



Mindre olja, bättre miljö
– men till vilket pris

Mindre olja, bättre miljö – men till vilket pris

Boverket juni 2008

Titel: Mindre olja, bättre miljö – men till vilket pris
Utgivare: Boverket juni år 2008
Upplaga: 1
PDF, ISBN: 978-91-86045-11-1
Sökord: oljeeldning, oljeuppvärmning, uppvärmningssystem,
energianvändning, konvertering, energibidrag, utvärderingar, småhus,
koldioxidutsläpp, samhällsekonomi

Dnr: 1399-2235/2008

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.
Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

©Boverket 2008

Förord

2006 överlämnade Boverket en *Plan för uppföljning och utvärdering av stödet för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus* till regeringen. Enligt planen, som gjordes i samråd med Energimyndigheten, skulle stödet utvärderas efter stödperiodens slut (2011/12). De ändrade förutsättningarna, främst i form av brist på medel på grund av stödets popularitet, har dock medfört att Boverket har valt att tidigarelägga utvärderingen.

Utvärderingsrapporten behandlar dels hur den administrativa handläggningen av stödet har fungerat, dels vilka effekter stödet har haft med avseende på oljeanvändning, statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader samt uppfyllelse av olika politiska mål.

Rapporten har utarbetats av en arbetsgrupp på Boverket bestående av Assar Lindén, Eleonor Söderberg, Henrik Barrdahl, Anders Carlsson, Martin Storm och Jonas Molinder. En referensgrupp med experter på Boverket och Energimyndigheten samt företrädare för länsstyrelsen har varit knuten till arbetet med utvärderingen.

Karlskrona juni 2008



Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Målen uppfylldes, men till vilken kostnad?	7
Handläggningen – intresset överträffade förväntningarna	8
Läsanvisning	9
1. Inledning	11
1.1 Bakgrund till utvärderingen	11
1.2 Problemformulering och frågeställningar	11
1.3 Syfte med utvärderingen	12
1.4 Avgränsningar	12
1.5 Datainsamling och metod	13
2. Handläggningen	15
2.1 Stödets bakgrund	15
2.2 Regelverkets utformning	16
2.3 Stöd till lönsamma åtgärder ger följeffekter	17
2.3.1 Oangenämt utgångsläge för länsstyrelserna	17
2.3.2 Tidsfrister	18
2.3.3 Söktrycket tvingade fram lagändringar	19
2.3.4 Stödets avslutande – kreditering blev bidrag	21
2.4 Handläggningen av stödet	21
2.4.1 Många kompletteringar	22
2.4.2 Stort söktryck gav långa handläggningstider	23
2.4.3 Korta tidsfrister gav många avslag och överklaganden	25
2.5 Det blev inte som man hade tänkt sig	28
3. Stödets utfall och resultat	31
3.1 Kvantitativ måluppfyllelse	31
3.2 Utfall av stödet	32
3.2.1 Uppvärmningsformer	32
3.2.2 Regional fördelning	34
3.2.3 Oljepannornas ålder	35
3.2.4 Kostnader och stöd	36
3.3 Solvärme	38
3.4 Stödets effekter	39
3.4.1 Metod	39
3.4.2 Minskad oljeanvändning	40
3.4.3 Ökad elanvändning	41
4. Uppfylldes målen – och till vilken kostnad?	43
4.1 De politiska målen uppfylldes	43
4.2 Stödets samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter	44
4.2.1 Den samhällsekonomiska kostnadsanalysens förutsättningar	45
4.2.2 Samhällsekonomiska effekter av stödet	47
4.2.3 Statsfinansiella effekter av tidigareläggningen	49
4.3 Stödet och delmålet om energianvändning i byggnader	49
4.3.1 Stödets bidrag till uppfyllelse av det tidigare delmålet	50
4.3.2 Stödets bidrag till uppfyllelse av nuvarande delmål	51
4.4 Mindre olja, bättre miljö – men till vilket pris?	52
4.5 Delmålet i framtiden	53
5. Slutsatser	55
5.1 Hösten 2005 – före stödet	55
5.2 2006 och 2007 - handläggningskaoset	55

5.3 Våren 2008 – efter stödet.....	57
5.4 Efter 2008 - stöd och handläggning i framtiden	57
Källförteckning	61
<i>Tryckta källor</i>	<i>61</i>
<i>Otryckta källor</i>	<i>62</i>
Bilagor	65
Bilaga 1 Förutsättningar för de samhällsekonomiska kostnadsberäkningarna.....	65
Bilaga 2 Beräkningar av indikatorer för delmålet <i>Energianvändning</i> <i>m.m. i byggnader.....</i>	67
<i>Andel förnybar energi inom sektorn ”småhus” 2005 och 2006.....</i>	<i>67</i>
<i>Andel fossil energi inom sektorn ”småhus” 2005 och 2006.....</i>	<i>68</i>
Bilaga 3 Enkätfrågor till handläggare på länsstyrelserna.....	69
<i>Allmänt</i>	<i>69</i>
<i>Handläggning.....</i>	<i>70</i>
<i>Kompletteringar</i>	<i>70</i>
<i>Överklaganden</i>	<i>70</i>
<i>Generella frågor för handläggning alla typer av stöd</i>	<i>71</i>

Sammanfattning

Under första halvan av 2000-talet bytte ungefär 30 000–40 000 småhusägare per år ut sina oljepannor mot en annan uppvärmningskälla. En starkt bidragande orsak till denna utveckling var den dyra oljan. Det var helt enkelt privatekonomiskt lönsamt att byta uppvärmningsform. Ur samhällsekonomisk synvinkel var det positivt att så många oljepannor fasades ut, eftersom en minskad oljeanvändning minskar koldioxidutsläppen.

Från politiskt håll ville man dock påskynda utvecklingen, och 2006 infördes därför ett stöd för konvertering från oljeuppvärmning i småhus. 450 miljoner kr avsattes under en femårsperiod. Tanken var att 35 000 småhusägare under perioden skulle få ekonomisk hjälp att byta ut sin oljepanna. Syftet med stödet var att främja en effektiv och miljöanpassad användning av energi samt en minskad oljeanvändning. Dessutom skulle stödet bidra till att öka andelen förnybar energi.

I efterhand kan det konstateras att tanken att medlen skulle räcka till och med 2010 inte höll. På grund av söktrycket flyttades den sista ansökningsdagen från den 30 september 2010 till den 1 mars 2007.

Målen uppfylldes, men till vilken kostnad?

Politikernas mål med stödet, som i och för sig var allmänt hållna, kan sägas vara uppfyllda. Stödet har bidragit till en minskad energianvändning, främst beroende på att värmepumpar har ersatt oljepannorna. Koldioxidutsläppen har minskat när oljeuppvärmning har ersatts av dels ”renare” biobränsle och fjärrvärme, dels effektivare värmepumpar. Stödet har också bidragit till att ”oljeutfasningen” har skyndats på, eftersom oljeanvändningen har minskat i en snabbare takt än vad som skulle ha varit fallet utan stöd. Således, stödet har lett till att hushållen köper in mindre energi för uppvärmningsändamål. Det har dock inte bidragit till att minska energibehovet i småhusen, vilket i och för sig inte heller var syftet. Det har troligen inte heller påverkat den tidpunkt när det sista svenska småhuset slutar att använda olja.

Eftersom det är samhällsekonomiskt lönsamt, främst av miljöskäl, att ersätta olja i småhus med annan uppvärmning, ligger det i sakens natur att stödet genom tidigareläggningen av konverteringarna har bidragit till en ökad samhällsnytt. Enligt Boverkets beräkningar har koldioxidutsläpp på drygt 0,5 miljon ton undvikits med hjälp av stödet.

Stödet stimulerade en åtgärd som även utan stöd var såväl samhällsekonomiskt som privatekonomiskt lönsam. Mot den bakgrunden fanns det inga större hinder för småhusägarna att byta ut sina oljepannor mot andra uppvärmningskällor. Trots de positiva effekterna går det därför att ifrågasätta om det borde ha införts något stöd för att påverka de marknadsmekanismer, som redan under decenniets första hälft på ett tydligt och effektivt sätt styrde utvecklingen mot en minskad oljeanvändning.

Handläggningen – intresset överträffade förväntningarna

Att som småhusägare avstå ett erbjudande om ekonomiskt stöd för något lönsamt som man ändå hade tänkt göra vore ju mindre klokt. Därför var det inte förvånande att statens utsträckta hand med en ”gratispeng” till småhusägarna skulle leda till en stark efterfrågan på stödet. Ansvariga beslutsfattare blev dock ”tagna på sängen” av att intresset blev så stort. På mindre än två månader hade ansökningar motsvarande första årets medelsram inkommit. På elva månader hade ansökningar för hela stödets ram (450 miljoner kr) kommit in.

Att så många småhusägare ville ha stöd innebar att de ursprungliga ekonomiska ramarna (90 miljoner kr per år) inte höll. Trycket från ansökningarna gjorde också att krediteringsramarna fick omfördelas två gånger under 2006 och 2007. Dessa omfördelningar krävde riksdagsbeslut, till skillnad från förändringar av ett bidrag som kan lösas genom regeringsbeslut.

Det stora söktrycket fick dessutom konsekvenser för handläggningen. De personella resurserna på länsstyrelserna räckte inte till för att klara av anstormningen av ansökningar. Länsstyrelserna hann inte fatta preliminära beslut i så pass god tid att den ”bortre” tidsfrist som initialt fanns i stödet (att en slutlig ansökan skulle lämnas in senast tre månader efter färdigställandet) kunde upprätthållas. Detta tillkortakommande uppmärksammades tidigt av såväl länsstyrelserna som Boverket, och i förordningen ändrades tidsfristerna två gånger under 2006.

Vidare blev handläggningstiderna (i genomsnitt 169 dagar) betydligt längre än för jämförande stöd, vilket också fick negativa sidoeffekter för handläggningstiderna för andra stöd.

Det var dock inte bara det stora söktrycket som skapade problem för handläggningen. Andelen kompletteringar för konverteringsstödet från olja har varit anmärkningsvärt hög. I närmare 40 procent av de beslutade ärendena har de sökande fått komplettera ansökan, främst på grund av avsaknaden av ett intyg som styrkte att oljepannan var i bruk. De bakomliggande orsakerna till alla kompletteringar går att spekulera kring, men en stor del av förklaringen ligger på miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets och Boverkets bord i form av otydligt regelverk, bristfällig information samt svårtolkade ansökningsblanketter. En bidragande orsak till oordningen var att tiden mellan regeringens utfärdande av förordningen och stödets ikraftträdande var snålt tilltagen. Det går emellertid inte heller att bortse från att medias rapportering om att stödets medel skulle ta slut i förtid medförde att många sökande, mer eller mindre medvetet, lämnade in ofullständiga ansökningar för att få vara med bland dem som kunde få stöd.

Konverteringsstödet från olja hade sålunda många barnsjukdomar. Dock måste det slutligen konstateras att arbetet och relationerna mellan berört departement, Boverket och länsstyrelserna har präglats av en gemensam vilja och ambition att lösa alla brister. Samtliga myndigheter har blivit en stor erfarenhet rikare, och Boverket delar sist i rapporten med sig av sina genom ett antal aspekter olika beslutsfattare bör tänka på vid framtida stöd

Läsanvisning

Rapporten inleds med ett kapitel som förklarar bakgrunden till utvärderingen, dess frågeställningar, syfte, avgränsningar samt den metod och data som har använts.

Kapitel 2 inleds med två avsnitt om stödets bakgrund och regelverkets utformning. Resterande delen av kapitlet behandlar hur handläggningen fungerade, vilka effekter den fick och vad som påverkade den.

I kapitel 3 görs en uppföljning av stödets utfall och effekter. Denna redovisning ligger till grund för analysen av måluppfyllelse och kostnader i kapitel 4.

Rapporten avslutas med slutsatser i kapitel 5. Där görs också en blick in i framtiden, och en diskussion initieras om hur handläggningen av stöd kan fungera smidigare framöver.

1. Inledning

1.1 Bakgrund till utvärderingen

I juni 2006 överlämnade Boverket en *Plan för uppföljning och utvärdering av stödet för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus*¹ till regeringen. Enligt planen, som gjordes i samråd med Energimyndigheten, ska stödet utvärderas i form av dels en delutvärdering 2008/09, dels en slutlig sammanfattande utvärdering efter stödperiodens slut (2011/12). I Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2008 finns också ett återrapporteringskrav att resultat, uppföljning och utvärdering av stödet ska redovisas enligt ovanstående plan.

Boverket anser emellertid att förutsättningarna har ändrats sedan planen överlämnades till regeringen. Den brist på medel som uppstod medförde att sista ansökningsdatum ändrades från den 30 september 2010 till den 1 mars 2007. Som en följd av detta beslut har därför Boverket valt att tidigarelägga utvärderingen.

1.2 Problemformulering och frågeställningar

I Boverkets utvärderingsplan angavs att den slutliga utvärderingen skulle besvara tre frågor:

- hur har stödet påverkat hushållens beslut att konvertera (orsaksanalys),
- vilka effekter har stödet haft (effektanalys), och
- har stödet varit kostnads- och bidragseffektivt (effektivitetsanalys)?

Två år har gått sedan planen redovisades, och mycket vatten har hunnit rinna under broarna på den tiden. Energimyndigheten och dess systemmyndighet Energimarknadsinspektionen har i tre publikationer utvärderat konverteringsstödet från olja, och bl.a. konstaterat att konvertering från

¹ Boverket (2006), *Plan för uppföljning och utvärdering av stöd (SFS 2005:1256) för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus*. Dnr 1399-2050/2006.

olja är lönsam även utan stöd men att stödet kan ha påskyndat vissa konverteringar².

Om Boverket skulle följa den ursprungliga utvärderingsplanen skulle det troligen resultera i ännu en utvärdering som stödjer dessa slutsatser. Därför väljer Boverket att fokusera utvärderingen på två frågeställningar som inte explicit har belysts i Energimyndighetens och Energimarknadsinspektionens utvärderingar. De huvudfrågor som kommer att tas upp i utvärderingen är:

- hur har den administrativa handläggningen av stödet fungerat?
- hur har stödet bidragit till att uppnå de utsatta målen, och till vilken kostnad?, samt
- vilka övergripande effekter har stödet haft på småhusens oljeanvändning?

1.3 Syfte med utvärderingen

Ett syfte med utvärderingen är att presentera och analysera den administrativa processen med stödet. Vidare syftar utvärderingen till att presentera och analysera stödets effekter med avseende på oljeanvändningen i småhus, uppfyllandet av delmålet *Energianvändning m.m. i byggnader* inom miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och de samhällsekonomiska effekterna. Slutligen syftar utvärderingen också till att återföra kunskap om stödets effekter och administrativa processer till politiker, berörda departement, handläggare på länsstyrelserna och andra intressenter.

1.4 Avgränsningar

Analysen av stödets handläggning utgår från de beslutande ärendena och fokuserar på tre parametrar: genomsnittlig handläggningstid, antalet kompletteringar och antalet avslag. Dessa ses av Boverket som goda indikatorer på ansökningarnas och handläggningens kvalitet. Avgränsningen innebär att utvärderingen bortser från kompletteringar och avslag i utbetalandefasen.

Utvärderingen avser endast behandla stödets direkta effekter på oljeanvändningen. Effekterna på övrig energianvändning kan på grund av bristande statistikmaterial inte beräknas. Det innebär också att stödets spridnings-, retur- och eventuella struktureffekter inte inkluderas i studien. Vidare tar utvärderingen inte upp stödets effekter på utbud, efterfrågan, priser och konkurrens på olika marknader (exempelvis energi, värmepumpar, pellets pannor och uppvärmningsinstallationer som inte har fått stöd).

Måluppfyllelseanalysen avser de uttryckligen utsatta politiska målen med stödet samt de mål som anges i delmålet *Energianvändning m.m. i byggnader*. Därmed avgränsar sig Boverket från en utvärdering av stödets effekter på de mer långsiktiga och generella energipolitiska målen. Vi-

² Energimyndigheten (2006a), *Uppvärmning i Sverige 2006*, s. 58-77, Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2006), *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken* s. 168-170 och Energimarknadsinspektionen (2007), *Uppvärmning i Sverige 2007*, s. 55-70.

dare behandlas inte stödets inverkan på andra miljökvalitetsmål än *God bebyggd miljö*.

Rapporten behandlar endast de samhällsekonomiska kostnaderna av stödet, exempelvis i form av minskade koldioxidutsläpp. Användarnas nytta av energin antas vara konstant oavsett uppvärmningsform. De privatekonomiska aspekterna kommer att presenteras i de fall när de anses relevanta.

1.5 Datainsamling och metod

Boverkets utvärdering är en ex-postutvärdering, d.v.s. den görs efter stödperioden. I det stora hela kan det som studeras göras mätbart och resultatet kan presenteras numeriskt. Analysen av den administrativa handläggningsprocessen utgår från datamaterial i Boverkets bidragsdatabas³. Detta material innefattar uppgifter om samtliga ärenden som länsstyrelsens handläggare har matat in i vid handläggningen. Dessutom har Boverket, i samband med internrevisionens årliga uppföljning, via en enkät till länsstyrelserna ställt ett antal frågor om personalresurser och arbetsbelastning vid handläggningen av energistöd. Ovanstående data är kvantitativa, d.v.s. de avser att mäta olika aspekter i handläggningsprocessen. Jämförelser med handläggningen för två andra stöd, en komparativ analys, görs i syfte för att värdera resultatet.

För att förstå orsakerna till resultatet, beskriva handläggningsprocessen, fånga upp idéer, lärdomar, kritik och bedömningar genomförde Boverket under februari och mars 2008 telefonintervjuer med handläggare på samtliga länsstyrelser. I och med att respondenterna fick frågorna ett antal dagar före själva telefonintervjun, var de väl förberedda och kunde ge heltäckande svar.

Analysen av stödets utfall baseras på statistik från Boverkets bidragsdatabas. Uppgifter finns från samtliga ansökningar. Analyser av oljeanvändningen före och efter stödet, samt jämförelser med statistikuppgifter från SCB har genomförts.

Stödets inverkan på måluppfyllelsen baseras också på datamaterialet i bidragsdatabasen. Med hjälp av kompletterande kvantitativ data från SCB och Energimyndigheten analyseras hur väl målen har uppfyllts. För att beräkna de samhällsekonomiska effekterna av stödet ex ante, görs en analys av stödets effekter på den framtida energianvändningen och dess samhällsekonomiska konsekvenser. Boverket har med hjälp av tidsserieanalys extrapolerat den historiska trenden av oljeanvändningen och skapat ett referensscenario för utvecklingen den framtida användningen i småhus utan ett stöd. Utfallet i referensscenariet jämförs sedan med ett utfall som baseras dels på faktiska data (år 2006), dels en tänkt utveckling framgent.

³ Boverkets bidragsdatabas består dels av Svanen, som innehåller statistik om stödets utfall, dels av Bofinc, som är ett system där länsstyrelsernas handläggare matar in uppgifterna från bidragsansökningarna.

Slutligen har utvärderingen haft en referensgrupp, vilken har fått lämna synpunkter på innehållet och slutsatserna i rapporten. Referensgruppen består av handläggare och länsbostadsdirektörer på länsstyrelserna samt experter inom olika sakområden på Energimyndigheten och Boverket.

2. Handläggningen

2.1 Stödets bakgrund

I energipropositionen från år 2002, *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*, sammanfattas målet med den svenska energipolitiken enligt följande. ”Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i hela Sverige.”⁴

I målen med politiken nämns också att kärnkraften ska ersättas med effektivisering av elanvändningen, konverteringar till förnybara energislag samt miljövänlig elproduktionsteknik. Vidare ska energiförsörjningen i ökande utsträckning baseras på förnybar energi och användningen av fossila bränslen hållas på en låg nivå.⁵

I 2005 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen tanken om skattelättnader för de hushåll som övergår från direktverkande elvärme. Under sommaren 2005 utarbetade Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet promemorian *Investeringsstöd för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus*, som innehöll ett förslag till utformning av ett sådant stöd. Vissa remissinstanser ansåg att stödet även skulle innefatta konvertering från olja⁶.

⁴ Prop. 2001/02:143, *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*, s. 15.

⁵ Prop. 2001/02:143, s. 15.

⁶ I Prop 2005/06:1, utgiftsområde 21 Energi, punkt 7.1.9 hänvisar regeringen till att Boverket anser att stödet bör omfatta konvertering från oljebaserad uppvärmning. I Boverkets remissvar står följande: ”För att på ett effektivare sätt uppfylla lydelsen i det av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, vore det önskvärt om investeringsstödet, förutom att omfatta aktuella byggnadskategorier som värms med direktverkande el, även kunde omfatta samma byggnadskategorier uppvärmda med olja” (Boverket (2005), *Remissvar till promemorian Investeringsstöd för konvertering från*

Den 20 september 2005, i budgetpropositionen för 2006, *Prop. 2005/06:1*, lade regeringen fram ett förslag till investeringsstöd för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus. Det skäl som angavs för stödet var att det verksamt skulle bidra till att minska fossilbränsleanvändningen och öka andelen förnybar energi. Enligt förslaget skulle stödet omfatta såväl småhus, flerbostadshus som bostadsanknutna lokaler.⁷

En månad senare, den 13 oktober 2005, överlämnade regeringen propositionen om *Stöd för konvertering av oljeuppvärmningssystem i bostadshus* (*Prop. 2005/06:32*) till riksdagen. Stödet skulle från början ges till konvertering i småhus, men regeringens ambition var att det också skulle avse konverteringsåtgärder i flerbostadshus⁸. Stödet skulle omfatta anslutning till fjärrvärme, berg-, sjö- eller värmepump, biobränsle samt komplettering med solvärme⁹. Stödet skulle ges till konverteringsåtgärder som påbörjas och slutförs under perioden 1 januari 2006 - 31 december 2010, och uppgå till sammanlagt 500 miljoner kr. Stöd skulle beviljas endast i mån av medel.¹⁰

Den 16 december 2005 fattade riksdagen beslut om att införa konverteringsstödet¹¹. Regeringen utfärdade den 20 december en förordning (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus. Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2006:03) beslutades den 12 januari 2006. Tre dagar senare, den 15 januari 2006, trädde stödet i kraft.

2.2 Regelverkets utformning

Stödet för konvertering från oljeuppvärmning har givits till åtgärder i småhus. Ett krav för stödet har varit att oljeuppvärmningssystemet har ersatts av en anslutning till fjärrvärme, en berg-, sjö- eller jordvärmepump eller en anordning för biobränsleuppvärmning. Om sådana installationer har genomförts kan de sökande dessutom ha fått ytterligare stöd för kompletterande installationer för solvärme (se avsnitt 3.3).

direktverkande elvärme, Dnr 10139-2540/2005. Boverkets positiva ståndpunkt baserades sålunda helt och hållet på möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö enligt den tidigare målydelsen. Med facit i hand kan Boverket konstatera att stödet bidrog till uppfyllelse av delmålet *Energianvändning m.m. i byggnader* inom God bebyggd miljö, vilket redovisas i avsnitt 4.3. I remissvaret poängterade Boverket också att stödets regelverk måste vara tydligt och lätt att tillämpa för att hålla administrationskostnaderna nere.

⁷ *Prop. 2005/06:1*, utgiftsområde 21 Energi, avsnitt 7.1.10, s. 91.

⁸ När stödet väl infördes avsåg det endast småhus, men intentionen var att även flerbostadshus och lokaler med tiden skulle kunna få stöd. Detta krävde dock en notifiering av EU. Att stödet i slutändan ändå begränsades till småhus berodde främst på att efterfrågan på stödet blev så pass hög att de ekonomiska ramarna inte räckte till för att innefatta även flerbostadshus och lokaler.

⁹ Att stödet inte omfattade luftvärmepumpar var att de under en viss temperatur inte ger någon värmeenergi till skillnad från berg-, sjö- och jordvärmepumpar. Installationer av luftvärmepumpar gör därför att alltför mycket eleffekt krävs under kalla vinterdagar för att vara berättigad till stöd.

¹⁰ *Prop. 2005/06:32*, *Stöd för konvertering av oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.

¹¹ Enligt SFS 2005:1247 skulle maximalt 100 miljoner kr krediteras årligen, varav 10 miljoner avseende solvärmeinvesteringar.

Stöd har getts med upp till 30 procent av den stödberättigande kostnaden, dock högst 14 000 kr per bostadslägenhet. Vid anslutning till fjärrvärme har stöd getts till installation av abonnentcentral och värmeväxlare. Vid installation av värmepump har stöd getts till installation av värmepump och kollektor, och vid konvertering till biobränsle har stöd medgivits för anordningar för biobränsleuppvärmning, bränslelagring och bränsletransport. Såväl material- som arbetskostnader har varit stödberättigande.

Vid installation av värmepump har elen (inklusive spetslast) fått stå för högst 35 procent av bostadslägenhetens beräknade årliga värmebehov för uppvärmning av utrymmen och tappvarmvatten.

Vid installation av biobränsle ska den nya anordningen ha varit effektstyrd samt medgivit en kontinuerlig och automatisk bränsletillförsel.

Stödet betalades ut i form av kreditering på mottagarens skattekonto. Det trädde i kraft den 15 januari 2006 (stöd medgavs till åtgärder som påbörjades tidigast den 1 januari 2006) och skulle ursprungligen ha löpt till och med 31 december 2010. Medlen tog dock snabbt slut, varför sista ansökningsdatum ändrades från ursprungligen 30 september 2010 till den 1 mars 2007.

2.3 Stöd till lönsamma åtgärder ger följd effekter

Att överge olja för uppvärmning av småhus är önskvärt ur miljösynpunkt. Även samhällsekonomiskt är det något att sträva efter. De samhällsekonomiska kostnaderna kan under en fyrtioårsperiod minska med upp emot 10 miljarder kr (motsvarande 505 miljoner kr per år) om oljepannorna fasas ut till år 2020.¹²

För den genomsnittlige småhusägaren är det med dagens oljepriser lönsamt att utan stöd byta ut sin oljepanna till förmån för någon annan typ av uppvärmning. Detta faktum har konstaterats av många bedömare, bl.a. Energimyndigheten och Boverket. För en normalstor villa med ett uppvärmningsbehov på 20 000 kWh per år kan vinsten bli över 10 000 kr per år.¹³

2.3.1 Oangenämt utgångsläge för länsstyrelserna

Att inte ta emot ett erbjudande om ekonomiskt stöd för något lönsamt som man ändå hade tänkt göra vore mindre klokt. Att statens utsträckta hand med en ”gratispeng” till småhusägarna skulle leda till en stark efterfrågan på stödet var på förhand inte svårt att förutse. Före det politiska beslutet att inrätta stödet var det skilda meningar i Näringsutskottet om

¹² Boverket (2008), *Alternativa uppvärmningsformer i befintliga permanentbebodda småhus* (kommande rapport), s. 39.

¹³ Energimyndigheten (2006a), s. 75, och Boverket (2008), s. 26-27. Energimyndigheten anser att stödet i sig inte är meningsfullt eftersom det lönar sig att byta uppvärmningskälla även utan stöd. Att dessutom konverteringstakten före stödets införande var 30-40 000 oljepannor per år, samt att de flesta oljepannor i början av decenniet var över trettio år gamla och borde bytas ut, förstärker denna ståndpunkt. Den fördel Energimyndigheten ser med stödet är att vissa konverteringar kan ha tidigarelags.

stödet vara eller icke vara¹⁴. Majoriteten i utskottet var medveten om den starka efterfrågan och skrev i sitt utlåtande: "...utskottet vill markera att det är införstått med att intresset för konvertering från oljeuppvärmning – bl.a. med hänsyn till den nuvarande höga oljeprisnivån – kan innebära att den angivna utgiftsramen inte förslår. Utskottet förutsätter därför att regeringen följer utvecklingen vad gäller intresset för denna konvertering och, och om så erfordras, återkommer till riksdagen i lämpligt sammanhang med förslag om utökad ram och dess finansiering.”¹⁵

I januari 2006 infördes konverteringsstödet. Ramen för stödet var från början utsatt till 90 miljoner kr per år i fem år. Med ett maximalt stöd på 14 000 kr/lägenhet, skulle det räcka till åtminstone 6 400 konverteringar per år.

Summerat, 30 000–40 000 oljepannor försvinner varje år, främst för att det utan stöd är lönsamt att konvertera för småhusägaren. I detta läge införs ett stöd som årligen räcker till drygt 6 400 småhusägare (ca 20 procent av potentiella bidragstagare). Effekten var inte svår att förutse. Efterfrågan på stödet översteg tillgången på medel med råge. På mindre än två månader hade ansökningar motsvarande första årets medelsram inkommit. På elva månader hade ansökningar för hela stödets ram (450 miljoner kr) kommit in. Med andra ord, stödet blev kraftigt översökt.

2.3.2 Tidsfrister

Ursprungligen, från den 15 januari 2006, gällde att ansökan om stöd skulle ha kommit in till länsstyrelsen senast två månader efter att åtgärden påbörjades (*främre tidsfristen*). Om länsstyrelsen fann att stöd kunde lämnas, meddelade den ett preliminärt beslut om stödets storlek. När arbetet med konverteringen var avslutat skulle den sökande lämna in en ansökan om slutligt beslut om stöd inom tre månader efter avslutat arbete (*bortre tidsfristen*).

Den höga efterfrågan på stödet medförde att länsstyrelsen hade svårt att klara av att handlägga ärendena i den takt som krävdes för att de sökande skulle få preliminära beslut i god tid innan de var tvungna att lämna in ansökan om slutligt beslut. Exempelvis var det många sökande som först genomförde konverteringsåtgärden och sedan lämnade in en ansökan om stöd strax innan tvåmånadersfristen gick ut. På en månad skulle då länsstyrelsen handlägga ärendet, lämna ett preliminärt beslut samt den sökande lämna in en slutlig ansökan.

Detta problem uppmärksammades tidigt av länsstyrelserna och Boverket, vilka i sin tur påpekade det för berört departement. Följden blev att förordningen ändrades den 21 mars 2006 så att den bortre tidsfristen förlängdes till sex månader¹⁶. Denna ändring underlättade länsstyrelsernas handläggningsarbete något, men inte fullt ut. Som en konsekvens av det ändrades båda tidsfristerna (främre och bortre) ännu en gång, i augusti 2006¹⁷.

¹⁴ Näringsutskottets betänkande 2005/06:NU8. *Stöd för konvertering från direktverkande elvärme och oljeuppvärmning i bostadshus*.

¹⁵ Näringsutskottets betänkande 2005/06:NU8, s. 8.

¹⁶ SFS 2006:126.

¹⁷ SFS 2006:1029.

Nu gällde att ansökan om stöd skulle ha inkommit till länsstyrelsen senast fyra månader efter att åtgärden påbörjades. Efter att konverteringsåtgärderna var avslutade skulle den sökande lämna in en ansökan om slutligt beslut inom sex månader efter avslutat arbete eller inom tre månader efter länsstyrelsens preliminära beslut. Med denna slutliga ändring, underlättades handlägningsarbetet för länsstyrelsen på två sätt. Dels undveks avslag på grund av att ansökningarna inkom för sent, dels förlängdes tiden för den sökande att lämna in den slutliga ansökan¹⁸. Dock innehöll den sista ändringen också en uttrycklig instruktion till länsstyrelserna att självmant återuppta handläggningen av ansökningar om stöd som tidigare hade avslagits som för sent inkomna enligt äldre föreskrifter, men som inkommit i tid enligt de nya bestämmelserna¹⁹.

De initiala tidsfristerna och ändringen av dem påverkade således handläggningen av ansökningarna. I avsnitt 2.4 görs en djupare analys av handläggningen av stödet, hur den fungerade, vilka effekter den fick och vad som påverkade den.

2.3.3 Söktrycket tvingade fram lagändringar

För stödet avsattes först totalt 450 miljoner kr för kreditering med 90 miljoner kr per år. Samtidigt avsattes 10 miljoner kr per år för stöd till solvärme²⁰. Inför trycket från ansökningarna omfördelades med stöd av lag denna ram den 15 juli 2006, så att 400 miljoner kr, varav 390 miljoner kr till oljekonverteringar, fick krediteras under 2006 och 70 miljoner kr (60 miljoner till oljekonverteringar) under 2007. För återstående tid avsattes 10 miljoner kr per år²¹.

Länsstyrelserna klarade inte av att bevilja och kreditera ärenden för så pass stora summor, så ramen fick återigen ändras så att 205 miljoner kr fick krediteras under 2006 och resterande del under 2007²². I figur 2.1 nedan visas utvecklingen av inkomna ansökningsbelopp och beviljade belopp i förhållande till den beslutade ramen enligt ovan.

Den 1 juli 2007 reglerades krediteringsramen slutligt genom att krediteringar på skattekonto inte fick minska statens inkomst av skatter med ett större belopp än 161 miljoner kr 2006 och 289 miljoner kr 2007²³. Avseende 2006 var detta ett fastställande i efterhand av vad som de facto krediterats.

¹⁸ Enligt handläggare på länsstyrelserna uppmärksammades inte denna ändring fullt ut av de sökande. Många sökande som avstod från att söka när den "främre" tidfristen var två månader, avstod också från att söka när den ändrades till fyra månader.

¹⁹ Denna instruktion kan ses som ett förtydligande av 27 §, 1 stycket i Förvaltningslagen (1986:223) som säger: "Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

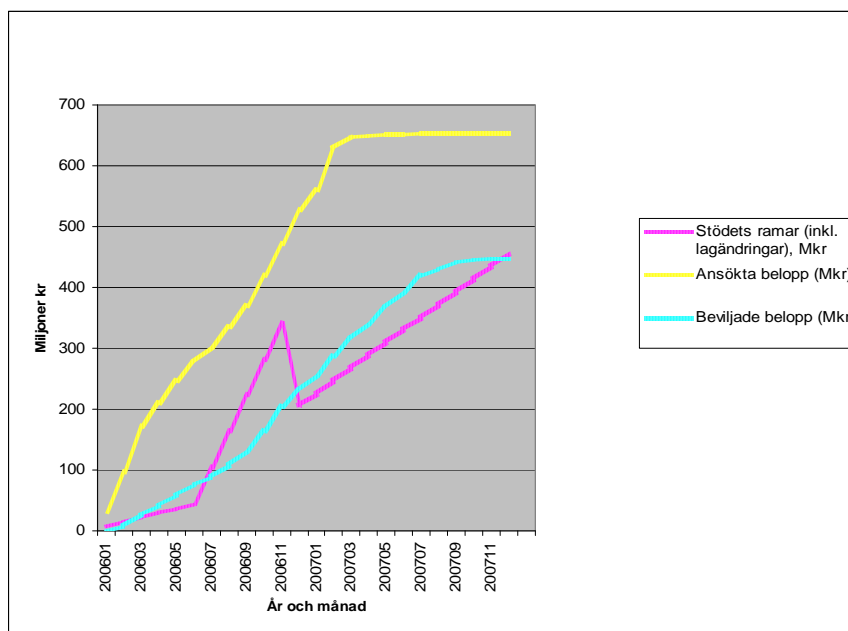
²⁰ SFS 2005:1247.

²¹ SFS 2006:930 och SFS 2006:984.

²² SFS 2006:1403 och SFS 2007:23.

²³ SFS 2007:622.

Figur 2.1 Ansökta och beviljade belopp (i miljoner kr) i förhållande till de beslutade ramarna, fram till och med 31 december 2007.



Behovet av dessa förändringar av ramarna blev som tidigare nämnts tydligt redan under stödets första månader. I figuren ovan visas att det redan vid utgången av februari månad 2006 fanns ansökningar som täckte de 90 miljoner kr som ursprungligen hade avsatts för 2006.

Det problematiska med förändringar i tydligt reglerade krediteringsramar är att de kräver riksdagsbeslut. Motsvarande förändringar av ett bidrag kan, i den mån det inte påverkar budgetåret, lösas genom regeringsbeslut. Lagändringarna påverkar Boverkets arbete att analysera behovet av, föreslå samt genomföra ramförändringarna. De påverkar också länsstyrelsernas arbete med handläggningen samt slutligen också de sökande i form av nya förutsättningar för att söka och beviljas stöd. Sättet att administrera stödet i statsbudgeten via kreditering fick följder på många nivåer i statsförvaltningen ner till medborgarna och bidrog till att stödet uppfattades som rörigt.

I detta sammanhang är det också värt att uppmärksamma ett annat bekymmer som uppstår i samband med ram begränsade stöd. I flertalet fall inkommer ansökningar om stöd för åtgärder som påbörjas ett visst år (år 1) och där beslut om stöd meddelas samma år. Det är dock vanligt att åtgärderna avslutas efterföljande eller till och med nästkommande år (år 2, 3 eller 4). I dessa fall är det alltid nödvändigt att utgiftsramen för stödets andra, tredje och fjärde år även täcker de beslut som har fattats år 1.

Detta förutsätter enligt Boverket antingen en väl tilltagen utgiftsram eller, vilket är ett mer precist verktyg, att anslagssparande motsvarande de beslut som fattas år 1 per automatik får överföras till efterföljande år. Dagens budgetregler, som innebär att icke utbetalade anslag återförs till statsbudgeten, medför betydande merarbete för ansvariga myndigheter för att behålla tillräckligt mycket av anslagssparandet.

2.3.4 Stödets avslutande – kreditering blev bidrag

Som ovan berörts avsattes för konverteringar från oljeuppvärmning först totalt 450 miljoner kr fördelade med 90 miljoner kr per år. Vid 2007 års utgång hade 443,1 miljoner kr (eller 98,5 procent av ramen) krediterats. Den 1 januari 2008 upphörde möjligheten att kreditera via skattekonto helt. Genom regeringsbeslut den 13 mars 2008 kan istället 4,7 miljoner av de återstående 6,9 miljoner kronorna utbetalas via anslaget för stöd till konvertering från direktverkande elvärme. Det återstående beloppet (2,2 miljoner kr) kommer att vara tillgängliga vid halvårsskiftet 2008²⁴.

Det har medfört en fördröjning för de ärenden som har varit berättigade till utbetalning sedan årsskiftet 2007/2008. De sista enstaka bidragen väntas dock bli utbetalda så sent som under 2010 eftersom de är delar av fjärrvärmeutbyggnader som ligger några år in i framtiden.

Det kan dessutom vara värt att påpeka att länsstyrelserna har upplevt krediteringen som ett problem. Det har dock inte uppstått i själva handläggningen av ansökan utan i samband med att sökanden har velat få ut sina pengar från skattekontot. I det skedet har det blivit många samtal kring frågan ”när får jag mina pengar?”. Att två myndigheter (länsstyrelsen och Skatteverket) måste vara involverade i denna hantering har upplevts som frustrerande²⁵. Emellertid, med en övergång till bidragsutbetalning torde detta problem vara ur världen.

2.4 Handläggningen av stödet

Där inget annat sägs sträcker sig statistiken om handläggningen fram t.o.m. den 31 december 2007. Valet av detta datum beror på att efter denna dag började länsstyrelserna att avslå ärenden p.g.a. medelsbrist i större omfattning.

Utfallet jämförs med två andra stöd som helt eller i stor utsträckning riktar sig till småhusägare: förordning (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egnahem och förordning (2000:287) om statligt bidrag till investeringar i solvärme. Valet av dessa två stöd beror på, utöver att småhusägare kan få dem, att de avser förhållandevis enkla och sammanhållna installationer, att det finns krav på intyg av olika slag i dessa stöd samt att det i solvärmestödet finns tekniska egenskapskrav på installationen²⁶.

Statistikuppgifterna bygger på uppgifter som länsstyrelsernas handläggare har lagt in i Boverkets bidragsdatabas. Boverket har också under februari och mars månad 2008 genomfört telefonintervjuer med handlägg-

²⁴ Näringsdepartementet (2008), *Ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende anslagen 35:8, 35:9, 35:10, 35:11, 35:12 för utgiftsområde 21 Energi*. (N2008/2017/E).

²⁵ Många sökande kände inte till skattekontots innebörd. De flesta som sökte stödet trodde att skattekontot var det bankkonto dit överskjutande skatt sätts in. Här kan nämnas att informationen i samband med införandet av stödet kan ha uppfattats som otydlig, exempelvis kring frågorna när pengarna var tillgängliga för de sökande, hur de sökande kunde få stödet utbetalat i förtid etc.

²⁶ Att en jämförelse inte görs gentemot stödet för konvertering från direktverkande elvärme beror på att en sådan konvertering, till skillnad från konvertering från olja, är en mer genomgripande åtgärd som direkt berör de flesta delarna av ett småhus. Dessutom är flerbostadshus berättigade till stöd för konvertering från direktverkande elvärme.

gare från samtliga länsstyrelser. Syftet har varit att få en uppfattning om hur de upplevde handläggningsarbetet, regelverket, informationen, blanketterna m.m., samt att få deras syn på hur handläggningsprocessen kan förbättras i framtiden. De frågor som ställdes till handläggarna presenteras i bilaga 3.

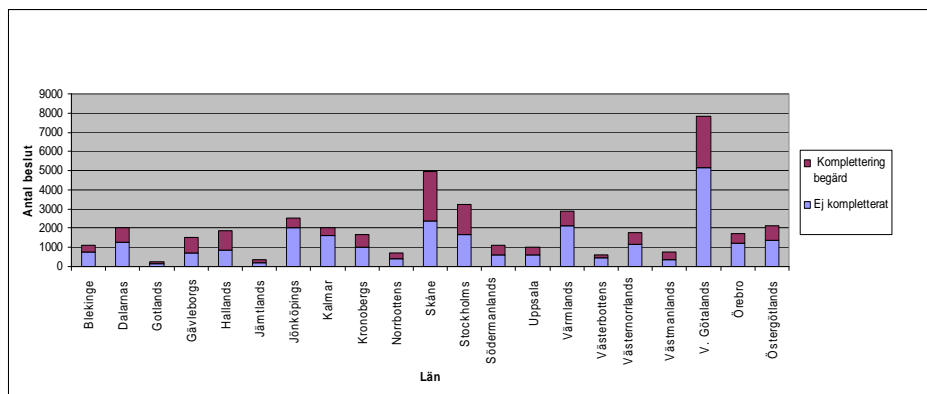
Dessutom har samtliga länsstyrelser, i samband med Boverkets internrevisions årliga uppföljning, i en enkät fått svara på ett antal frågor om personalresurser och arbetsbelastning vid handläggningen av energistöd.

2.4.1 Många kompletteringar

Ett mått på den administrativa komplexiteten i konverteringsstödet är antalet ärenden där det behövts kompletteringar för att kunna fatta beslut. Detta definieras som att det i ansökan om preliminärt beslut saknas uppgift som är nödvändig för att kunna fatta ett korrekt beslut. Eftersom det inte är obligatoriskt för länsstyrelserna att registrera att komplettering har varit nödvändig, måste man vara öppen för att det resultat som presenteras nedan kan vara i underkant.

Under de två år konverteringsstödet har handlagts har kompletteringar behövts i 37,8 procent (15 913 av 42 027) av de preliminära besluten. Beaktar man enbart beslut där stöd har beviljats är siffran 44,67 procent (15 650 av 36 903 ärenden). I figur 2.2 nedan visas den regionala fördelningen av antalet ärenden och kompletteringar.

Figur 2.2 Kompletteringar i antalet beslutade ärenden, per län.

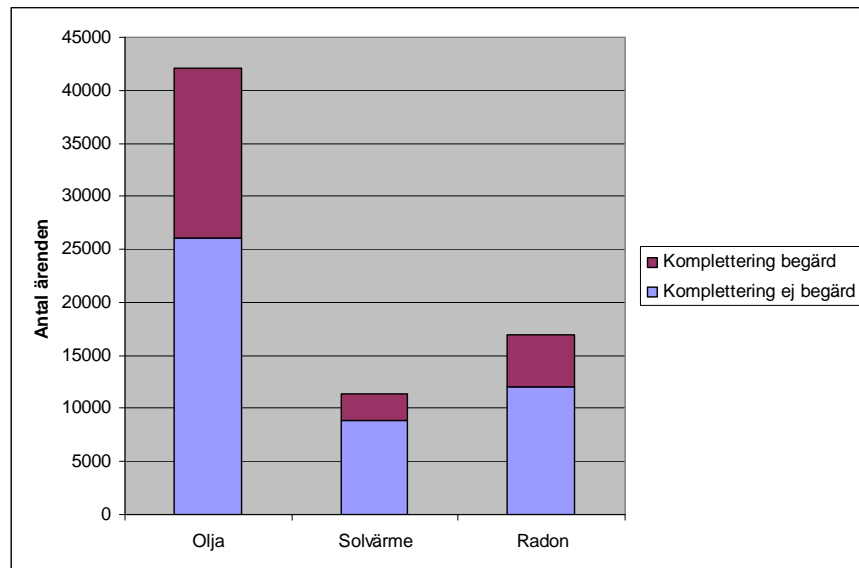


Om inte procentalen i sig anses anmärkningsvärda, så måste antalet kompletteringar per dag vara det: Beräknat på 253 arbetsdagar per år under 2006 och 2007 så har 31 kompletteringar gjorts per dag. Till detta kommer kompletteringar som har behövts inför det slutliga beslutet²⁷.

För solvärme- och radonstöden ter sig statistiken bättre, vilket visas i figur 2.3. Procentuellt fördelar sig kompletteringarna med 20 respektive 29 procent sett över hela landet. Dessutom fördelar sig de nedan redovisade 2 209 kompletteringarna i 10 875 solvärmeärenden över sju år. För radonstödet fördelar sig uppgifterna över 14 år med 4 630 kompletteringar i 15 824 ärenden.

²⁷ Från telefonintervjuerna framgår att 75 procent av handläggarna på länsstyrelserna anser att detta stöd har haft fler kompletteringar jämfört med andra stöd.

Figur 2.3 Kompletteringar i antalet beslutade ärenden för olje-, solvärme- och radonstöden.



I konverteringsstödet från olja är det framförallt fråga om kompletteringar för att styrka att olja de facto har använts för uppvärmningen. Boverket fick från länsstyrelsens handläggare på ett tidigt stadium indikationer om den stora mängden kompletteringar. Tack vare en bra dialog och ett bra samarbete med länsstyrelserna lanserade Boverket nya och tydligare blanketter samt avgjorde vissa principiella frågor. Dessa avgöranden gällde i huvudsak frågor om tidsfrister, påbörjandedefinitioner, om oljepannan varit i bruk eller vilka krav som ställs på den värmeproduktionsanläggning man har konverterat till. Resultatet av det goda samarbetet och viljan att hitta lösningar blev att problemen med den stora mängden kompletteringar avtog med tiden.

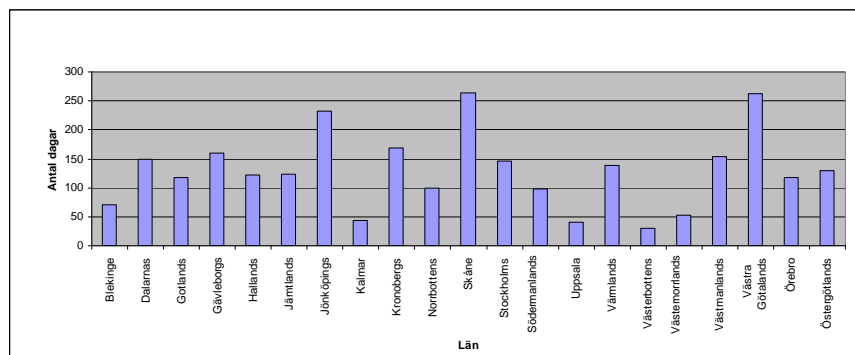
En annan betydande förklaring till de många kompletteringarna var att det i media rapporterades att söktrycket var enormt, och att det fanns risk för att stödets medel skulle ta slut i förtid. Det medförde att många, mer eller mindre medvetet, lämnade in ofullständiga ansökningar för att få vara med bland dem som kunde få stöd.

I svaren från telefonintervjuerna framgick att endast 20 procent av handläggarna ansåg att reglerna har varit tydligare än vanligt för handläggarna. Däremot anser närmare 2/3 av länsstyrelserna att reglerna har varit tydliga för de sökande. Det komplicerade regelverket måste anses ha ställt höga krav på pedagogiskt blankettmaterial. Boverket gav ut tolv stycken blankettutgåvor under stödets levnad, varav sex stycken de tre första månaderna. Det kan ses som ett tecken på att ”barnsjukdomarna” var allvarliga och att Boverket i detta hänseende inte lyckades att minska otydligheten tillräckligt snabbt.

2.4.2 Stort söktryck gav långa handläggningstider

Den stora anstormningen av ansökningar under 2006, 40 289 stycken eller i snitt 159 per dag, medförde att handläggningstiden för stödet blev lång, särskilt i de stora länen (se figur 2.4 nedan).

Figur 2.4 Genomsnittlig handläggningstid för oljeärenden, länsvis.



De av respektive länsledning åsatta personalresurserna spelade även en avgörande roll i de större länen. Enligt enkätsvaren från Boverkets internrevisions uppföljning har 15 av 21 länsstyrelser behövt nyrekrytera för att klara handläggningen av energiärenden²⁸. I tio län har man även försökt att låna personal från andra enheter och, såvitt avser Gotlands län, annan länsstyrelse. I tre län har man även använt sig av konsulter. Genomgående har den nyrekryterade personalen inte varit så väl insatt i sakfrågorna. Hur de tillförda resurserna har använts skiljer sig från län till län, men i län med ett stort antal ärenden ligger en hög eller mycket hög andel på ärenden om konvertering från olja.

Under 2006 använde länsstyrelserna totalt 43,4 årsarbetskrafter för handläggning av samtliga energistöd. 2007 ökade antalet årsarbetskrafter till 52,7²⁹. Utifrån svaren i de telefonintervjuer som genomfördes med handläggarna på länsstyrelserna, uppskattar Boverket att närmare 60 procent av dessa personalresurser har avsett konverteringsstödet från olja.³⁰

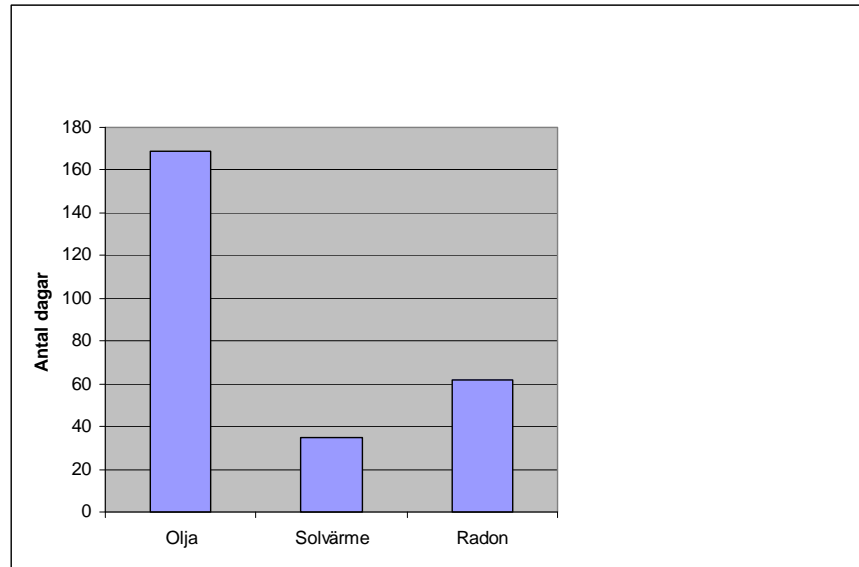
I snitt var handläggningstiden 169 dagar räknat över hela riket. Kompletteringarnas direkta påverkan på handläggningstiden var måttlig. I de fall det inte behövts kompletteringar var genomsnittstiden 162 dagar och i de fall de behövts var den 180 dagar. Detta bör dock ses som en konsekvens av det stora antalet ärenden som måste handläggas i ett första steg för inregistreringar och första genomgång. Hade ärendemängden varit mindre, skulle sannolikt de kompletta ärendena ha handlagts väsentligt snabbare. I vissa län påverkade de långa handläggningstiderna även handläggningen av andra stöd negativt.

²⁸ Med energiärenden avses förutom konverteringsstödet från olja även konverteringsstöd från direktverkande elvärme, bidrag till investeringar i solvärme, stöd för installation av fönster och biobränsleanordning i småhus, stöd för solvärmeinstallationer i kommersiella lokaler samt stöd till energieffektiviseringsåtgärder i lokaler som används för offentliga ändamål.

²⁹ Uppgifterna är sammanställda från enkätsvaren från Boverkets internrevisions uppföljning.

³⁰ Från enkätsvaren från Boverkets internrevisions uppföljning kan också nämnas att energistöden under åren 2006 och 2007 stod för ca 70 procent av länsstyrelsernas totala personalresurser för hantering av stöd till boende. Med andra ord kan konstateras att närmare hälften av länsstyrelsernas personalresurser för stödhantering på boendesidan under dessa två år avsåg konverteringsstödet från olja.

Figur 2.5 Genomsnittlig handläggningstid för olje-, solvärme- och radonstöden.



I figur 2.5 ovan jämförs den genomsnittliga handläggningstiden för konverteringsstödet från olja med de två jämförelsestöden. Som synes är handläggningstiderna väsentligt kortare för dessa två, nämligen 35 dagar för solvärmestödet och 62 dagar för radonstödet. Solvärmestödet uppvisade en handläggningstid på i genomsnitt 51 dagar under de första två åren vilket märkbart sjunkit över tiden. Dock handlades radonstödet snabbare under 1990-talets slut än under 2000-talet, men detta stöd har å andra sidan lämnats sedan 1988 utan uppehåll.

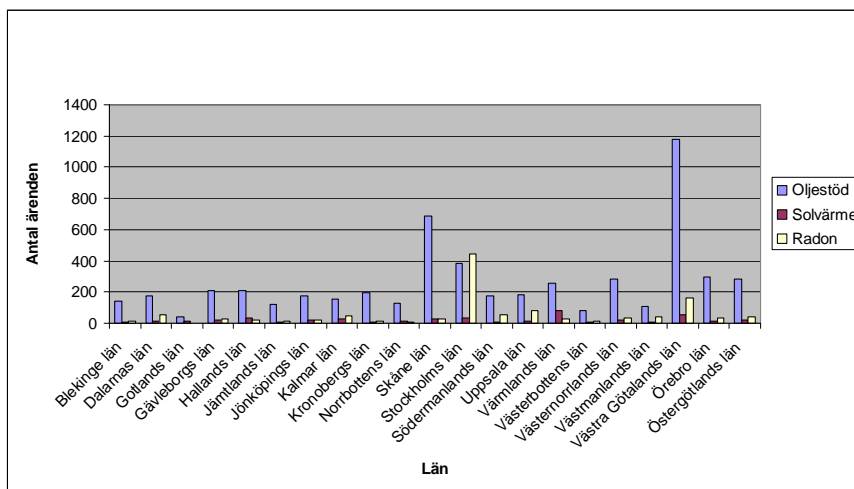
Mot slutet av 2006 påverkades åter handläggningstiderna i konverteringsstödet från olja negativt av att det blev svårare att få loss pengar från Boverket i takt med att medlen började ta slut samt att man delvis var hänvisad till att frigöra medel genom återkallelser i ärenden där stöd ej slutligt kunnat beviljats.

Under stora delar av 2006 fanns nämligen inga medel anslagna för Boverkets och länsstyrelsernas administrativa kostnader. I en regleringsbrevsändring den 7 december 2006 anslogs till slut två miljoner kr för 2006 och i regleringsbrev avseende 2007 anslogs 2,5 miljoner kr. Att särskilda medel inte anslås till administrationen är ovanligt. Exempelvis anslogs redan från början fyra miljoner kr till stödet för konvertering från direktverkande el och 27 miljoner kr till stödet för energieffektivisering i offentliga lokaler. Den senkomna och, relativt sett, mycket låga ersättningen per ärende underlättade inte hanteringen av alla ärenden om konvertering från oljeuppvärmning.

2.4.3 Korta tidsfrister gav många avslag och överklaganden

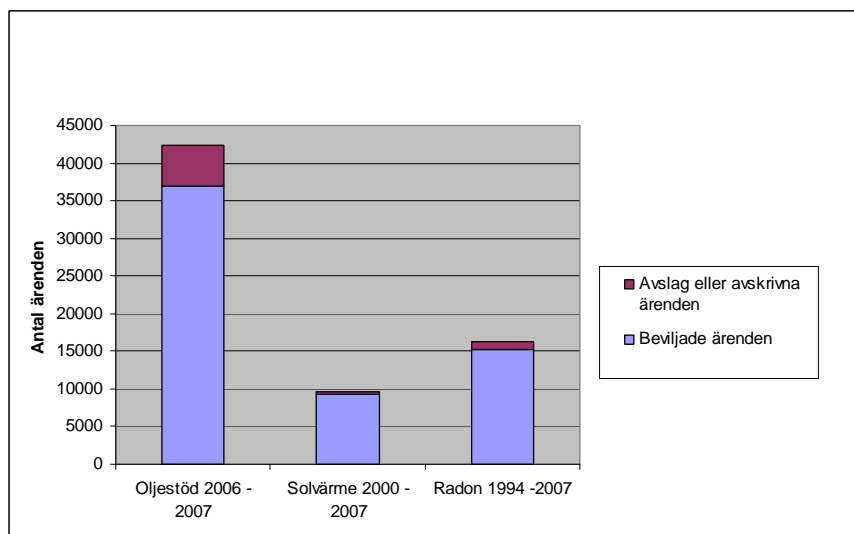
Vad gäller avslagsbesluten, och de mindre antalet avskrivningsbesluten, så uppvisar det kortlivade konverteringsstödet från olja ett stort antal avslag, sammanlagt 5 454 ärenden. Detta ska jämföras med 448 solvärmeärenden och 1 162 radonärenden (se figurerna 2.6 och 2.7 nedan).

Figur 2.6 Antalet avslagna ärenden för olje-, solvärme- och radonstöden, länsvis.



Andelen avslagna ärenden i förhållande till totalt antal preliminära beslut är 14,8 procent för oljestödet, 4,8 procent för solvärmestödet och 7,7 procent för radonstödet. Även här är oljestödet överrepresenterat.³¹

Figur 2.7 Antalet avslagna och beviljade ärenden för olje-, solvärme- och radonstöden.



I egenskap av överinstans ska Boverket pröva om länsstyrelsen har meddelat ett korrekt beslut och att ärendena har handlagts i enlighet med förvaltningsrättsliga principer. Dessutom ska Boverket genom sina beslut förtydliga tolkningen och tillämpningen av förordningarna för att underlätta länsstyrelsernas handläggning. Detta arbete är tidvis ganska resurskrävande, främst för att förordningarna saknar traditionella rättskällor i

³¹ Här bör nämnas att det efter den 31 december 2007 finns ännu ej avslutade ärenden som kommer att avslås p.g.a. medelsbrist. Därmed kommer andelen avslagna ärenden i förhållande till antalet preliminära beslut att öka med tiden.

form av egentliga förarbeten. När syftet med förordningen ska klargöras får istället vägledning sökas i delar av budgetpropositioner och departementspromemorior. I vissa fall kan även vägledning fås genom att se på hur Boverket tidigare har hanterat olika situationer som har uppkommit i hanteringen av överklagade beslut om stöd.³²

Under åren 2006 - 2007 inkom 1 090 överklaganden rörande oljestödet till Boverket, varav 970 är avgjorda vid utgången av 2007³³. Totalt fick Boverket in 1 740 överklaganden i bidragsärenden under denna period. Konverteringsstödet står således för drygt 60 procent av alla inkomna överklaganden under de två åren.

Boverket har under åren 2006 och 2007 använt 27,4 personmånader av sin egen personal för administrationen av stödet. I denna tid ingår handläggning av överklaganden, klargöranden av specifika frågor, statistikinsamling och bearbetning, information m.m.³⁴. Till detta kommer externa konsulttjänster.

Figur 2.8 visar att tidsfristerna var huvudfrågan i överklagandeärendena. De bakomliggande faktorerna var de inledande snäva tidsfristerna, att de sökande inte var insatta i reglerna samt att många trodde att man var tvungen att genomföra åtgärden innan man sökte stödet. Dessutom, i de ärenden där Boverket har upphävt länsstyrelsens beslut ingår en betydande mängd ärenden som har påverkats av ändringar i förordningens regler om tidsfrister, se ovan under avsnitt 2.3.2.

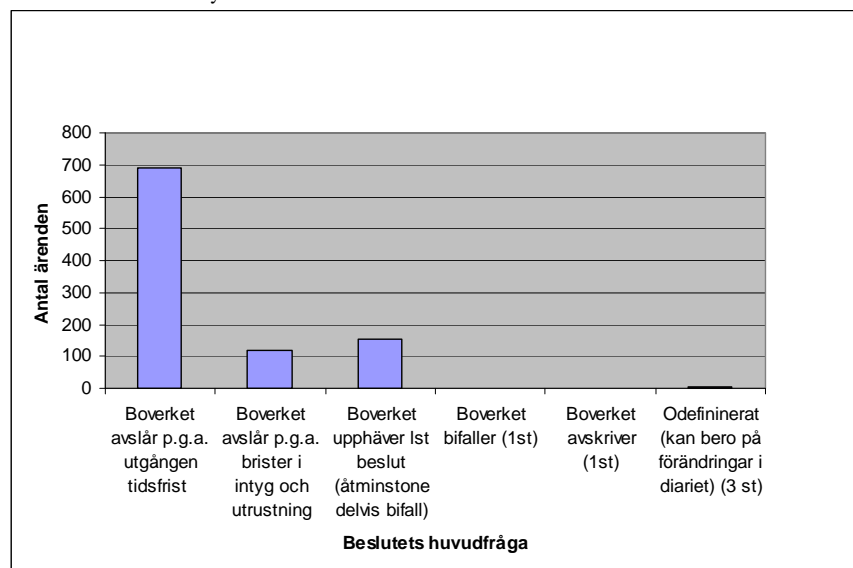
³² Då överklagandeordningen för Boverket inte omfattas av samma processrättsliga regler som gäller för förvaltningsdomstolar, måste Boverket ibland även utreda vad som ska prövas i ett visst ärende och vad man kan förväntas begära av en sökande i form av exempelvis precisering av yrkande bevismaterial. Kombinationen myndighet och överinstans medför därför en del oklarheter som kan medföra juridiskt merarbete.

³³ Från telefonintervjuerna framgår att 53 procent av handläggarna anser att det har varit fler överklaganden än för andra stöd.

³⁴ De personalresurser som Boverket har använt för utvärderingen av stödet ingår således **inte** i den redovisade tiden.

Figur 2.8 Fördelning av avslagen för konverteringsstödet från olja.

Källa: Boverkets diariesystem.



2.5 Det blev inte som man hade tänkt sig

När ett stöd införs är det inte ovanligt att söktrycket i början är relativt lågt. En tanke som regeringen hade med stödet var att de korta initiala tidsfristerna (främre, två månader och bortre, tre månader) skulle få stödet ”i rullning”. Med det menas att de sökande i tid skulle skicka in sina ansökningar, och att länsstyrelserna skulle handlägga ärendena relativt snabbt.

Det var bara ett problem, konverteringsstödet från olja var inget vanligt stöd. Söktrycket blev enormt redan från början, vilket inte borde ha varit omöjligt att förutse. Annonseringen av stödet under hösten 2005 hade enligt värmepumps- och biobränslebranscherna lett till massiva nedgångar i försäljningen, eftersom de potentiella köparna väntade med sina investeringar till efter årsskiftet³⁵. Att dessutom 30-40 000 oljepannor årligen fasades ut åren före stödets införande borde ha varit en klar signal på stödets efterfrågan. De höga oljepriserna, kombinerat med den ålderdomliga stocken av oljepannor, gjorde konverteringarna lönsamma för villaägarna även utan stöd. Stödet blev ett slags ”gratispengar” för dem som ändå hade tänkt byta ut sin oljepanna.

Den höga efterfrågan fick framförallt två direkta konsekvenser. För det första blev handläggningstiderna (i genomsnitt 169 dagar) betydligt längre än för jämförande stöd. De personella resurserna på länsstyrelserna räckte inte till för att klara av de tidsfrister som initialt fanns i stödet. Att det under 2006 inte fanns några medel anslagna för länsstyrelsernas administrativa kostnader för stödet accentuerade problemet. Istället fick de använda medel som var avsedda för andra stöd för att rekrytera ny personal.

³⁵ Se Energimyndigheten (2006a), s. 70.

För det andra gjorde den höga efterfrågan att länsstyrelserna inte hann handlägga ärenden i den takt som krävdes för att den s.k. bortre tidsfristen skulle nås. Exempelvis var det många sökande som först genomförde konverteringsåtgärden och sedan lämnade in en ansökan om stöd strax innan tvåmånadersfristen gick ut. På en månad skulle då länsstyrelsen handlägga ärendet, lämna ett preliminärt beslut samt den sökande lämna in en slutlig ansökan.

Symptomen, de långa handläggningstiderna och avslagen på grund av missade tidsfrister, lindrades något av att tidsfristerna ändrades i två steg (i mars och augusti 2006) samt att administrativa medel anslogs till länsstyrelserna i december 2006. Dock skapade ändringen av tidsfristerna också merarbete för länsstyrelserna i och med att den medförde att tidigare avslagna ärenden (på grund av för sent inkomna ansökningar) fick behandlas ännu en gång.

Det stora söktrycket fick också sidoeffekter för handläggningen. Ett resultat blev att handläggningstiden för andra stöd förlängdes. Ett annat var att mängden telefonsamtal till handläggarna, som i sin tur tar tid från ärendena, blev stor. Samtalen har behandlat allt från regelverket till utbetalning av medel från skattekontot.

Handläggningen av konverteringsstödet från olja utmärker sig också på ännu ett sätt. Andelen kompletteringar har varit betydligt högre än för jämförande stöd. Närmare 40 procent av de beslutade ärendena har fått kompletteras, att jämföra med 20-30 procent för radon- och solvärmestöden. Den främsta kompletteringsorsaken har varit att den sökande inte har skickat med ett sotningsintyg (eller kopia av faktura som visar inköp av olja) som visar att oljepannan har varit i bruk. Detta krav stod som ett allmänt råd i Boverkets föreskrifter till stödet. Att intyget har saknats kan ha många förklaringar. Det kan i sig ha varit svårt att styrka att oljepannan har varit i bruk, den sökande har inte skaffat sig tillräcklig information innan ansökan har lämnats, ansökningsblanketterna och Boverkets information kan ha varit otydliga och regelverket i sig kan ha varit otydligt.

Ytterligare en förklaring till de många kompletteringarna var att det i media rapporterades att söktrycket var kraftigt, och att det fanns risk för att stödets medel skulle ta slut i förtid. Det medförde att många sökande, mer eller mindre medvetet, lämnade in ofullständiga ansökningar i hopp om att vara med bland dem som skulle få stöd.

Tack vare att länsstyrelsernas handläggare i ett tidigt skede påtalade Boverket om problemen, lyckades de två myndigheterna med ett väl fungerande samarbete att minska antalet kompletteringar. Informationen från länsstyrelserna och Boverket om vilka krav som ställdes på konverteringsåtgärderna och intygen blev bättre under resans gång, samtidigt som sotarna med tiden blev bättre införstådda med vilka intyg som krävdes.

Hanteringen av den stora mängden ansökningar och arbetet med att minska antalet kompletteringar innebar naturligtvis också att såväl länsstyrelserna som Boverket fick använda stora personella resurser för administration. Uppskattningsvis använde länsstyrelserna under 2006 och 2007 mellan 50 och 60 årsarbetskrafter för handläggning av stödet, medan Boverket under samma tid avsatte drygt tre årsarbetskrafter.

Sammantaget, det blev inte som man hade tänkt sig. Det stora söktrycket var inte förutsett, och det fick stora konsekvenser. Länsstyrelsernas personella resurser var inte anpassade till den kraftiga anstormningen. Tidsfristerna kunde inte hållas. Till det kommer att förordningarna, föreskrifterna och informationsmaterialet i vissa avseenden kunde betraktas som otydliga för de sökande, att ansökningsblanketternas utformning inte var helt genomtänkta och att alldeles för många blankettutgåvor (totalt tolv stycken) florerade bland de sökande. En bidragande orsak till otydligheten var att tiden mellan regeringens utfärdande av förordningen och stödets ikraftträdande var snålt tilltagen. Många sökande skaffade sig dessutom inte tillräcklig information om vad som krävdes för en komplett ansökan. Ur ett handläggningsperspektiv hade därför stödet många barnsjukdomar, vars symptom lindrades genom olika administrativa beslut.

3. Stödets utfall och resultat

3.1 Kvantitativ måluppfyllelse

I förordningen (SFS 2005:1256) framgår att syftet med konverteringsstödet är att främja en effektiv och miljöanpassad användning av energi samt en minskad oljeanvändning för uppvärmningsändamål i bostadshus. Dessutom syftar stödet till att hålla användningen av fossila bränslen på en låg nivå samt att bidra till att energiförsörjningen i ökande utsträckning ska baseras på förnybar energi³⁶.

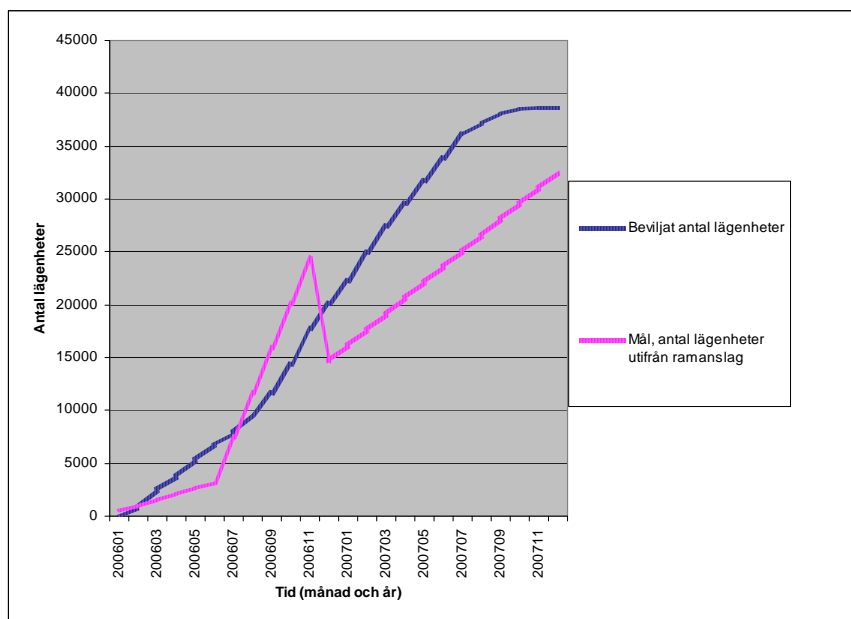
I förarbetena till stödet framkommer dock inget kvantitativt mål. I ett försök att konstruera ett implicit kvantitativt mål för stödet har Boverket satt stödets ekonomiska ramar i relation till maximalt stöd per lägenhet.

Eftersom 450 miljoner kr avsattes i ramanslag och det maximala stödet per bostadslägenhet var 14 000 kr, innebär det att åtminstone 32 143 lägenheter skulle få stöd under femårsperioden, motsvarande 6 429 lägenheter per år under 2006 till och med 2010.

Ramanslagen har ändrats två gånger under perioden (se även avsnitt 2.3.3), vilket har inneburit att det implicita målet har fått ändras kontinuerligt under åren 2006 och 2007. I figur 3.1 nedan visas utvecklingen av antalet bostadslägenheter som har beviljats stöd i relation till det implicita mål som har konstruerats ovan.

³⁶ Prop. 2005/06:32, avsnitt 4.1.

Figur 3.1 Antalet lägenheter som har beviljats stöd i förhållande till det implicita målet, fram till och med 31 december 2007.



På grund av den kraftiga anstormningen av ansökningar under senvintern och våren 2006, ändrades ramarna i juni 2006. Den nya förutsättningen blev att 390 av totalt 450 miljoner kr fick krediteras under 2006 (vilket visas av den röda linjens kraftiga lutningsändring). Under hösten 2006 framkom att länsstyrelserna inte skulle förmå att bevilja och kreditera hela ramen under året (antalet beviljade lägenheter understeg det implicita målet), så ett nytt beslut på regeringsnivå att ännu en gång ändra i ramanslagen så att 205 miljoner kr fick krediteras under 2006 och resterande del under 2007 (vilket visas av en kraftig korrigerings nedåt i linjen ”mål, antalet lägenheter utifrån ramanslag”).³⁷

Per den 31 december 2007 har ca 6 000 fler lägenheter än det implicita målet beviljats stöd. De anslagna medlen har i stort sett betalats ut tre år före ursprungligt slutdatum.

3.2 Utfall av stödet

Detta avsnitt redovisar utfallet av stödet till konvertering från oljeuppvärmning t.o.m. den 31 december 2007. Det som presenteras är vilka konverteringar som har skett, regional fördelning, de utbytta oljepannornas ålder samt kostnader för konverteringarna.

3.2.1 Uppvärmningsformer

I tabell 3.1 nedan redovisas utfallet av stödet med avseende på inkomna, beviljade och utbetalade ärenden.

³⁷ SFS 2006:984 och SFS 2007:23.

Tabell 3.1 Stödet till konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus, fram till och med 31 december 2007

		Antal ärenden	Antal lägenheter	Stöd (tkr)
Inkomna		49 986	52 726	654 112
Beviljade		36 950	38 720	448 704
varav	Fjärrvärme	7 300	7 745	78 605
	Biobränsle	13 742	14 198	136 609
	Värmepump	15 904	16 773	233 490
	Ej definierat	4	4	56
Utbetalade		36 470	38 263	443 109

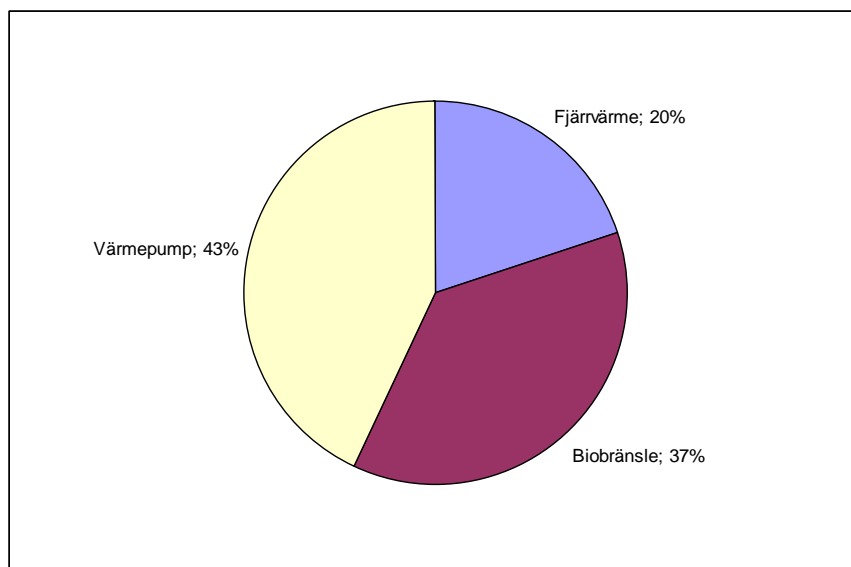
Som framgår av tabellen har närmare 50 000 ärenden kommit in till länsstyrelserna fram till och med den 31 december 2007. Antalet lägenheter i dessa ärenden uppgick till närmare 53 000 st.

Av de inkomna ansökningarna har vid 2007 års slut närmare 37 000 beviljats skattekreditering avseende 38 720 lägenheter motsvarande ett stödbelopp på 448,7 miljoner kr. Av de beviljade ärendena var det endast 500 st som inte hade betalats ut vid årets slut.

Värt att notera är att 13 000 ansökningar inte har beviljats något stöd, främst på grund av att medlen inte har räckt till. Handläggare på länsstyrelserna bekräftar att många småhusägare först har genomfört konverteringarna och sedan sökt stöd. Om stöd sedan inte har medgivits av medelsbrist, blir en följd att en del av dessa småhusägare har bytt ut sina oljepannor utan att få stöd.

Av totalt 36 950 beviljade ärenden har 15 904 övergått till värmepumpar, 13 742 konverterat till biobränsle och 7 300 konverterat till fjärrvärme. Den procentuella fördelningen av antalet beviljade ärenden visas i figur 3.2 nedan.

Figur 3.2 Procentuell fördelning av beviljade ärenden per konverteringsåtgärd



Denna fördelning avviker från den som har framkommit i konverteringsstödet från direktverkande elvärme, där 69 % av konverteringarna var till fjärrvärme.³⁸

3.2.2 Regional fördelning

I tabell 3.2 nedan redovisas fördelningen av beviljade ärenden av stöd-givningen på länsnivå t.o.m. 31 december 2007.

Tabell 3.2 Fördelning av beviljade ärenden per åtgärd och län³⁹

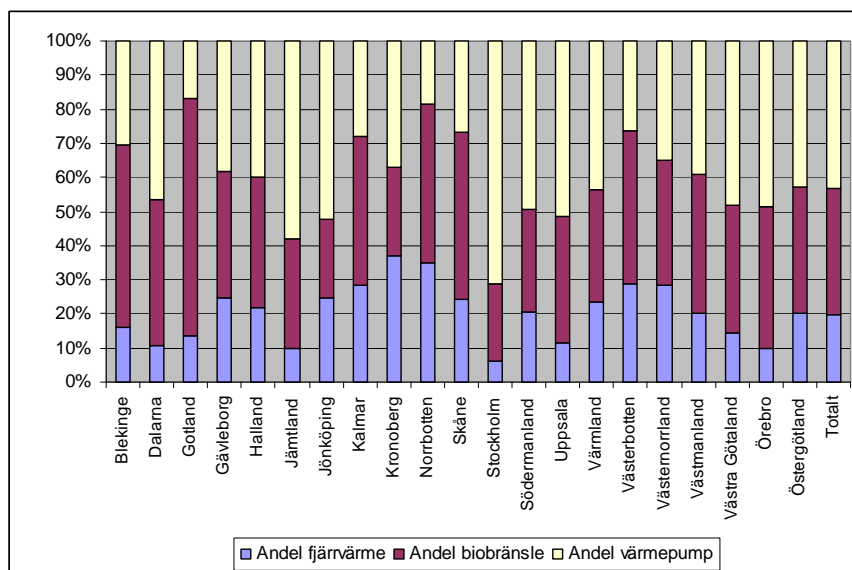
Län	Fjärrvärme		Biobränsle		Värmepump	
	Antal	Belopp (tkr)	Antal	Belopp (tkr)	Antal	Belopp (tkr)
Blekinge	138	1 907	465	4 365	266	3 806
Dalarna	200	2 400	808	7 692	881	12 883
Gotland	24	309	122	1 316	30	490
Gävleborg	329	4 190	489	4 634	508	7 570
Halland	361	3 622	627	6 845	657	9 485
Jämtland	21	233	68	714	124	1 905
Jönköping	595	6 495	556	5 479	1 264	19 134
Kalmar	554	5 717	846	8 505	547	7 878
Kronoberg	555	6 112	389	3 746	553	8 239
Norrbottnen	201	2 053	267	2 323	106	1 573
Skåne	1 097	11 809	2 209	22 562	1 210	17 341
Stockholm	185	1 541	664	7 691	2 092	30 066
Södermanland	207	2 163	301	3 142	493	7 052
Uppsala	90	963	291	3 177	402	5 951
Värmland	624	6 528	879	7 871	1 171	16 916
Västerbotten	141	1 586	219	1 820	129	1 970
Västernorrland	407	3 965	526	4 286	506	7 445
Västmanland	120	1 185	245	2 363	235	3 427
Västra Götaland	996	11 176	2 602	26 446	3 368	50 370
Örebro	138	1 441	590	5 757	687	10 427
Östergötland	317	3 210	579	5 877	675	9 562
Totalt	7 300	78 605	13 742	136 609	15 904	233 490

Stödet har varit mest eftertraktat i södra Sverige. Västra Götaland (19 procent) och Skåne (12 procent) står för närmare en tredjedel av samtliga beviljade ärenden. Två tredjedelar av de beviljade fjärrvärmeärendena rör Götalandslänen, vilket kan förklaras av att det där finns fler tätbebyggda tätorter med ett tillräckligt kundunderlag för att utbyggnad av fjärrvärme ska löna sig.

³⁸ Boverket (2007a), *Stödet för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus – en utvidgad uppföljning*, s.15.

³⁹ De fyra odefinierade ärendena ingår inte i tabellen.

Figur 3.3 Fördelning av konverteringsåtgärder per län



Götalandslänens fördelning mellan olika uppvärmningsformer överensstämmer ganska väl med riket i stort. I figur 3.3 ovan kan dock den höga andelen biobränsleinstallationer i Blekinge och på Gotland noteras.

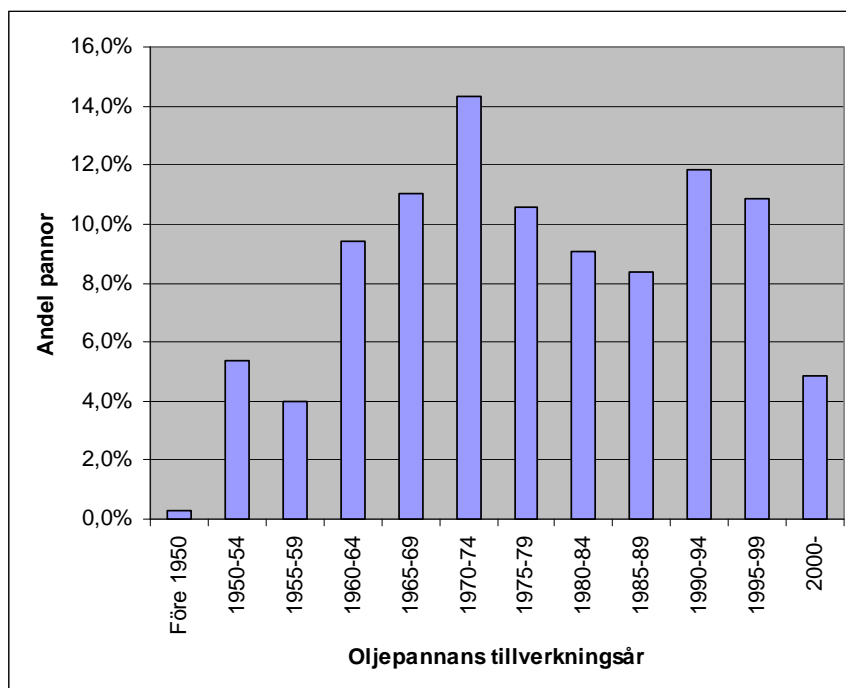
I Svealandsläna är värmepumpsinstallationerna dominerande (53 procent), främst på grund av att 71 procent av de beviljade ärendena i Stockholms län är sådana konverteringar. I norrlandsläna är konverteringar till biobränsle vanligast (39 procent). Kronobergs och Norrbottens län har höga andelar fjärrvärmekonverteringar, vilket också var fallet i konverteringsstödet från direktverkande elvärme⁴⁰.

3.2.3 Oljepannornas ålder

I 18 761 av de 36 950 ansökningar som har beviljats stöd har den sökande angivit den borttagna oljepannans tillverkningsår. Att denna uppgift inte finns i fler ansökningar beror delvis på att uppgiften inte efterfrågades i de första blankettutgåvorna. I figur 3.4 nedan visas åldersfördelningen av de borttagna oljepannorna.

⁴⁰ Boverket (2007a), s. 17. Utbyggnaden av fjärrvärmenätet beror på stor del på hur fjärrvärmeanslutningen ser ut i utgångsläget. Om andelen småhus som är anslutna är hög i från början, borde potentialen att hitta nya kunder vara lägre.

Figur 3.4 De utbytta oljepannornas tillverkningsår (baserat på 18 761 ärenden)



72 procent av de utbytta oljepannorna var tillverkade före 1990. Över 30 procent av de borttagna oljepannorna var tillverkade före 1970. Genomsnittsåldern på oljepannorna var 30 år. Det är med andra ord småhusägare med gamla oljepannor som har fått stödet. Dessa pannor hade troligtvis låga verkningsgrader, vilket medförde höga uppvärmningskostnader. Att byta ut dessa skulle ha varit privatekonomiskt lönsamt även utan stöd.⁴¹

Att trots allt 16 procent av oljepannorna var yngre än tio år är ett tydligt tecken på att det är privatekonomiskt lönsamt att byta ut även nyare pannor med relativt hög verkningsgrad. Att så pass nya oljepannor har funnits kan också bero på att det under slutet av 1990-talet fanns ett *bidrag till konvertering från elvärme till individuell bränsleeldning*, vilket medgav stöd när man konverterade till olje- och s.k. kombipannor.⁴²

3.2.4 Kostnader och stöd

Som redovisades i avsnitt 2.2 var den sökande berättigad till stöd för kostnader som innebär att oljeuppvärmningssystemet ersätts med anslutning till fjärrvärme, berg-, sjö- eller jordvärmepump eller en anordning för biobränsleuppvärmning. Vid installation av fjärrvärme omfattas kost-

⁴¹ Enligt beräkningar från Boverket kan en normalstor villa, vid utbyte av en oljepanna, minska sina uppvärmningskostnader (inklusive investeringskostnader) med upp till 13 000 kr per år genom att välja en pelletspanna istället för en ny oljepanna. Se Boverket (2008), kommande rapport s. 26-27.

⁴² Vid nyare pannor (ofta kombinerade el och olja) har de sökande i många fall tagit bort oljebrännaren och installerat en pelletsbrännare med tillhörande skruv och behållare i stället för att byta ut pannan. Det har blivit en betydligt billigare investering, men den skulle ändå troligen varit lönsam även utan stöd.

nader för abonnentcentral och värmeväxlare. Om värmepump installeras inkluderas kostnader för värmepump och kollektorer. Om bibränsleanordning installeras omfattas kostnader för bibränsle-, bränslelagrings- och bränsletransportanordningar. Förutom materialkostnader är även arbetskostnader för installationen av utrustningen stödberättigade.

I tabell 3.3 nedan visas de stödberättigade arbets- och materialkostnaderna, samt de totala kostnaderna, för de ärenden som har beviljats stöd. De är uppdelade utifrån den nya uppvärmningsformen.

Tabell 3.3 Stödberättigade och totala kostnader (tkr) för alla beviljade ärenden

	Fjärrvärme	Biobränsle	Värmepump	Totalt
Stödberättigade kostnader				
Arbete	145 962	123 340	685 688	954 991
Material	223 800	681 598	1 798 422	2 703 820
Total stödberättigad kostnad	369 763	804 938	2 484 110	3 658 811
Stödberättigad kostnad per lägenhet	47,7	56,7	148,1	94,5
Totala kostnader	479 439	852 238	2 868 160	4 200 204
Total kostnad per lägenhet	61,9	60,0	171,0	108,5

Genomgående är materialkostnaden högre än arbetskostnaden. Den genomsnittliga stödberättigade kostnaden per lägenhet är närmare 95 000 kr, vilket är något högre än motsvarande kostnad för ”systerstödet” till konvertering från direktverkande elvärme (89 000 kr)⁴³. Det beror främst på att en större del av åtgärderna vid värmepumpsinstallationer är stödberättigade vid stödet för konvertering från oljeuppvärmning än vid motsvarande konverteringsstöd från direktverkande elvärme.

Den totala kostnaden för konverteringen uppgår i genomsnitt till närmare 110 000 kr per lägenhet. Anslutning till fjärrvärme och installation av biobränsle kostar i genomsnitt ca 60 000 kr per lägenhet. Värmepumpsinstallationer är i genomsnitt nästan tre gånger dyrare, 170 000 kr.

I tabell 3.4 nedan redovisas beviljat stöd per lägenhet, uppdelat på ny uppvärmningsform. Dessutom visas uppgifter på andelen statlig finansiering, d.v.s. beviljat stöd i förhållande till de stödberättigade kostnaderna för konverteringarna.

⁴³ Boverket (2007a), s. 18.

Tabell 3.4 Beviljat stöd, totalt och per lägenhet

Uppvärmningsform	Antal lägenheter	Beviljat belopp (tkr)	Stöd per lägenhet, (kr)	Andel statlig finansiering (stöd/stödberättigade kostnader)
Fjärrvärme	7 745	78 605	10 149	21,2 %
Biobränsle	14 198	136 609	9 621	17,0 %
Värmepump	16 773	233 490	13 953	9,4 %
Ej definierat	4	56	14 000	10,6 %
Totalt	38 720	448 760	11 590	12,3 %

Det genomsnittliga stödet per lägenhet uppgår till 11 600 kr (det maximala beloppet är 14 000 kr). Den statliga finansieringen uppgår till i snitt 12,3 procent av de stödberättigade kostnaderna. Det är betydligt lägre andel jämfört med stödet för konvertering från direktverkande elvärme, där motsvarande stödandel var 27,5 procent. Skillnaden består i att det stödet dels är högre per lägenhet (30 000 kr), dels omfattar färre stödberättigande åtgärder.

Vid installationer av värmepump har i stort sett alla beviljade ärenden fått maxbeloppet 14 000 kr per lägenhet. Övriga konverteringar har lägre stödbelopp per lägenhet (ca 10 000 kr)⁴⁴.

Sålunda, det statliga stödet avsåg 30 procent av den stödberättigade kostnaden, men i praktiken blev stödet i genomsnitt endast 9-21 procent.

3.3 Solvärme

Vid konvertering från oljeuppvärmning finns det även möjlighet att få stöd för installation av solvärme. Förutsättningen för stöd är att solvärmeanordningen har vätska som värmebärare. Stödbeloppet är 2,50 kr per kWh av solfångarens årliga energiproduktion, dock högst 7 500 kr per bostadslägenhet.

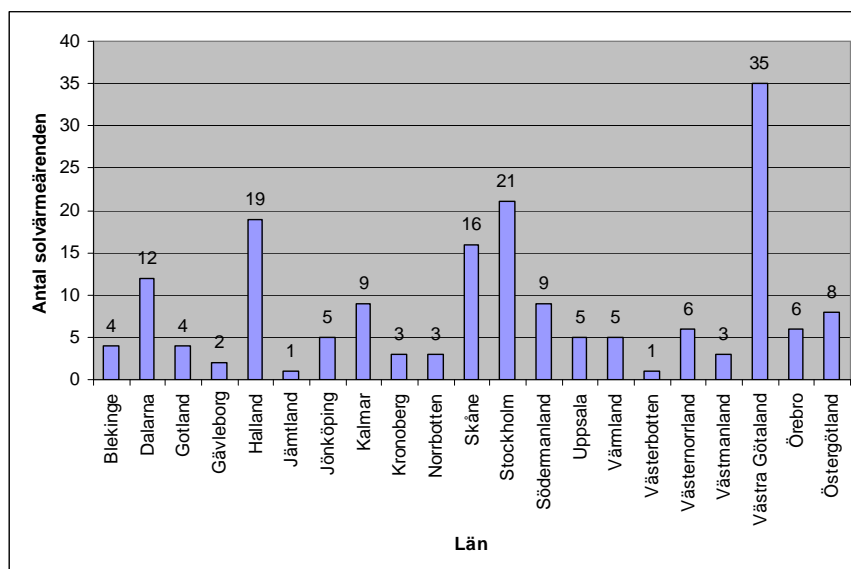
Endast 0,5 procent (177 av 36 726) av bostadshusägarna har installerat solvärme i kombination med konverteringen. Huvudsakligen är det småhusägare som har konverterat till biobränsle som har kompletterat med en solvärmeanläggning. 0,9 procent av dessa (122 st) har gjort solvärmeinstallationer⁴⁵.

En förklaring till det skrala intresset för solvärmeinstallationer kan vara att det finns ett annat stöd för solvärme, vilket lämnas med samma belopp som i konverteringsstödet från olja. Det stödet kommer att vara kvar även framöver, varför de sökande inte behövde känna någon stress med att söka stöd för att installera solvärme.

⁴⁴ Stödets andel av de totala kostnaderna var 16,4 % för fjärrvärmeinstallationer, 16,0 % för biobränsleinstallationer och 8,1 % för värmepumpsinstallationer. Att fjärrvärme- och biobränsleinstallationer har högre stödandelar beror främst på att de är ”billigare” investeringar än värmepumpar.

⁴⁵ Av övriga 55 solvärmeinstallationer har 54 gjorts i kombination med värmepump och 1 i kombination med fjärrvärme.

Figur 3.5 Regional fördelning av beviljade solvärmeärenden, fram till och med 31 december 2007



Det är främst längs västkusten och i storstadslänen som solvärmeinstallationerna har gjorts. Skåne, Hallands, Västra Götalands och Stockholms län står för över hälften av de beviljade ärendena.

3.4 Stödets effekter

3.4.1 Metod

Konverteringar från olja till fjärrvärme, biobränsle eller värmepump medför givetvis en minskad oljeuppvärmning, men också en ökad elanvändning för uppvärmningsändamål i de berörda småhusen. Hur stor oljeminskningen respektive elökningen i realiteten blir går inte att säga. I de ansökningar till stödet som de sökande har lämnat till länsstyrelserna lämnas uppgifter om faktisk oljeanvändning före konverteringen och beräknad elanvändning efter det att konverteringen är genomförd. Uppgifter om beräknad energianvändning vid uppvärmning med biobränsle eller fjärrvärme saknas, vilket gör att stödets effekter på energianvändningen inte går att beräkna. Utifrån datamaterialet kan därför endast uppgifter om uppskattad minskning av oljeanvändning och *beräknad* ökning av elanvändning tas fram och presenteras⁴⁶.

Fram till och med den 31 december 2007 hade 36 950 ansökningar beviljats stöd. Av dessa är 35 647 ärenden så pass fullständiga att effekter på oljeanvändningen kan beräknas. Elanvändningen påverkas på två sätt, dels genom att en kombinerad el- och oljepanna byts ut (minskar elanvändningen), dels genom att konvertering sker till värmepump (ökad el-

⁴⁶ Med andra ord tar beräkningarna ingen hänsyn till de s.k. retureffekterna, d.v.s. att delar av oljesparningarna äts upp med ökad energianvändning eller ökad prestanda. Det innebär att den beräknade elökningen troligen är underskattad. Se också Energimyndigheten (2006b), s. 43.

användning). Av dem som har konverterat till värmepump är 14 386 av 15 904 ansökningar så pass fullständiga att effekter på elanvändning har kunnat beräknas.⁴⁷

Avsnitt 3.4.2 och 3.4.3 visar en sammanställning av beräknad årlig oljebesparing respektive beräknad elökning. 95 %-iga konfidensintervall har beräknats för de genomsnittliga förändringarna för samtliga ärenden som har beviljats stöd.

3.4.2 Minskad oljeanvändning

Som nämndes ovan var 35 647 ansökningar så pass fullständiga att beräkningar av oljebesparingen har kunnat göras. Beräkningarna bygger på uppgifter som de sökande har angivit i ansökningarna.

Enligt Boverkets beräkningar ligger genomsnittsvärdet för den beräknade oljebesparingen i småhus med 95 procents säkerhet mellan 4,22 och 4,32 m³ per lägenhet. Totalt sett innebär det att den beräknade årliga reduktionen av oljeanvändningen till följd av de konverteringar som har beviljats stöd t.o.m. 31 december 2007, med 95 procents säkerhet är mellan 163 och 167 tusen m³.

Enligt SCB minskade användningen av olja i småhus med 199 000 m³ under 2006⁴⁸. Av de ärenden som har beviljats stöd, var 34 000 konverteringar slutförda under 2006. Dessa stödmottagare står således för ca 70 procent av den totala minskningen av oljeanvändningen i småhusbeståndet 2006.

Ett annat konstaterande är att oljeminskningen per lägenhet för de som har fått stöd (4,27 m³) är 85 procent högre än den genomsnittliga oljeanvändningen per småhus i riket (2,3 m³). Slår man emellertid ut oljeanvändningen per m² boendeyta är skillnaden endast 20 procent.

Boverket ser tre anledningar till att den beräknade oljeminskningen per småhus är så pass mycket högre bland dem som har beviljats stöd jämfört med den genomsnittliga konsumenten. För det första, det är ägare till stora småhus som utnyttjat stödet. Detta bekräftas genom att den boendeyta som de sökande har angivit i ansökan i genomsnitt uppgår till 186 m² för dem som har beviljats stöd, jämfört med ett riksgenomsnitt för oljeuppvärmda småhus på 121 m².⁴⁹

⁴⁷ Att de sökande inte anger efterfrågade uppgifter i ansökan, eller att felaktiga värden är inmatade i Boverkets bidragsdatabas, medför givetvis att redovisningen av stödets effekter inte är fullständiga. Avsaknaden av relevant statistik speglar också en annan frågeställning om vilka uppgifter som Boverket behöver från de sökande för en adekvat uppföljning och utvärdering av stödet. Detta aktualiseras genom att uppföljningsuppgifter i många fall inte är nödvändiga för att avgöra om den sökande ska beviljas stöd eller inte. Ju fler uppföljningsuppgifter som ska fyllas i på blanketterna, desto större risk är det att ärendenas handläggningstider förlängs. Dessutom, vad som ska följas upp respektive utvärderas måste vara klarlagt innan blanketterna är tillgängliga för de sökande. Det innebär att syftet och metoderna för uppföljnings- och utvärderingsarbetet i stora drag måste vara bestämda innan ett stöd "sjösätts".

⁴⁸ Enligt SCB var oljeanvändningen i småhus 536 000 m³ under 2005 och 337 000 m³ under 2006. SCB (2006), *Energistatistik i småhus 2005*, s. 25 och SCB (2007), *Energistatistik i småhus 2006*, s. 25.

⁴⁹ Den uppvärmda bostadsarean för småhus som använde olja som uppvärmning 27,6 miljoner m² uppdelat på 228 000 småhus, vilket ger 121 m² per småhus. Se också SCB (2006), s. 14 och 18.

För det andra är det högst sannolikt att det är oljepannor med relativt låg verkningsgrad som har bytts ut. Det visas dels genom att olje användningen per m² bostadsyta är högre för dem som har erhållit stöd jämfört med dem som inte har bytt ut sin oljepanna, dels genom att 72 procent av de oljepannor som byttes ut med hjälp av stödet installerades före år 1990⁵⁰.

Slutligen är det inte orimligt att tro att en och annan av de sökande har överdrivit sin olje användning i ansökan. Det främsta skälet till att ”krydda” oljekonsumtionen är att höja småhusets energibehov, vilket i sin tur medför att kravet på värmepumpsinstallationen lättare kan nås⁵¹. Om så har varit fallet, följer naturligtvis att stödets effekter på oljeuppvärmningen kan vara överskattade.

3.4.3 Ökad elanvändning

Stödet har påverkat elanvändningen på två sätt. Dels har kombinerade el- och oljepannor bytts ut, dels har värmepumpar installerats. Totalt sett beräknas stödet ha bidragit till att öka den årliga elanvändningen för uppvärmningsändamål med ca 25 GWh. Elökningen från värmepumpsinstallationerna är med 95 procents säkerhet mellan 201 och 203 GWh. Dock har borttagandet av kombipannorna minskat elanvändningen med mellan 175 och 181 GWh (med 95 procents säkerhet)⁵².

Dessutom kommer stödet troligen att bidra till att elanvändningen ändras över året. I och med att oljepannor och kombinerade el- och oljepannor har ersatts med värmepumpar kommer elanvändningen att öka vintertid (och eventuellt minska sommartid). Det kan i sig skapa ett ökat eleffektbehov under kalla vinterdagar, vilket kommer att få en negativ inverkan på miljön i och med att elen under dessa dagar med största sannolikhet kommer att produceras med kolkondenskraft.

En positiv sidoeffekt av stödet är således att elanvändningen från elpatroner med antagen lägre verkningsgrad i kombipannor (jämfört med elpannor) har minskat. Dock ställer detta faktum en fråga kring utformningen av stödet. Varför var det så viktigt att den sökande kunde bifoga en handling som styrkte att oljeuppvärmningssystemet var i drift när den alternativa värmekällans (läs: elpatronen) effektivitet var låg?

Jo, huvudsyftet med stödet var att minska olje användningen. Att de sökande i vissa fall dessutom använde el för uppvärmning motverkar egentligen inte syftet, eftersom det var den minskade olje användningen som lagstiftarna ville nå. Boverket föreskrev därför ett krav om att oljepannan måste vara i bruk för att få stöd. Om den sökande endast hade använt elpatron fick man inget stöd⁵³.

⁵⁰ Se också avsnitt 4.2.3.

⁵¹ Enligt 5 § i *förordning (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus*, ska el vid värmepumpsinstallationen svara för högst 35 procent av bostadslägenhetens årliga värmebehov av utrymmen och tappvarmvatten.

⁵² Utifrån Boverkets bidragsdatabas går det inte att fullständigt klargöra hur många kombinerade el- och oljepannor som har bytts ut. En grov uppskattning från Boverkets sida är 7 - 8 000 st.

⁵³ BFS 2006:03, 2 §. ”För stöd krävs att oljeuppvärmningssystemet är i bruk.”. Det allmänna rådet till 2 § lyder: ”Ett oljeuppvärmningssystem bör i normalfallet anses vara i bruk om sökanden kan visa att sotning för eldning med olja utförts inom två år från det att ansökan om stöd inkom till länsstyrelsen.”

4. Uppfylldes målen – och till vilken kostnad?

4.1 De politiska målen uppfylldes

I kapitel 3 berördes den kvantitativa målsättningen med stödet, d.v.s. antalet småhusägare som fått stöd. Från politiskt håll var dock målet med stödet att minska de skadliga miljöeffekterna från oljeanvändningen. Syftet med stödet var enligt förordningen (SFS 2005:1256) att främja en effektiv och miljöanpassad användning av energi samt en minskad oljeanvändning för uppvärmningsändamål i bostadshus. Hur väl lyckades denna målsättning?

Enligt SCB:s energistatistik slutade 190 000 småhus att använda olja för uppvärmning mellan 2001 och 2005. Det innebär att närmare 40 000 småhus övergick till andra uppvärmningsformer årligen. En starkt bidragande orsak till denna utveckling var att oljepriset under samma period steg med ca 60 procent.

Under 2006 slutade enligt SCB ytterligare drygt 70 000 husägare att värma upp sina småhus med olja. 34 000 av dessa fick stöd för att byta till fjärrvärme, biobränsle eller värmepump. Dessa siffror visar på två saker. För det första, hälften av småhusägarna gjorde konverteringen utan stöd. Det är en klar indikation på att det är privatekonomiskt lönsamt att byta ut sin oljepanna även utan stöd. För det andra, antalet konverteringar fördubblades under 2006 jämfört med den tidigare utvecklingen. Det visar på att stödet i många fall har medfört att man har bytt ut sin oljepanna några år tidigare än vad som annars skulle ha varit fallet. Resultatet blir naturligtvis att ”oljeutfasningstakten” har snabbats på. Dock finns det inga klara tecken på att stödet har påverkat tidpunkten då oljeuppvärmning kommer att vara ett minne blott⁵⁴.

Stödet har också bidragit till en ökad användning av biobränsle. Det beror dels på att stödet har medfört en tidigareläggning av konvertering-

⁵⁴ I riksdagens miljömål är denna tidpunkt satt till år 2020 med skrivningen ”till år 2020 ska beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i byggsektorn vara brutet”. Se prop. 2005/06:145.

arna, dels på att andelen som har konverterat till biobränsle med stödet har varit högre än andelen som gjort samma typ av konvertering åren före stödet⁵⁵.

Dessutom har stödet bidragit till en ökad elanvändning för uppvärmningsändamål, vilket kan verka vara motsägelsefullt när det finns andra stöd som syftar till att minska elanvändningen. Trots att kombinerade olje- och elpannor har tagits ur bruk, kommer de nyinstallerade värmepumparna att bidra till att elanvändningen ökar. Som nämndes i avsnitt 3.4.3 lär denna utveckling också innebära att eleffektbehovet ökar under kalla vinterdagar, vilket kommer att få negativ inverkan på miljön.

Sammantaget lär dock de konverteringar som har genomförts med stödet att bidra till en minskad energianvändning för uppvärmningsändamål. Det största bidraget till minskningen står de småhusägare som har installerat värmepumpar för. Den minskade oljeanvändningen bidrar också till positiva miljöeffekter i och med att den ”smutsiga” oljan ersätts med ”renare” fjärrvärme och biobränsle samt de mer effektiva värmepumparna.

Slutsatsen är att de målsättningar som politikerna angav i samband med införandet av stödet kan anses vara uppfyllda. Boverket anser emellertid att två ytterligare aspekter bör tas hänsyn till, kostnaderna för samhället och staten samt stödets påverkan för uppfyllelsen av delmålet om *energianvändning m.m. i byggnader*. De två kommande avsnitten behandlar dessa frågor.

4.2 Stödets samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter

En kommande rapport från Boverket visar att det är privatekonomiskt lönsamt att konvertera från oljeuppvärmning även utan stöd. För ett oljeuppvärmt småhus med ett energibehov på 20 000 kWh för uppvärmning av utrymmen och tappvarmvatten kan man spara mellan 9 och 13 000 kr per år genom att byta till fjärrvärme, biobränsle eller värmepump jämfört med att sätta in en ny oljepanna.

Även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det fördelaktigt om oljeuppvärmningen ersätts med annan uppvärmning. Om alla permanentbebodda småhus som 2006 värmdes upp med olja eller olja/el konverterade till pellets eller fjärrvärme skulle de samhällsekonomiska kostnaderna minska med närmare 10 miljarder kr under den närmaste fyrtioårsperioden. Den främsta vinsten skulle ligga i de positiva effekterna på miljön.⁵⁶

I och med att samhällets stora vinster av ”oljeutfasningen” ligger i en bättre miljö, bör oljepannorna försvinna så fort som möjligt för att maximera samhällets nytta. I och med att stödet har bidragit till att tidigare lägga konverteringarna, ter det sig då naturligt att stödet också har bidragit till att minska de samhällsekonomiska kostnaderna.

Nedan presenteras beräkningar på de positiva samhällsekonomiska effekterna samt de statsfinansiella effekterna av stödet.

⁵⁵ 37 % av alla som beviljats stöd har konverterat till biobränsle. Genomsnittet för åren 2002-05 är enligt Boverkets beräkningar av SCB:s statistik 34 %.

⁵⁶ Boverket (2008), kommande rapport, s. 26-27 och s. 40-41.

4.2.1 Den samhällsekonomiska kostnadsanalysens förutsättningar

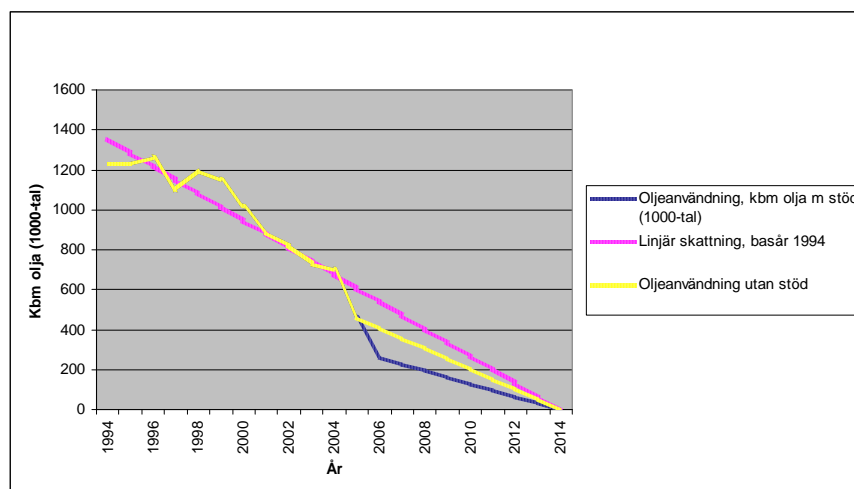
Som nämndes ovan har konverteringsstödet bidragit till att oljepannor har fasats ut i en snabbare takt än vad som skulle ha varit fallet utan stöd.

Enligt de uppgifter som de sökande har lämnat är huvuddelen av de oljepannor som har tagits ur bruk av gammalt datum. Det kan bero på att de som har en trettio år gammal oljepanna har mer att tjäna på att byta ut sin panna jämfört med dem som har nyligen har satt in en ny. Utifrån detta resonemang antar Boverket att sluttidpunkten för oljeanvändningen i småhus inte påverkas av stödet.

Med utgångspunkt från statistik från SCB har en linjär skattning av oljeanvändningen gjorts med basåret 1994. Enligt denna skattning kommer småhusen att sluta använda olja för uppvärmning år 2014, vilket visas av den rosa linjen i figur 4.1 nedan. Den gula linjen (oljeanvändning utan stöd) visar den verkliga oljeanvändningen i småhus mellan åren 1994 och 2005. Mellan år 2006 och 2014 avser den ett referensscenario för oljeanvändningen utan ett stöd. De blå linjen (oljeanvändning, kbm olja m stöd (1000-tal)), visar hur oljeanvändningen antas utvecklas med stödet (2006 avser verklig oljeanvändning).

Det är således ytan mellan linjerna med och utan stöd som kommer att värderas. Frågan är hur mycket de samhällsekonomiska kostnaderna minskar tack vare stödet. Nyttosidan kommer inte att beräknas, eftersom den antas vara konstant oavsett uppvärmningsform.

Figur 4.1 Oljeanvändning i småhus 1994-2014, i 1000-tal kubikmeter



De samhällsekonomiska effekterna är beräknade med utgångspunkten att oljepannan byts ut mot antingen elvärme (i form av värmepump), bio-bränsle eller fjärrvärme. Konverteringar antas göras till värmepumpar i 54 procent av fallen, till biobränsle i 34 procent av fallen och till fjärrvärme i de resterande 12 procenten⁵⁷.

⁵⁷ Dessa procentsatser är ett genomsnitt av de konverteringar från olja som genomfördes åren 2002-2005 (enligt egna beräkningar från SCB:s *Energistatistik i småhus*, åren 2003-06. Samma utveckling antas således fram till år 2014.

År 2005 fanns enligt SCB 200 000 småhus (ej lantbruk) som använde oljeuppvärmning motsvarande 461 000 m³ olja. Det motsvarar 2,31 m³ olja per småhus. Genomsnittet för småhus åren 2002-05 var 2,3 m³ olja per småhus, vilket är den användning som används i dessa beräkningar. Med den omräkningsfaktor som SCB använder motsvarar det en energi-användning på 22 915 kWh per småhus (2,3 m³ olja x 9 963,3 kWh = 22 915 kWh). Med en antagen årsmedelsverkningsgrad på 80 procent på oljepannan innebär det att det genomsnittliga energibehovet för uppvärmning för ett småhus är 18 332 kWh^{58 59}.

I tabell 4.1 nedan redovisas hur många småhus som antas använda olja i de båda alternativen.

Tabell 4.1 Antal småhus som *använder* olja åren 2005-2014 (i tusental)

År	Oljepannor med stödet	Oljepannor utan stödet
2005	200	200
2006	127	161 ⁶⁰
2007	111	141
2008	95	121
2009	79	101
2010	63	81
2011	47	61
2012	31	41
2013	15	21
2014	0	0

Källa: För åren 2005 och 2006 är antalet oljepannor med stödet hämtat från SCB (2006), *Energistatistik för småhus 2005* och SCB (2007), *Energistatistik för småhus 2006*. Antalet lantbruksfastigheter som inte inkluderas i tabellen uppskattas till 28 000 st.

De effekter som den samhällsekonomiska bedömningen innefattar är kostnader för energianvändning, investeringar, drift- och underhåll samt miljöeffekter. Beräkningarna är gjorda utifrån antagandet att småhuset har ett årligt energibehov på 18 332 kWh. I och med att samtliga hushåll använder hushållsel är bedömningen avgränsad till att gälla uppvärmning av bostad och vatten. Förutsättningarna för beräkningarna beträffande energianvändning, energipriser exklusive skatter, investeringskostnader, drift- och underhållskostnader, verkningsgrader för respektive värmekälla, utsläppsnivåer samt värde på utsläpp redovisas i bilaga 1. Miljöeffekterna redovisas utifrån s.k. marginalesperspektiv, d.v.s. utsläpp vid den marginella produktionen av el och fjärrvärme. De miljöeffekter som inkluderas är VOC-emissioner, svaveldioxid, kväveoxid och koldioxid. Dessa miljöeffekter kan anses vara regionala eller globala. De lokala miljöeffekterna i form av utsläpp av stoft har exkluderats, främst p.g.a.

⁵⁸ Årsmedelsverkningsgraden för oljepannan är antagen utifrån Energimarknadsinspektionen (2007), s. 78.

⁵⁹ Energiförbrukning (eller nettoenergi) = energianvändning (eller bruttoenergi) * verkningsgrad. Energiförbrukningen är den energi som behövs för att hålla en vald temperaturnivå. Energiförbrukningen avser den faktiskt köpta energin.

⁶⁰ Av de ärenden som har beviljats stöd, var 34 000 konverteringar slutförda under 2006. Det motsvarar skillnaden mellan 161 000 småhus och 127 000 småhus.

svårigheten att fastställa ett adekvat värde. Alla kostnader är nuvärdesberäknade till 2006 års priser (då stödet infördes). Den diskonteringsränta som har använts är 4 procent.

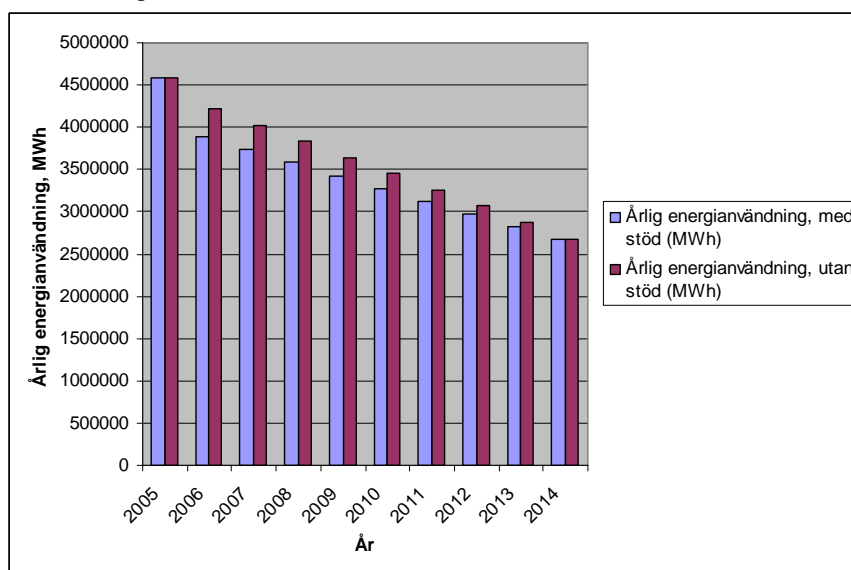
4.2.2 Samhällsekonomiska effekter av stödet

Stödet medför att konverteringar från olja tidigareläggs enligt det scenario som presenterades i tabell 4.1 ovan. De totala samhällsekonomiska kostnaderna för uppvärmning av de 200 000 småhus för tidsperioden 2005-2014 uppskattas till 42,7 miljarder kr med ett stöd och 43,8 miljarder kr utan ett stöd. Tidigareläggningen ger därför en samhällsekonomisk vinst på drygt en miljard kr.

Om man dock tar med i beräkningen att ”statens indrivning” av 450 miljoner kr orsakar en överskottsbröda i form av en skattekil, som medför att det högsta konsumtions- och produktionsvärdet inte realiserar, kommer den att medföra ökade kostnader med uppskattningsvis 135 miljoner kr (beräknat med en skattefaktor på 1,3)⁶¹. Dessa bör läggas till de samhällsekonomiska kostnaderna med stödet. Den totala samhällsekonomiska vinsten av tidigareläggningen minskar då till 911 miljoner kr (nuvärdesberäknat i 2006 års prisnivå).

Den totala energianvändningen för uppvärmning beräknas minska med totalt 1,5 TWh under tioårsperioden. I figur 4.2 visas den beräknade årliga energianvändningen i de två scenarierna.

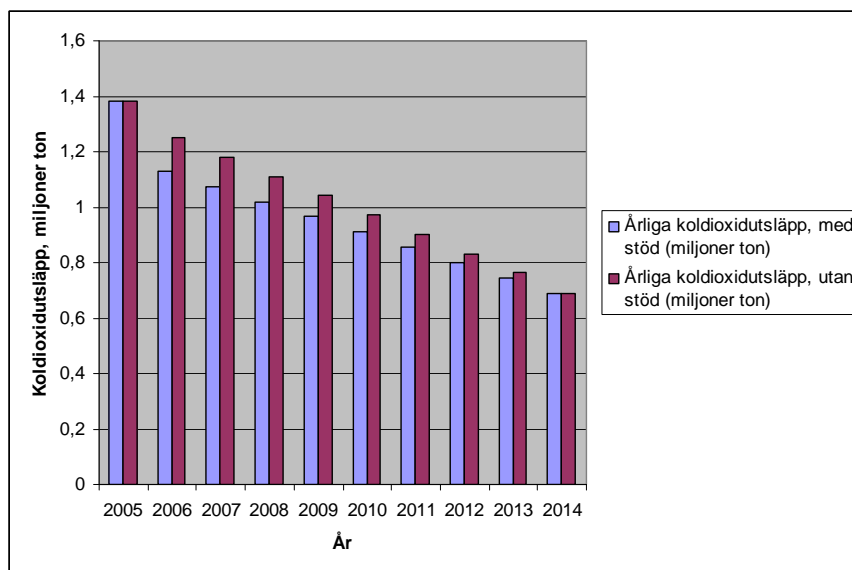
Figur 4.2 Årlig energianvändning för de 200 000 småhusen med och utan konverteringsstöd, i MWh.



⁶¹ Skattefaktor II ska tillämpas på alla ökning och minskningar av budgetbelastning, d.v.s. den totala förändringen av budgetsaldot. Den nuvarande rekommendationen (ASEK 3) är att skattefaktor II uppgår till 1,3, varav 0,3 utgör den marginella överskottsbrödan och 1,0 utgör kronans värde för det beskattade subjektet. I förslaget till de nya rekommendationerna (ASEK 4) föreslås att skattefaktor II uppgår till 1,0. Orsaken är att det i praktiken är omöjligt att ta fram ett generellt värde på faktorn. SIKÄ (2002), *Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet*, s. 51-55.

Att den årliga energiminskningen blir så pass kraftig beror till stor del på att samtliga nya uppvärmningsformer har en högre verkningsgrad än de oljepannor som ersätts (vilka har en verkningsgrad på 80 procent). Stödet ger också upphov till permanent minskade koldioxidutsläpp med 0,55 miljoner ton under tioårsperioden. Det motsvarar ett nuvärdesberäknat värde på 756 miljoner kr (givet ett värde på 1,50 kr/kg koldioxid). I figur 4.3 visas de beräknade årliga koldioxidutsläppen för de båda scenarierna.

Figur 4.3 Årliga koldioxidutsläpp för de 200 000 småhusen med och utan konverteringsstöd (miljoner ton)



Gör man ett tankeexperiment och antar att staten hade använt de 450 miljoner kronorna till att köpa utsläppsrätter, och givetvis inte utnyttjat dem, skulle koldioxidutsläppen ha kunnat minska ännu mer. Med ett pris på 20 euro per ton koldioxid (ca 20 öre per kg), skulle ett sådant agerande ha kunnat minska koldioxidutsläppen med 2,25 miljoner ton koldioxid, jämfört med de 0,55 miljoner ton som stödet beräknas ge. Ser man på stödet enbart ur ett klimatpåverkansperspektiv kan man således konstatera att det inte var samhällsekonomiskt kostnadseffektivt, eftersom samma utsläppsminskning hade kunnat nås till en betydligt lägre kostnad⁶².

Känslighetsanalys

Känslighetsanalys har gjorts genom att variera två variabler: diskonteringsräntan och värdet av koldioxidutsläpp. Om diskonteringsräntan sätts till 3 procent (i stället för 4 procent), ökar den samhällsekonomiska

⁶² Med samhällsekonomisk kostnadseffektivitet menas att nå ett givet mål till lägsta möjliga kostnad. Alternativt kan detta uttryckas som att en given resursinsats ska leda till en så stor effekt som möjligt.

vinsten med stödet till 1 044 miljoner kr. Anledningen är att de minskade kostnaderna från energianvändningen i framtiden får en allt större vikt⁶³.

Om värdet av koldioxidutsläppen minskas från 1,50 kr/kg (som i grundalternativet) till 0,88 kr/kg (som bygger på Konjunkturinstitutets beräkningar för att nå det klimatpolitiska målet), kommer den samhälls-ekonomiska vinsten av tidigareläggningen att minska till 599 miljoner kr.

Om man sätter värdet av koldioxidutsläppen till noll, kommer den samhälls-ekonomiska vinsten av konverteringarna att minska till 155 miljoner kr. Att det trots allt blir en vinst beror på de minskade kostnaderna för energi (med bibehållen nytta) som trots allt uppstår när man byter ut sin oljepanna.

4.2.3 Statsfinansiella effekter av tidigareläggningen

De statsfinansiella effekterna av en tidigareläggning av konverteringarna består dels av utbetalandet av stödet (450 miljoner kr), dels av minskade framtida skatteintäkter från energianvändningen med 1 235 miljoner kr under perioden 2006 till 2014, givet 2006 års skattenivåer⁶⁴. Sammantaget får tidigareläggningen således en negativ inverkan på statens budget med närmare 1,7 miljarder kr (nuvärdesberäknat med 4 procents diskonteringsränta). Orsaken är naturligtvis att olja är hårdare beskattat än biobränsle och fjärrvärme.

En övergång till mer miljövänliga energislag kommer att minska statens intäkter. Å andra sidan är det utifrån nationalekonomisk teori just det som är tanken med miljöbeskattningen. Om man genom en extra pålaga får betala för miljöeffekterna (s.k. internalisering av externa effekter) ska ju energiproduktionen styras över till mer miljövänliga alternativ⁶⁵. I slutändan blir effekten en renare miljö och en ökad samhällsnytta.

4.3 Stödet och delmålet om energianvändning i byggnader

I propositionen om konverteringsstödet från olja framgår att stödet generellt bedöms att ha positiva effekter på hälsa, miljö och klimat genom att det bidrar till att minska användningen av fossila bränslen. En ökad uppvärmning genom biobränslen minskar de klimatpåverkande utsläppen. Sammantaget bedöms därför stödet kunna bidra till att uppfylla miljö-kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning och God bebyggd miljö.⁶⁶

Detta avsnitt avser att beskriva hur måluppfyllelsen för ett delmål inom det sistnämnda miljö-kvalitetsmålet, *Energianvändning m.m. i byggnader*, har påverkats av stödet. Eftersom stödet avser uppvärmning i småhus, kommer redovisningen att begränsas till att avse småhusbebyggelsen, till skillnad från den totala byggnationen som delmålet egentligen

⁶³ Om däremot diskonteringsräntan sätts till 5 procent minskar den samhälls-ekonomiska vinsten med stödet till 787 miljoner kronor.

⁶⁴ Skatteintäkterna som avses är skatt på användning av olja, pellets, fjärrvärme och el samt momsintäkter från underhåll, investeringar och energianvändning. Se även bilaga 1.

⁶⁵ Ett annat sätt att beskriva utvecklingen är att skattebasen minskar med en minskad oljeanvändning.

⁶⁶ Prop. 2005/06:32, avsnitt 5.

innefattar. Endast uppgifter för 2005 och 2006 kommer att presenteras och jämföras, d.v.s. statistik för sista året före stödets införande och stödets första år.

4.3.1 Stödets bidrag till uppfyllelse av det tidigare delmålet

När konverteringsstödet lanserades var delmålslydelsen enligt följande⁶⁷:

"Miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre år 2010 än år 1995. Detta ska bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska samt att andelen energi från förnybara energikällor ökar."

För att spegla hur stödet har bidragit till delmålsuppfyllelsen utgår Boverket från den fördjupade utvärdering av delmålet som presenterades under hösten 2007⁶⁸. I den utvärderingen används ett antal indikatorer som ska avspegla utvecklingen inom sektorn *Bostäder, service m.m.* I denna redovisning väljer vi att applicera dessa indikatorer på kategorin *småhus*.

De indikatorer som används är:

- andel energi från fossila bränslen och förnybara energislag av den totala energianvändningen inom sektorn,
- total energianvändning inom sektorn, och
- total energianvändning inom sektorn i förhållande till den totala uppvärmda arean.

I tabell 4.2 nedan redovisas utvecklingen under perioden 2005-2006.

Tabell 4.2 Tidigare delmålslydelse. Utveckling enligt de nationella indikatorerna inom sektorn *Småhus*, åren 2005-2006.

Mål	Indikator	2005	2006
Minskad miljöbelastning och ökad andel förnybar energi	Andel energi från fossila bränslen	17 %	13 %
	Andel energi från förnybara energikällor	60,2 %	62,4 %
Minskad energianvändning	Total energianvändning i småhus (TWh per år)	43,2 TWh	41,0 TWh
Energieffektivisering	Energianvändning i småhus per uppvärmd area (kWh/m ²)	169 kWh/m ²	160 kWh/m ²

Källa: Beräkningarna bygger på statistikuppgifter från Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*, SCB (2006), *Energistatistik i småhus 2005* och SCB (2007), *Energistatistik i småhus 2006*. Beräkningarna presenteras närmare i bilaga 2.

Energianvändningen som härstammar från fossila bränslen minskar samtidigt som andelen energi från förnybara energikällor ökar. Även energieffektiviseringsmässigt går utvecklingen åt rätt håll. Småhussektorn drar sitt strå till stacken mot måluppfyllelse, och stödet har med största sannolikhet bidragit till detta (se också avsnitt 4.1).

⁶⁷ Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, s. 199.

⁶⁸ Boverket (2007b), *Energianvändning i byggnader*.

4.3.2 Stödets bidrag till uppfyllelse av nuvarande delmål

I propositionen 2005/06:145, *Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande*, presenterades ett nytt förslag till delmålslydelse, vilket också beslutades av riksdagen under våren 2006. Anledningen till den nya delmålslydelsen var dels att skapa ett mer långsiktigt mål, dels att på ett fokuserat och bättre koordinerat sätt arbeta med energieffektivisering i bebyggelsen.

”Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050 i förhållande till användningen 1995. Till år 2020 skall beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.”

För att visa utvecklingen gentemot det nuvarande delmålet är används följande indikatorer:

- procentuell förändring av den totala energianvändningen per areaenhet,
- energi som härstammar från fossila bränslen, och
- andel förnybar energi.

Tabell 4.3 Nuvarande delmålslydelse. Utveckling enligt de nationella indikatorerna inom sektorn *Småhus*, åren 2005-06.

Mål	Indikator	2005	2006
Total energianvändning per areaenhet i småhus minskar med: 20 procent till år 2020 i förhållande till 1995 50 procent till år 2050 i förhållande till 1995	Energianvändning i småhus per uppvärmd area (kWh/m ²)	169 kWh/m ²	160 kWh/m ² = minskning med 5,5 procent mellan 2005 och 2006. ⁶⁹⁷⁰
Beroendet av fossila bränslen är brutet 2020	Fossila bränslen inom småhussektorn	7,3 TWh	5,5 TWh = minskning med 25 procent mellan 2005 och 2006
Andelen förnybar energi ökar kontinuerligt	Andel energi från förnybara energikällor	60,2 %	62,4 %

Källa: Beräkningarna bygger på statistikuppgifter från Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*, SCB (2006), *Energistatistik i småhus 2005* och SCB (2007), *Energistatistik i småhus 2006*. Beräkningarna presenteras närmare i bilaga 2

Alla indikatorer som redovisas i tabell 4.3 visar på en positiv utveckling inom småhussektorn. Energianvändningen per m² minskar, användningen

⁶⁹ Boverket uppskattar minskningen i energianvändning per m² uppvärmd area i småhus till 16,8 procent mellan åren 1995 och 2006. Enligt SCB (1996), *Energistatistik i småhus*, var den totala energianvändningen i småhus 1995 53,9 TWh fördelat på en yta motsvarande 280,5 miljoner m². Det ger en energianvändning per m² på 192 kWh.

⁷⁰ Om man viktat energianvändningen utifrån energibärarnas förluster fr.o.m produktionen, via energiöverföringen fram till nyttjandet, är minskningen mellan 2005 och 2006 4,8 procent.

av fossila bränslen har minskat med 25 procent på ett år och andelen förnybar energi ökar. Stödet har visserligen bidragit till denna utveckling, men eftersom målåren för den nya delmålslydelsen är 2020 respektive 2050 är det högst sannolikt att de konverteringar som genomfördes med hjälp av stödet förmodligen skulle ha genomförts före år 2020 även utan stöd. Med andra ord är det Boverkets uppfattning att konverteringsstödet inte har bidragit till måluppfyllelse enligt den nuvarande delmålsformuleringen.

Tabell 4.4 Stödets påverkan på delmåluppfyllelsen i småhussektorn

	Minskning fossila bränslen	Ökad användning av förnybar energi	Energieffektivisering
Tidigare delmålslydelsen	Ger positiv påverkan på resultatet vid målåret	Ger positiv påverkan på resultatet vid målåret	Ger positiv påverkan på resultatet vid målåret
Nuvarande delmålslydelsen	Förväntas inte påverka resultatet vid målåret	Förväntas inte påverka resultatet vid målåret	Förväntas inte påverka resultatet vid målåret

I tabell 4.4 ovan sammanfattas stödets påverkan på delmåluppfyllelsen. När stödet infördes gällde den tidigare delmålslydelsen med målåret 2010. Att stödet har bidragit till att nå detta mål är inte orimligt att anta, när stödet förmodligen har påskyndat konverteringar som skulle ha gjorts inom de närmaste fem till tio åren. Beträffande den nya delmålslydelsen med målåren 2020 och 2050, är det inte lika troligt att stödet har bidragit till måluppfyllelse, eftersom dessa tidsgränser ligger så pass långt fram i tiden att de konverteringar som genomfördes tack vare stödet förmodligen ändå skulle ha genomförts under perioden fram till målåren.

4.4 Mindre olja, bättre miljö – men till vilket pris?

De syften som politikerna hade med stödet har uppnåtts. Energi-användningen har minskat, främst beroende på att värmepumpar har ersatt oljepannorna. Positiva miljöeffekter har främjats när oljeuppvärmning har ersatts av dels ”renare” biobränsle och fjärrvärme, dels effektivare värmepumpar. Stödet har också bidragit till att ”oljeutfasningen” har snabbats på, eftersom oljeanvändningen har minskat i en snabbare takt än vad som skulle ha varit fallet utan stöd. Således, stödet har haft en positiv inverkan på energianvändningen, d.v.s. den energi som hushållen köper in. Det har emellertid inte bidragit till att minska energibehovet i småhusen.

Huruvida stödet har bidragit till att delmålet om energianvändning i byggnader inom God bebyggd miljö uppnås, kan inte definitivt klarläggas. Stödet har på ett positivt sätt påverkat måluppfyllelsen enligt den tidigare målslydelsen med målåret 2010 (som gällde när stödet infördes). Miljöbelastningen och koldioxidutsläppen från energianvändningen minskar med en snabbare utfasning av oljan, energianvändningen effektiviseras med en övergång till värmepumpar och andelen energi från för-

nybara energikällor ökar vid en ökad användning av biobränsle och fjärrvärme.

Boverket kan dock inte fastlägga att stödet har bidragit till en ökad måluppfyllelse enligt den nya delmålslydelsen. Eftersom målåret nu är satt till år 2020, och oljeuppvärmningen i småhus kan antas vara urfasad dessförinnan oavsett om ett stöd hade funnits eller ej, kan inte stödet sägas ha bidragit till att uppfylla delmålet. Däremot har stödet haft del i att kortsiktigt skynda på utvecklingen mot ett minskat beroende av fossila bränslen och en ökad andel förnybar energi i småhussektorn.

Eftersom det är samhällsekonomiskt lönsamt, främst av miljöskäl, att ersätta olja i småhus med annan uppvärmning, ligger det i sakens natur att stödet genom en tidigareläggning av konverteringarna har bidragit till en ökad samhällelig nytta. Vinnarna är småhusägarna som får lägre energikostnader, samt alla medborgare som drar fördel av de minskade utsläppen. Det kan dock konstateras att stödet ur ett klimatpåverkansperspektiv inte var kostnadseffektivt, eftersom motsvarande minskning av koldioxidutsläppen hade kunnat nås till en lägre kostnad för samhället.

Stödet stimulerade en åtgärd som även utan stöd var såväl samhällsekonomiskt som privatekonomiskt lönsam. Mot den bakgrunden fanns det inte heller några större hinder för småhusägarna att byta ut sin oljepanna mot en annan uppvärmningskälla. Därför går det att ifrågasätta om det borde ha införts något stöd för att påverka de marknadsmekanismer, som redan under åren före stödets införande på ett tydligt sätt styrde utvecklingen mot en minskad oljeanvändning.

4.5 Delmålet i framtiden

Det nuvarande delmålet för energianvändning i byggnader m.m. har som tidigare nämnts följande lydelse:

”Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050 i förhållande till användningen 1995. Till år 2020 skall beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.”

I underlagsrapporten till den fördjupade utvärderingen av God bebyggd miljö 2007, angav Boverket att två (brutet beroende av fossila bränslen och andelen förnybar energi ökar kontinuerligt) av de tre målsättningarna i delmålslydelsen troligen kommer att nås för sektorn bostäder, service m.m. till år 2020. Det tredje målet, den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler ska minska med 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050, kommenterar Boverket enligt följande: ”Utvecklingen går åt rätt håll, men det är osäkert om målen hinner uppfyllas i tid”⁷¹.

Energien i bostäder och lokaler används till uppvärmning av utrymmen och tappvarmvatten samt hushålls- och driftel. Energin till uppvärmning är till stor del beroende av tre faktorer: uppvärmningssystemet, byggnadens klimatskärm och installationsteknik. Hushålls- och driftelen, som

⁷¹ Boverket (2007b), s. 37.

består i användning av elektriska apparater, belysning och annat som behövs för att klara de vardagliga bestyren, beror på mängden och typ av apparater och vårt eget beteende.

Ett byte av uppvärmningsform, d.v.s. en konvertering, kan effektivisera energianvändningen till viss del, framför allt om man övergår till värmepump. Tar man dock hänsyn till de olika energibärarnas förluster från och med produktionen, via energiöverföringen fram till nyttjandet, är det i stort sett bara byten från direktverkande eller vattenburen elvärme till värmepump som ger positiva effekter på energianvändningen per m²⁷². Med andra ord, konverteringar av uppvärmningssystem är inte den all-enarådande lösningen om delmålet ska uppnås.

För att den totala energianvändningen per areaenhet ska minska med 50 procent till år 2050, till högst 131,5 kWh per m², krävs därför andra utvägar. För en effektivare användning av energi för uppvärmningsändamål kan tre huvudsakliga områden utkristalliseras. För det första kan man minska utflödet av värme från byggnaden. Exempel på sådana åtgärder är tilläggsisolering och tätning eller byte av fönster. En risk med sådana åtgärder är att de kan skada byggnaden, eftersom de förändringar som uppstår kan påverka ventilationens funktion och fuktens transportvägar i byggnaden.

För det andra kan man med hjälp av installationstekniska åtgärder minska energianvändningen. Exempel på åtgärder i värmesystem kan vara central temperaturreglering, injustering och driftstyrning av ventilation samt installation av värmeåtervinning.

Sist men inte minst kan vi ändra våra levnadsvanor, exempelvis genom att sänka inomhustemperaturen eller minska vattenanvändningen för bad och duschning.

En framtid med en effektivare energianvändning kräver därför nya lösningar. Den långsiktiga potentialen ligger i bra isolerade byggnader med bra klimatskärmar, bättre utnyttjande av styr- och reglersystem och en vilja att ändra vårt beteende. Frågan är bara vilka incitamenten är för att realisera den.

⁷² I SOU 2008:25, *Ett energieffektivare Sverige*, bilaga 4 s. 369-396. används viktningsskoefficienter för att ta hänsyn till att relatera energianvändningen med det totala resursbehovet för att framställa energin. För effektiviseringsåtgärder är viktningsskoefficienterna 2,5 för el, 1,0 för fjärrvärme, 1,2 för olja och 1,2 för biobränsle.

5. Slutsatser

5.1 Hösten 2005 – före stödet

Sommaren 2005 har tagit slut. I landet Sverige finns mellan 200 och 250 000 småhusägare som använder olja för att värma upp sina bostäder. För fem år sedan var de närmare 400 000 stycken. 30-40 000 oljepannor fasas ut från småhusen varje år. En viktig förklaring är den dyra oljan. De senaste fem åren har oljepriset stigit med 60 procent, på tio år med 90 procent⁷³. Det har helt enkelt blivit lönsamt för småhusägarna att byta ut sin oljepanna mot exempelvis en pelletspanna eller värmepump.

I detta läge beslutar landets styrande politiker att under fem år avsätta totalt 450 miljoner kronor i ett stöd för att minska oljeuppvärmningen och öka andelen förnybar energi i de svenska småhusen. Tanken är att 6 400 småhusägare, ca 20 procent av de potentiella bidragstagarna, varje år kommer att få ekonomisk hjälp för en åtgärd som i nästan samtliga fall redan är lönsam utan stöd. Vad blir effekterna?

5.2 2006 och 2007 – handläggningskaoset

Gamla oljepannor med låga verkningsgrader och höga oljepriser gjorde konverteringarna lönsamma för småhusägarna även utan stöd. Genom stödet fick småhusägarna ”gratispengar” för att göra något som de ändå hade tänkt göra. Att stödet inte gavs retroaktivt medförde att en del av de potentiella köparna under hösten 2005 väntade med investeringarna till efter årsskiftet. Givetvis blev söktrycket enormt. Kombinerat med en snålt tilltagen ekonomisk ram i förhållande till efterfrågan, uppstod en närmast kaotisk situation för handläggarna på länsstyrelserna.

För det första blev handläggningstiderna längre och avslagen fler p.g.a. missade tidsfrister (och i förlängningen överklaganden) än för jämförande stöd. En starkt bidragande orsak var att de personella resurserna på länsstyrelserna inte var anpassade till söktrycket. För det andra blev andelen kompletteringar, främst beroende på uteblivna intyg som visade

⁷³ I förhållande till elprisets utveckling är detta dock inte extremt. Elpriset steg med 50 procent under 2000-talets första fem år, och med 75 procent mellan 1995 och 2005.

att oljepannan hade varit i bruk, betydligt högre än för andra stöd. Vad berodde det på? Många förklaringar kan nämnas: bristande information och otydliga blanketter, otydligt regelverk, de sökande tog inte till sig informationen m.m.

En konsekvens av stödets höga efterfrågan och den stora mängden kompletteringar blev att kostnaderna för administrationen skenade iväg. Länsstyrelserna använde under 2006 och 2007 uppskattningsvis mellan 50 och 60 årsarbetskrafter för handläggningen av stödet. Boverkets avsatte under samma tidsperiod drygt tre årsarbetskrafter för sitt administrativa arbete med stödet.

Länsstyrelserna uppmärksammade Boverket om den besvärliga handläggningssituationen på ett tidigt stadium. Boverket och miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet försökte därefter att lindra kaosymptomen på flera olika sätt. De främre och bortre tidsfristerna för ansökningarna ändrades, vilket dels minskade antalet avslag, dels sänkte kraven på omedelbar handläggning från länsstyrelsernas sida. Initialt innebar dock de ändrade tidsfristerna också merarbete för länsstyrelserna i och med att tidigare avslagna ärenden fick behandlas ännu en gång.

Det starka söktrycket, på elva månader hade ansökningar motsvarande hela stödets ram inkommit, gjorde att de ekonomiska ramarna ändrades två gånger under 2006 och 2007. Det innebar att länsstyrelserna kunde kreditera fler ärenden än som ursprungligen var tänkt, vilket också medförde att färre ärenden avslogs p.g.a. medelsbrist. Det problematiska med ändringarna i krediteringsramarna var att de, till skillnad från bidrag, kräver riksdagsbeslut. Det innebar att beslutsprocessen troligen blev längre samt att effekterna på aktörerna nedåt i den statsförvaltande kedjan (Boverket och länsstyrelserna) och i slutändan de sökande påverkades negativt.

Boverket och länsstyrelserna försökte att bli tydligare i sin information om vilka krav som ställdes på konverteringsåtgärderna. Med tiden blev också intygen från de sökande bättre och därmed också kompletteringarna färre.

En del av de problem som uppstod i handläggningen hade sin orsak i att stödet "sjösattes" under stark tidspress i slutet av 2005 och i början av 2006. 14 arbetsdagar löpte mellan förordningens och föreskrifternas ikraftträdande. Under denna period var det dessutom jul-, nyårs- och trettondagshelger. Resultatet blev att det initialt fanns otydligheter i tolkningen av förordning och föreskrifter, att blanketterna var otydliga och att informationen inte var heltäckande. Med eftertankens kranka blekhet inser Boverket att mer tid borde ha begärts för att skriva föreskrifter, utforma och distribuera blanketter samt sprida information. I detta sammanhang måste dock nämnas att arbetet med introduktionen av konverteringsstödet från oljeuppvärmning var ett undantag.

Sammantaget, handläggningen av stödet blev initialt kaosartad. Tack vare ett bra samarbete mellan länsstyrelserna, Boverket och miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet lindrades handlägningsproblemen, bl.a. genom olika förtydliganden i regelverket och informationen, bättre blanketter, ändring av ekonomiska ramor och tidsfrister. Frågan Boverket nu ställer sig är hur man kan undvika, eller i alla fall mildra, liknande scenarier i framtiden.

5.3 Våren 2008 – efter stödet

Allt färre använder olja för uppvärmning. Under 2006 slutade ca 70 000 småhus att värmas med olja. 34 000 av dessa fick stöd för att byta uppvärmningskälla. Boverket kan därmed konstatera två saker. För det första, drygt 35 000 oljepannor fasades ut i landet under 2006 utan ekonomisk hjälp av staten, d.v.s. konverteringarna låg på samma nivå som innan stödet infördes. Det är ett klart tecken på att det är privatekonomiskt lönsamt att byta ut sin oljepanna även utan stöd. För det andra, det var storkonsumenter av olja, med stora hus och gamla oljepannor, som fick stöd. Många av dem skulle troligen ha bytt ut sin oljepanna något år senare även utan stöd. Med andra ord, stödet tidigarelade konverteringarna.

Politikernas mål med stödet, som var allmänt hållna, uppfylldes. Stödet har bidragit till en minskad oljeanvändning, en ökad användning av biobränsle och en minskad energianvändning. Stödet har också bidragit till måluppfyllelsen av den gamla lydelsen av delmål 6 inom miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, främst tack vare att en snabbare utfasning av oljan för evigt minskar koldioxidutsläppen med drygt en halv miljon ton. Dock har stödet inte bidragit till måluppfyllelse enligt den nya delmålslydelsen, i och med att stödet troligen inte påverkar den tidpunkt när det sista svenska småhuset slutar att använda olja för uppvärmning.

Det är samhällsekonomiskt lönsamt, främst av miljöskäl, att ersätta oljan med annan uppvärmning. Därför ligger det i sakens natur att stödet, som har medfört en tidigareläggning av konverteringarna, har bidragit till en ökad samhällsnytt.

Trots de positiva effekterna går det att ifrågasätta stödet. Att byta ut en oljepanna mot en annan uppvärmningsform är inte alltför besvärligt rent tekniskt. Stödet stimulerade därtill en åtgärd som även utan stöd var såväl privat- som samhällsekonomiskt lönsam. Mot den bakgrunden fanns det inga större tekniska eller ekonomiska hinder att byta ut sin oljepanna mot en annan typ av uppvärmning. Dessutom, redan åren innan stödets införande styrde marknadsmekanismerna på ett mycket markant sätt utvecklingen mot en minskad oljeanvändning.

5.4 Efter 2008 – stöd och handläggning i framtiden

Boverket har identifierat fyra tidsmässiga faser i ett stöds ”levnad”. I var och en av dessa faser finns det aspekter som ansvariga beslutsfattare bör fundera på för att handläggningen ska fungera så smidigt som möjligt. Resonemanget bygger på att en given ekonomisk ram avsätts för ett stöd.

Innan stödet kommer till – stödets ram

Den viktigaste komponenten för en smidig handläggning av ett stöd är ett bra förarbete. Därför är det av stor vikt att bygga en bra grund. Ett framtida stöd måste sättas i sitt sammanhang, d.v.s. det måste finnas en klar koppling till den övergripande politikens mål och syften. Om det ur politisk synvinkel finns ett problem som ska lösas eller ett mål som ska uppnås, bör det i förarbetena till stödet klart framgå vilka alternativ som finns för att lösa problemet eller uppnå målet. Behövs det nya incitament för att

påverka utvecklingen? Om ja, är ett stöd ”rätt” styrmedel? Är de åtgärder som behöver stimuleras samhälls- och privatekonomiskt lönsamma även utan stöd?

När ett stöd ska införas, måste dess syfte vara klart definierat. Det ska klart framgå vilka åtgärder stödet avser. Ska stödet vara till något (exempelvis biobränsleanordningar) eller från något (t.ex. olje-uppvärmning)? Det bör också tydliggöras vad man inte får stöd till eller från. Motiven till dessa val bör också klart anges. Målet med stödet bör också vara mätbart och klart definierat. Vad politikerna förväntar sig av stödet bör också klargöras. Slutligen måste tidpunkten för stödets införande fastställas och motiveras. Politiska utspel inför ett stöds ikraftträdande kan påverka olika aktörers agerande på marknaden, och i sig motivera att stödet gäller retroaktivt.

När stödet har satts i sitt politiska sammanhang och syftet har klargjorts, måste en grundlig konsekvensutredning av stödet göras. Den bör innefatta åtminstone tre delar: stödets troliga konsekvenser och effekter, stödets inverkan på handläggningsprocessen samt en känslighetsanalys. Effektdelen bör omfatta en bakgrundsbeskrivning, en beskrivning av de åtgärder som stödet avser att stimulera, analys av kostnader och tidsaspekter för att genomföra åtgärder, vad som händer om inget stöd införs (nollalternativ) jämfört med utvecklingen med det tänkta stödet.

Utifrån denna analys bör också en analys av stödets efterfrågan göras. Hur många kommer att söka stödet (baserat på privatekonomiska kalkyler och nollalternativ) och vilka konsekvenser får denna efterfrågan på länsstyrelsernas handläggning? Syftet med denna analys är att få en bild av hur väl länsstyrelsernas handläggningsorganisation är anpassad till stödets efterfrågan.

Slutligen bör också en känslighetsanalys göras av hur stödets storlek kommer att påverka efterfrågan. Denna känslighetsanalys bör vara grunden för hur stödets storlek bestäms. Vilket ska vara det maximala beloppet den sökande kan få? Ska stödet relateras till åtgärdernas kostnader (ofta maximalt 30 procent)? Ska det vara ett fast belopp oavsett kostnad för åtgärden? Vilka effekter får de olika alternativen på länsstyrelsernas handläggning?

Konsekvensutredningen blir grunden för stödets ram, d.v.s. vad man ska få stöd till, varför man ska få stöd, när stödet ska införas, hur stort stödet ska bli etc. Tre ytterligare aspekter bör också ingå i förarbetena till stödet: om stödet ska vara i form av bidrag eller kreditering, inriktning på stödets uppföljning och utvärdering samt hur justeringar av stödets ramar kan göras om konsekvenserna avviker kraftigt från de förväntade.

Regelskrivandet – fylla ramen med innehåll

När riksdagen har beslutat om införandet av ett stöd, och godkänt stödets ram, är det dags att författa och besluta om stödets förordning och föreskrifter. En viktig utgångspunkt i detta arbete bör vara att nå en bra balans mellan dels politikernas syften och önskemål, dels en smidig handläggningsprocess.

Det finns ett antal frågor som Boverket anser att man bör tänka på i regelskrivandet. Är reglerna typiskt sett stabila och utan behov av ändring under stödets levnad? Är reglerna tydliga och utan tolkningssvårigheter? Är reglernas språk lättförståeligt? Tekniska krav på stödberättigade åt-

gärder, behövs de och hur bör de i så fall utformas? Får man ansöka om stöd innan man har genomfört åtgärden?

Dessutom, vid en begränsad ekonomisk ram för stödet finns det behov av ett s.k. tvåbeslutsförfarande (preliminärt och slutligt beslut). En fråga som bör analyseras vid regelskrivandet är om dessa båda ansökningstillfällen bör regleras tidsmässigt. Att ha en ”främre” tidsfrist (t. ex. att lämna in en preliminär ansökan inom en viss tid efter åtgärdens påbörjande) kan skapa många överklaganden och kompletteringar, särskilt om genomförandetiden för den stödberättigade åtgärden är kort. Om däremot stödets efterfrågan är hög (risk för medelsbrist), genomförandetiden är lång och/eller kostnaden för åtgärden är hög bör troligen den ”främre” tidsfristen vara kvar, eftersom den sökande som ska vidta en åtgärd vill vara säker på att få stöd.

Regelskrivandet innebär sålunda ett val mellan olika alternativa lösningar. Grunden för hur reglerna i slutändan ser ut bör naturligtvis vara den konsekvensbeskrivning som berörda myndigheter ska göra.

Slutligen, Boverket vill särskilt framhäva två aspekter i regelskrivningsprocessen. För det första bör tiden för detta arbete vara så pass lång att det säkerställs att reglerna är tydliga och inte kan missförstås. För det andra bör det under processen föras en dialog mellan å ena sidan ansvarigt departement och ansvarig föreskrivande myndighet, och å andra sidan länsstyrelsen och berörda branscher.

Ansökningar och handläggning

När reglerna är beslutade och stödet ska ”sjösättas” bör fokus mer och mer läggas på att uppnå en väl fungerande handläggning. Ansvarig myndighet ska ta fram tydlig och lättförståelig information till länsstyrelserna och allmänheten. Där ska klart framgå vad stödet avser, hur stort stödet är, när man kan söka, varför det krävs två beslut m.m. Där bör också klargöras varför man inte får stöd för andra åtgärder som kan tänkas uppnå liknande syften. Tydlig information bör också finnas tillgänglig för de branscher som kan tänkas vara berörda av stödet. Här kan tyngdpunkten ligga på stödberättigade åtgärder, tekniska krav etc., allt för att branschen ska veta vilka produkter/åtgärder som uppfyller kraven för stöd.

Innan ansökningsblanketter utformas ska ansvarig myndighet noga tänka igenom vad som ska följas upp och utvärderas. En analys bör göras av vilka data som behövs och hur den kan inhämtas. För att underlätta handläggningen, och minimera antalet kompletteringar, bör för utvärderingsändamålet endast nödvändiga uppgifter inkluderas. Ansökningsblanketterna måste vara väl genomtänkta och tydliga med klara instruktioner. De ska också vara tillgängliga för de sökande när stödet införs.

För att underlätta framtagandet av tydlig information och tydliga blanketter kan ett samarbete med länsstyrelser och eventuellt också allmänheten införas i form av s.k. testrundor med pilotversioner av blanketter och information. Detta förutsätter dock att det avsätts tillräckligt med tid.

I framtiden kan det också bli aktuellt med elektroniska ansökningar, d.v.s. att den sökande ansöker om stöd via Internet med hjälp av e-legitimation. Elektroniska ansökningar har den stora fördelen att antalet ofullständiga ansökningar minskar (givet att obligatoriska rutor i ansökan måste vara ifyllda), vilket ger färre kompletteringar och kortare hand-

läggningstider. Ett antal frågetecken finns dock kvar att räta ut innan elektroniska ansökningar kan bli normerande. För det första, hur ska den sökande göra om intyg måste bifogas ansökan? För det andra, om det är flera personer som ansöker eller om det är flera ägare till en fastighet, vem ska då ha fullmakt att elektroniskt skriva under ansökan?

Enligt Boverket bör elektronisk handläggning ses som ett medel för ansökningar, inte en lösning på problematiken. Vid utformning av elektroniska blanketter måste särskild uppmärksamhet ges till de uppgifter som de sökande lämnar i uppföljnings- och utvärderingssyfte, men som inte är nödvändiga för att länsstyrelsen ska bevilja stöd.

Sammanfattningsvis, innan riksdagen tar beslut om ett nytt stöd måste dess syfte och mål vara klarlagda. En grundlig konsekvensutredning måste genomföras, vilken mynnar ut i stödets ramar och inriktning. I denna process bör fokus till stor del ligga på de effekter och resultat man vill uppnå, men handläggningsprocessen bör också beaktas.

När förordningen och föreskrifterna för stödet skrivs, ska politikernas syften och mål balanseras mot behovet av en smidig handläggningsprocess. Slutligen, framtagandet av information och ansökningsblanketter bör till största delen baseras på att handläggningen av stödet ska fungera smärtfritt.

Vad händer sen? – Uppföljning och utvärdering

Under stödperioden bör uppföljning av stödets utfall göras. Efter stödets avslutande bör också en utvärdering av stödet genomföras. Den bör inriktas på två delar, dels de utvärderingsaspekter som politikerna preciserade i förarbetena till stödet, dels en avstämning av den konsekvensutredning som gjordes före stödets införande. Om stödet löper över flera år, är det dessutom inte orimligt att en utvärdering görs under stödperioden.

Källförteckning

Tryckta källor

- BFS. *Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2006:03) om stöd för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus.*
- Boverket (2005), *Remissvar till promemorian "Investeringsstöd för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus"*, Dnr 10139-2540/2005.
- Boverket (2006), *Plan för uppföljning och utvärdering av stöd (SFS 2005:1256) för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus*, Dnr 1399-2050/2006.
- Boverket (2007a), *Stödet för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus – en utvidgad uppföljning*. ISBN 978-91-85751-28-0.
- Boverket (2007b), *Energianvändning i byggnader*. ISBN 978-91-85751-59-4.
- Energimyndigheten (2006a), *Uppvärmning i Sverige 2006*, ER 2006:31. ISSN 1403-1892.
- Energimyndigheten (2006b), *Metoder för att utvärdera styrmedel för effektivare energianvändning*. ER 2006:24. ISSN 1403-1892.
- Energimyndigheten (2006c), *Referensscenarier*. ER 2006:27. ISSN 1403-1892.
- Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*, ET 2007:50.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2006), *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, ER 2006:34. ISSN 1403-1892.
- Energimarknadsinspektionen (2007), *Uppvärmning i Sverige 2007*, EMIR 2007:03. ISSN 1653-8056.
- Miljödepartementet (2007), *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Boverket*.
- Näringsdepartementet (2008), *Ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende anslagen 35:8, 35:9, 35:10, 35:11, 35:12 inom utgiftsområde 21 Energi*. N 2008/2017/E.
- Näringsutskottets betänkande 2005/06:NU8, *Stöd för konvertering från direktverkande elvärme och oljeuppvärmning i bostadshus*.
- Prop. 2001/02:143, *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*.
- Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

- Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 21 Energi*.
- Prop. 2005/06:32, *Stöd för konvertering av oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- Prop. 2005/06:145, *Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande*.
- SCB (1995), *Energistatistik för småhus 1994*. E 16 SM 9504.
- SCB (1996), *Energistatistik för småhus 1995*. E 16 SM 9603.
- SCB (1997), *Energistatistik för småhus 1996*. E 16 SM 9703.
- SCB (1998), *Energistatistik för småhus 1997*. E 16 SM 9801.
- SCB (1999), *Energistatistik för småhus 1998*. E 16 SM 9901.
- SCB (2001), *Energistatistik för småhus 2000*. EN 16 SM 0101.
- SCB (2002), *Energistatistik för småhus 2001*. EN 16 SM 0201.
- SCB (2003), *Energistatistik för småhus 2002*. EN 16 SM 0302.
- SCB (2004), *Energistatistik för småhus 2003*. Korrigerad version EN 16 SM 0403.
- SCB (2005), *Energistatistik för småhus 2004*. EN 16 SM 0501.
- SCB (2006), *Energistatistik för småhus 2005*. EN 16 SM 0601.
- SCB (2007), *Energistatistik för småhus 2006*. EN 16 SM 0701.
- SFS, *Förvaltningslag (1986:223)*.
- SFS. *Lag (2005:1247) om kreditering på skattekonto av stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Förordning (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Förordning (2006:129) om förändring i förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Lag (2006:930) om ändring i lagen (2005:1247) om kreditering på skattekonto av stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Förordning (2006:984) om förändring i förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Förordning (2006:1029) om förändring i förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Lag (2006:1403) om ändring i lagen (2005:1247) om kreditering på skattekonto av stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem eller installation av solvärme*.
- SFS. *Förordning (2007:23) om förändring i förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SFS. *Lag (2007:622) om ändring i lagen (2005:1247) om kreditering på skattekonto av stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus*.
- SIKA (2002), *Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet*. SIKA-rapport 2002:4. ISSN 1402-6651.

Otryckta källor

- Boverket (2008), *Alternativa uppvärmningsformer i befintliga permanentbebodda småhus* (kommande rapport).

Boverket (2008), *Bilaga 1 till Boverkets internrevisions årliga uppföljning* (dnr 43-242/2008)

Telefonintervjuer med handläggare av stödet på länsstyrelserna under februari och mars 2008.

Bilagor

Bilaga 1 Förutsättningar för de samhällsekonomiska kostnadsberäkningarna

Beräkningarna är gjorda utifrån ett småhus, som använder 2,3 m³ olja per år, vilket var genomsnittet för småhus räknat på åren 2002-2005⁷⁴. Med en antagen verkningsgrad på 80 procent, och den omräkningsfaktor som SCB använder motsvarar det ett årligt energibehov för uppvärmning av hus och vatten på 18 332 kWh. Den uppskattade förbrukningen samt investerings-, drifts- och underhållskostnader för respektive värmekälla redovisas i tabell B1 nedan.

Tabell B1 Energianvändning, investerings- och driftskostnader (exkl. moms).

Värmekälla	Energiförbrukning ⁷⁵	Verkningsgrad ⁷⁶	Investering ⁷⁷	Årlig DoU ⁷⁸
Olja (som byts ut)	22 915 kWh	80 %		1280 kr
Pellets	21 567 kWh	85 %	64 000 kr	1280 kr
Fjärrvärme	18 517 kWh	99 %	40 000 kr	200 kr
Värmepump	7 051 kWh	260 %	96 000 kr	960 kr

⁷⁴ Enligt egna beräkningar från SCB:s *Energistatistik för småhus*, åren 2003-2006.

⁷⁵ Energiförbrukning = Energiförbrukning / verkningsgrad.

⁷⁶ Antaganden bygger på Energimyndigheten (2007), *Värme i Sverige 2007*, s. 78.

⁷⁷ Antaganden bygger på Energimyndigheten (2007), s. 74.

⁷⁸ Antaganden bygger på Energimyndigheten (2007), s. 75.

Tabell B2 Bränslepriser samt pris på elenergi och fjärrvärme⁷⁹

Värmekälla	Pris per kWh exkl. skatter	Skatt	Pris per kWh inkl. skatter
Olja ⁸⁰	44,3 öre	53,3 öre	97,6 öre
Pellets ⁸¹	30,88 öre	7,72 öre	38,6 öre
Fjärrvärme	31,68 öre	32,92 öre	64,6 öre
El (värmepump)	65,17 öre	48,92 öre	114,09 öre

Samtliga energislag är belagda med moms. El och olja har dessutom punktskatter i konsumtionsledet. Fjärrvärme beskattas i produktionsledet, en skatt som har uppskattats till 20 öre/kWh. I elpriset ingår rörliga nätavgifter för uppvärmning.

Tabell B3 Utsläpp av skadliga ämnen per MWh⁸²

Värmekälla	VOC	SO ₂	NO _x	CO ₂
Olja	12,96 g	37,8 g	244,8 g	302,04 kg
Pellets	108 g	2,16 g	338,4 g	4,40 kg
Fjärrvärme	42 g	292 g	332 g	176 kg
El (värmepump)	17,43 g	606,32 g	371,37 g	795,79 kg

Tabell B4 Värde på utsläpp av skadliga ämnen per kg⁸³

Skadligt ämne	Värde per kg
VOC	38 kr
SO ₂	25 kr
NO _x	75 kr
CO ₂	1,50 kr

⁷⁹ Energipriserna och skatterna gäller för 2006 och återfinns i Energimyndigheten (2006), *Uppvärmning i Sverige 2006*, s. 93.

⁸⁰ Enligt SCB omräknas en kubikmeter eldningsolja till 9 963,3 kWh. Med ett oljepris på 9720 kr/kubikmeter blir uppvärmningskostnaden 97,6 öre per kWh.

⁸¹ Enligt SCB omräknas ett ton pellets till 4 700 kWh. Med ett pelletspris på 1 815 kr/ton blir uppvärmningskostnaden 38,6 öre per kWh.

⁸² Utsläpp från el och fjärrvärme beräknat enligt s.k. marginalel. Uppgifterna bygger på IVL Svenska Miljöinstitutet, maj 2001.

⁸³ Värderingen bygger på de nya värderingar av utsläpp som ska appliceras på transportområdet (ASEK 4).

Bilaga 2 Beräkningar av indikatorer för delmålet *Energianvändning m.m. i byggnader*

Andel förnybar energi inom sektorn "småhus" 2005 och 2006

ANDEL FÖRNYBAR ENERGI SOM NYTTJAS INOM SEKTORN "SMÅHUS", 2005:

Biobränsle 11,2 TWh

Andel förnybar energi av total fjärrvärmeproduktion

(biobränsle 29.4 TWh + värmepump 6.2 * 0.53 TWh + elpannor 0.3 * 0.53 TWh + spillvärme 7.4 TWh)/(tot. tillförd energi fjärrvärme 52.1 TWh) ==> 0.77 = 77 %,

(total fjärrvärmeanvändning inom sektorn = 3,5 TWh) ==> **77 % * 3,5 TWh**

= 2,7 TWh

Andel förnybar energi av total elproduktion

(vattenkraft 72.1 TWh + vindkraft 0.9 TWh + andel biobränsle inom elprod 9.630 TWh) / (total nettoproduktion 154.5 TWh) ==> 0.53 = 53 %,

(total elförbrukning inom sektorn = 22,9 TWh) ==> **53 % * 22,9 TWh**

= 12,1 TWh

SUMMA:

26,0 TWh

Total slutlig energianvändning; 43.2 TWh

Andel förnybar energi: 26,0/43,2 = 60,2 %

Källa: Egen bearbetning av basfakta från SCB (2006), *Energistatistik i småhus 2005 (EN 16 SM 0601)*, SCB och Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*. (Närvärme är ej medräknat, alltför liten användning i sammanhanget)

ANDEL FÖRNYBAR ENERGI SOM NYTTJAS INOM SEKTORN "SMÅHUS", 2006:

Biobränsle 10,3 TWh

Andel förnybar energi av total fjärrvärmeproduktion

Biobränsle 36,2 TWh + värmepump 5,6 * 0,52 TWh + elpannor 0,3 * 0,52 TWh + spillvärme 4,6 TWh / tot. tillförd energi fjärrvärme 55,4 TWh = 0.79 = 79 %,

(total fjärrvärmeanvändning inom sektorn = 4,4 TWh) ==> **79 % * 4,4 TWh**

= 3,5 TWh

Andel förnybar energi av total elproduktion

Vattenkraft 61,2 TWh + vindkraft 1,0 TWh + andel biobränsle inom elprod 10,872 TWh / total elproduktion 140,1 TWh = 0.52 = 52 %,

(total elförbrukning inom sektorn = 22,6 TWh) ==> **52 % * 22,6 TWh**

= 11,8 TWh

SUMMA:

25,6 TWh

Total slutlig energianvändning inom sektorn; 41 TWh

Andel förnybar energi: 25,6/41 = 62,4 %

Källa: Egen bearbetning av basfakta från SCB (2007), *Energistatistik i småhus 2006 (EN 16 SM 0701)*, SCB och Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*.. (Närvärme ej medräknat, alltför liten användning i sammanhanget)

Andel fossil energi inom sektorn "småhus" 2005 och 2006

ANDEL ENERGI SOM HÄRSTAMMAR FRÅN FOSSILA BRÄNSLEN OCH SOM NYTTJAS INOM SEKTORN "SMÅHUS", 2005:

Oljeprodukter 5.4 TWh + övriga bränslen (övervägande naturgas) 0.4 TWh = 5.8 TWh

Andel fossil energi av total fjärrvärmeproduktion

(olja 3.2 TWh + naturgas 2.4 TWh + energikol 3.2 TWh + värmepumpar $6.2 * 0.04$ TWh + elpannor $0.3 * 0.04$ TWh)/(tot. tillförd energi fjärrvärme 52.1 TWh) ==> 0.17 = 17 %,

(total fjärrvärmeanvändning inom sektorn = 3.5 TWh) ==> 17 % * 3.5 TWh = 0.6 TWh

Andel fossil energi av total elproduktion

(olja 2.1 TWh + gasol 0.0 TWh + naturgas 0.8 TWh + kol 3.8 TWh)/ (total nettoproduktion 154.5 TWh) ==> 0.04 = 4 %,

(total elförbrukning inom sektorn = 22.9 TWh) ==> 4 % * 22.9 TWh = 0.9 TWh

SUMMA:

7.3 TWh

Total slutlig energianvändning; 43.2 TWh

Andel fossil energi: $7,3/43,2 = 17 \%$

Källa: Egen bearbetning av basfakta från SCB (2006), *Energistatistik i småhus 2005 (EN 16 SM 0601)*, och Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*.

(Närvarme ej medräknat, alltför liten användning i sammanhanget)

ANDEL ENERGI SOM HÄRSTAMMAR FRÅN FOSSILA BRÄNSLEN OCH SOM NYTTJAS INOM SEKTORN "SMÅHUS", 2006:

Oljeprodukter 3.37 TWh + övriga bränslen (övervägande naturgas) 0.3 TWh = 3.7 TWh

Andel fossil energi av total fjärrvärmeproduktion

(olja 3.2 TWh + naturgas 2.2 TWh + energikol 3.2 TWh + värmepumpar $5.6 * 0.05$ TWh + elpannor $0.3 * 0.05$ TWh)/(tot. tillförd energi fjärrvärme 55.4 TWh) ==> 0.16 = 16 %,

(total fjärrvärmeanvändning inom sektorn = 4.4 TWh) ==> 16 % * 4.4 TWh = 0.7 TWh

Andel fossil energi av total elproduktion

(olja 2.5 TWh + gasol 0.0 TWh + naturgas 0.9 TWh + kol 3.7 TWh)/ (total nettoproduktion 140.1 TWh) ==> 0.05 = 5 %,

(total elförbrukning inom sektorn = 22.6 TWh) ==> 5 % * 22.6 TWh = 1.1 TWh

SUMMA:

5.5 TWh

Total slutlig energianvändning; 41.0 TWh

Andel fossil energi: $5,5/41,0 = 13 \%$

Källa: Egen bearbetning av basfakta från SCB (2007), *Energistatistik i småhus 2006 (EN 16 SM 0701)*, och Energimyndigheten (2007), *Energiläget i siffror 2007*. (Närvarme ej medräknat, alltför liten användning i sammanhanget)

Bilaga 3 Enkätfrågor till handläggare på länsstyrelserna

Allmänt

1. Hur väl har de avsatta administrativa medlen från Boverket till länsstyrelserna varit anpassade till mängden ärenden?

a.) dåligt anpassade b.) något sånär anpassade c.) väl anpassade

2. Hur många personmånader (räkna med 10 personmånader/år) har totalt sett använts för arbetat med oljekonverteringsstödet på er länsstyrelse?

.....

Hur mycket personella resurser har ni haft för att hantera detta stöd jämfört med andra stöd?

a.) mindre än för andra stöd b.) jämförbara c.) mer än för andra stöd

3. Har ni anställt personal för att hantera ansökningar? Om ja, hur väl insatta var den nya personalen i sakfrågorna?

a.) dåligt insatta b.) något sånär insatta c.) väl insatta

4. Har stödets regler varit tydliga för dig som handläggare?

a.) otydligare än vanligt b.) som vanligt c.) tydligare än vanligt

5. Hur uppfattar du att det har varit för de sökande att ta till sig regelverket?

a.) svårare än vanligt b.) som vanligt c.) lättare än vanligt

6. Efterfrågan på stödet har varit större i förhållande till andra stöd. Fanns det något vid införandet av stödet som indikerade på en stor efterfrågan?

.....
.....

7. Upplevde ni några ”barnsjukdomar” vid införandet av stödet? Vad bestod de av? Blev det bättre under resans gång?

.....
.....

8. Fick stödets stora popularitet några sidoeffekter, t.ex. på handläggningen av andra stöd?

.....
.....

9. När uppfattade ni på länsstyrelserna att medelstilledningen på ramarna höll på att ta slut?

Hur påverkades handläggningen när medlen började ta slut/när sista ansökningsdatum bestämdes?

.....
.....

Handläggning

10. Hur uppfattar du att handläggningstiden per ärende generellt sett har varit för konverteringsstödet jämfört med andra stöd?

a.) kortare än för andra stöd b.) jämförbar c.) längre än för andra stöd

Vilka följder fick det för handläggningen?

.....

Vad berodde det på?

.....
 (t.ex. information om stödet, ekonomiska ramar för stödet, personalresurser på länsstyrelserna, tekniska krav på ny utrustning, krav på att oljeanvändning före konvertering, krångliga blanketter, nya blankettutgåvor, förändringar i tidsfrister, ändringar i ramar, administrativ ersättning till länsstyrelserna, svårigheter att få in kompletteringar)

11. Hur påverkades handläggnings- och informationsarbete av att det är kreditering i stället för bidrag?

a.) negativt b.) ingen påverkan c.) positivt

Vad beror det på?

.....

Kompletteringar

12. Hur uppfattar du att antalet kompletteringar har varit jämfört med andra stöd?

a.) fler än för andra stöd b.) jämförbart c.) färre än för andra stöd

Vad beror det på?

.....
 (t.ex. information om stödet, ekonomiska ramar för stödet, personalresurser på länsstyrelserna, tekniska krav på ny utrustning, krav på att oljeanvändning före konvertering, krångliga blanketter, nya blankettutgåvor, förändringar i tidsfrister, ändringar i ramar)

Överklaganden

13. Hur uppfattar du att andelen överklaganden har varit jämfört med andra stöd?

a.) högre än för andra stöd b.) jämförbar c.) lägre än för andra stöd

Vad beror det på?

.....
 (t.ex. information om stödet, ekonomiska ramar för stödet, personalresurser på länsstyrelserna, tekniska krav på ny utrustning, krav på att oljeanvändning före konvertering, krångliga blanketter, nya blankettutgåvor, förändringar i tidsfrister, ändringar i ramar, svårigheter att få in kompletteringar)

14. Vad uppfattar du är det främsta skälet till överklaganden av tidsfrister?

.....

15. Övriga synpunkter kring handläggning av oljestödet:

.....

Generella frågor för handläggning alla typer av stöd

Olika stöd har olika syften och mål, vilka man försöker uppnå genom de krav som ställs i stödets regler.

Givet att dessa krav ska uppnås; vilken betydelse har nedanstående förutsättningar för en smidig ärendehantering?

Betyg 1-3 (1=ingen betydelse, 2=måttlig betydelse, 3= stor betydelse)

- | | |
|--|-----|
| a.) God information från Boverket, länsstyrelserna | () |
| b.) Stabilt regelverk, inga ändringar efter införandet | () |
| c.) Tydlig förordning och föreskrifter | () |
| d.) Enkla blanketter för de sökande | () |
| e.) Enkel inmatning i Bofinc | () |
| f.) Icke-obligatoriska uppgifter i Bofinc | () |
| e.) Hanteringen av krav på att den sökande bifogar intyg | () |
| f.) Tillräckliga personalresurser i förhållande till antalet ärenden | () |
| g.) Erfarenhet och utbildning hos handläggare | () |
| h.) Hanteringen av tekniska krav | () |
| i.) Två beslut (preliminärt och slutligt) | () |
| j.) Tillräcklig tid mellan riksdagsbeslut och införande av stöd | () |
| k.) Annat | () |

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se