☐

100–199 anställda ☐

200–499 anställda ☐

Fler än 500 anställda ☐

Vilka områden arbetar du inom? (flera alternativ är möjliga)

Fastigheter/lokaler ☐

Fastigheter/bostäder ☐

Energistrategi ☐

Ekonomi ☐

Transporter/fordon ☐

Upphandling/inköp ☐

Miljösamordning ☐

Annat, nämligen ☐

Har organisationen någon inköps/upphandlingspolicy eller några centrala riktlinjer som inkluderar energihänsyn vid inköp?

Ja ☐

Nej ☐

Vet ej ☐

Har organisationen personal med energikompentens som medverkar till att formulera energikrav?

Ja – helt ☐

Ja – delvis ☐

Nej ☐

Vet ej ☐

Har organisationen personal med energikompentens som medverkar till att utvärdera energikrav?

Ja – helt ☐

Ja – delvis ☐

Nej ☐

Vet ej ☐

Ställer organisationen energikrav vid inköp/upphandling?

Alltid ☐

Oftast ☐

Sällan ☐

Aldrig ☐

Vet ej ☐

Inom vilka områden ställer organisationen energikrav?

(flera svarsalternativ möjliga)

- Bygg och fastighet ☐
- Fordon och transport ☐
- IT och telekom ☐
- Belysning ☐
- Tjänster ☐
- Annat, nämligen ☐
- Vet ej ☐

När organisationen avropar från avtal, brukar ni då välja de "energibästa" produkterna ur sortimentet?

- Alltid ☐
- Oftast ☐
- Sällan ☐
- Aldrig ☐
- Vet ej ☐

Varför väljer organisationen inte alltid de "energibästa" produkterna?

(flera svarsalternativ möjliga)

- Kostnadsskäl ☐
- Tidsskäl ☐
- Kunskapsbrist ☐
- Annat, nämligen ☐

Använder organisationen något/några av följande verktyg eller vägledningar som hjälp för att energianpassa inköpen? (flera svarsalternativ möjliga)

- Miljöstyrningsrådets kriterier ☐
- EU:s kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling ☐
- Kriterier från en miljömärkning ☐
- Egna lathundar eller handledningar ☐
- Stöd och vägledning från andra myndigheter och organisationer (Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Sveriges kommuner och landsting m.fl.) ☐
- Konsultstöd ☐
- Samarbete med myndigheter, organisationer, landsting, kommuner m.fl. ☐
- Annat, nämligen ☐

Följer organisationen upp de energikrav som ställts i samband med inköp under kontrakts/avtalstiden?

- Alltid ☐
- Oftast ☐
- Sällan ☐
- Aldrig ☐
- Vet ej ☐

Vilka typer av uppföljningar gör organisationen?

(flera svarsalternativ möjliga)

- Begär in data/dokumentation som är verifierad av eller kan verifieras av tredje part* ☐
- Stickprovskontroller* ☐
- Besök på plats* ☐
- Avstämningsmöte med leverantör* ☐
- Leverantörsförsäkran* ☐
- Annat, nämligen* ☐

Har organisationen personal med energi- och miljökompetens som kan medverka i att följa upp avtalet under avtalstiden?

- Ja – i tillräcklig omfattning ☐
- Ja – men inte i tillräcklig omfattning ☐
- Nej ☐
- Vet ej ☐

Är det lätt eller svårt att ställa energikrav i samband med inköp?

- Mycket lätt ☐
- Ganska lätt ☐
- Varken lätt eller svårt ☐
- Ganska svårt ☐
- Mycket svårt ☐
- Vet ej ☐

Vilka är de största hindren för att ställa energikrav vid upphandling i organisationen? (flera svarsalternativ möjliga)

- | | |
|--|--------------------------------|
| <i>Vi ser inga hinder</i> | ☐ |
| <i>Det tar längre tid</i> | ☐ |
| <i>Det kostar mer</i> | ☐ |
| <i>Bristande intresse inom organisationen</i> | ☐ |
| <i>Bristande kunskap om hur man ställer energikrav</i> | ☐ |
| <i>Krångliga regler/lagstiftning</i> | ☐ |
| <i>Risk för överprövning</i> | ☐ |
| <i>Annat, nämligen</i> | ☐ |

Vad skulle få organisationen att i större utsträckning ställa energikrav vid upphandling? (flera svarsalternativ möjliga)

- | | |
|--|--------------------------------|
| <i>Information om upphandlingslagstiftningens bestämmelser om miljö- och energihänsyn</i> | ☐ |
| <i>Tillgängliga verktyg för miljö-/energianpassad upphandling</i> | ☐ |
| <i>Information om produkters miljö-/energipåverkan</i> | ☐ |
| <i>Information om hur miljö-/energiehnsyn kan tas igenom användning av olika upphandlingsförfaranden</i> | ☐ |
| <i>Goda exempel</i> | ☐ |
| <i>Hjälp att formulera energikrav</i> | ☐ |
| <i>Starkare stöd från ledningen</i> | ☐ |
| <i>Tillgång till miljö- och energikompetens</i> | ☐ |
| <i>Kortare avtalstider</i> | ☐ |
| <i>Ökad tillgång till produkter/tjänster som uppfyller våra krav</i> | ☐ |
| <i>Bättre kunskap om nuläge och behov av fordon och fastigheter</i> | ☐ |
| <i>Annat, nämligen</i> | ☐ |

Vilka kalkylmetoder använder organisationen oftast för bedömning av åtgärders lönsamhet? (flera svarsalternativ möjliga)

- | | |
|--------------------------|--------------------------------|
| <i>Livscykelkostnad</i> | ☐ |
| <i>Totalkostnad</i> | ☐ |
| <i>Pay Off</i> | ☐ |
| <i>Nuvärdesberäkning</i> | ☐ |
| <i>Annat, nämligen</i> | ☐ |
| <i>Vet ej</i> | ☐ |

Har organisationen krav på internränta vid nyinvesteringar som syftar till energieffektivisering?

- Alltid ☐
- Oftast ☐
- Sällan ☐
- Aldrig ☐
- Vet ej ☐

Har organisationen samma eller olika krav på internränta för energieffektiviserande investeringar?

- Räntan varierar ofta ☐
- Räntan varierar ibland ☐
- Räntan varierar sällan ☐
- Räntan varierar aldrig ☐
- Vet ej ☐

Vilka krav på internränta är VANLIGAST vid investeringar som syftar till energieffektivisering?

- Mindre än 3 % ☐
- Ca 3 % ☐
- Ca 4 % ☐
- Ca 5 % ☐
- Ca 6 % ☐
- Ca 7 % ☐
- Ca 8 % ☐
- Mer än 8 % ☐
- Vet ej ☐

Utgör organisationens investeringstak ett hinder för att lönsamma energieffektiviseringsåtgärder ska genomföras?

- Ja – helt/alltid ☐
- Ja – delvis/i vissa fall ☐
- Nej – aldrig ☐
- Vet ej ☐

Tar organisationen lån för att kunna genomföra lönsamma energieffektiviseringsåtgärder?

- Ja – helt/alltid ☐
- Ja – delvis/i vissa fall ☐
- Nej – aldrig ☐
- Vet ej ☐

Utgör organisationens budgetmetod ett hinder för att genomföra åtgärder som är lönsamma ur ett koncernperspektiv?

- Ja – helt/alltid, nämligen ☐
- Ja – delvis/i vissa fall, nämligen ☐
- Nej – aldrig ☐
- Vet ej ☐

Innebär redovisningslagstiftningens krav på att bara ta upp tillgångar till marknadsvärde, ett hinder för större renoveringar av era fastigheter?

- Alltid, nämligen ☐
- Oftast, nämligen ☐
- Sällan, nämligen ☐
- Aldrig ☐
- Vet ej ☐

Har organisationen genomfört EPC-projekt eller tecknat någon annan typ av energitjänsteavtal?

(EPC, energy performance contracting, är en funktionsupphandling av energibesparing med prestandagaranti)

- Ja – EPC-projekt ☐
- Ja – annan typ av energiavtal, nämligen ☐
- Nej ☐
- Vet ej ☐

Har organisationen upplevt att det finns några hinder för att genomföra EPC-projekt eller teckna andra energitjänsteavtal?

(EPC, energy performance contracting, är en funktionsupphandling av energibesparing med prestandagaranti)

- Alltid, nämligen ☐
- Oftast, ja nämligen ☐
- Sällan, nämligen ☐
- Aldrig ☐
- Vet ej ☐

Finns det några hinder för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder i organisationen?

Ja ☐

Nej ☐

Vilka är de tre största hindren för att energieffektiviseringsåtgärder genomförs i organisationen?

Rangordna de tre största hindrena med siffrorna 1–3, där 1 är det hinder organisationen anser vara allra störst, 2 är det näst största hindret och 3 det tredje största hindret.

Mål och strategi (T.ex. avsaknad av tydliga mål eller målkonflikter)

.....

Organisation och struktur (T.ex. brister i ledning eller brist på tid)

.....

Lagstiftning och praxis (T.ex. lagstiftning eller tolkning av denna)

.....

Ekonomi (T.ex. brist på investeringsmedel eller krav på avkastning)

.....

Motivation och engagemang (T.ex. lågt intresse för energieffektivisering i organisationen)

.....

Kunskap och kompetens (T.ex. brister i beställarkompetens eller inom sakfrågor)

.....

Metoder (T.ex. brister i den operativa fastighetsdriften eller rutiner för uppföljning av transporter)

.....

Beteende (T.ex. Brister i samverkan mellan fastighetsförvaltare och brukare eller ovilja till förändring)

.....

Delade incitament (T.ex. olika budgetar för investeringar och driftskostnader eller hyresavtal utan koppling till kostnad för energianvändningen)

.....

Brist på samverkan inom organisationen

.....

Övriga kommentarer och synpunkter som du vill framföra?

.....

.....

.....

Tack för din medverkan

Ett hållbart energisystem gynnar samhället

Energimyndigheten arbetar för ett hållbart energisystem, som förenar ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

Vi utvecklar och förmedlar kunskap om effektivare energianvändning och andra energifrågor till hushåll, företag och myndigheter.

Förnybara energikällor får utvecklingsstöd, liksom smarta elnät och framtidens fordon och bränslen. Svenskt näringsliv får möjligheter till tillväxt genom att förverkliga sina innovationer och nya affärsidéer.

Vi deltar i internationella samarbeten för att nå klimatmålen, och hanterar olika styrmedel som elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter. Vi tar dessutom fram nationella analyser och prognoser, samt Sveriges officiella statistik på energiområdet.

Alla rapporter från Energimyndigheten finns tillgängliga på myndighetens webbplats www.energimyndigheten.se.



Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se