

# **PM angående finansieringsmodell för energisparinvesteringar i bostadsfastigheter**

**7 oktober 2010**

## Innehållsförteckning

1	Bakgrund .....	3
2	Internationell utblick.....	4
2.1	Några exempel på finansieringsmodeller på nationell nivå.....	4
2.1.1	Tyskland.....	4
2.1.2	Skottland.....	5
2.1.3	Estland .....	5
2.1.4	Kanada .....	6
2.1.5	USA .....	6
2.2	Finansieringsmodeller på EU-nivå .....	7
3	Ett statligt finansieringsstöd? .....	8
4	Modeller för ett statligt finansieringsstöd.....	9
4.1	Statliga kreditgarantier .....	10
4.2	Statlig utlåning .....	11
4.3	Ett mer partiellt stöd.....	12
5	Incitament och effektivitet.....	13
5.1	Utformning av villkor m.m.....	13
5.2	Projekt- och kreditprövning .....	14
5.3	Finansiering på EU-nivå .....	15
5.4	Tidsperspektiv.....	15
5.5	Statsfinansiella effekter .....	16
6	Fortsatt arbete.....	16

## 1 Bakgrund

Energieffektivisering i bostadsbestånd och inom byggnadssektorn är ett prioriterat område i Sverige och på EU-nivå. Energimyndigheten har i regleringsbrevet för 2010 fått i uppdrag att utreda finansieringsinstrument för energieffektivisering. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Boverket och Statens bostadskreditnämnd, BKN. Fokus för uppdraget är att stimulera energieffektiviseringar i större bostadsområden.

Mot den bakgrunden belyser BKN i denna PM tänkbara former för finansieringsstöd eller principmodeller i syfte att främja investeringar i energieffektiviseringar inom bostadsområdet. Denna PM är en beskrivning av sådana tänkbara utformningar av en finansieringsmodell. För att närmare utveckla en sådan modell krävs ett fördjupat utredningsarbete.

Finansieringsprogram där staten stöder investeringar i energieffektiviseringar i bostadsbestånd förekommer i flera länder såväl inom EU som på andra håll. På central EU-nivå finns initiativ och stödformer för att stödja investeringar i detta avseende. I denna rapport lämnas en översiktlig och kortfattad beskrivning av nationella stödformer för energisparinvesteringar i bostäder och även på EU-nivå. Redogörelsen är inte heltäckande och en närmare beskrivning och bedömning av dessa stödformer, framförallt på EU-nivå, bör bli föremål för en fördjupad och mer heltäckande genomgång och bedömning.

Efter den internationella utblicken redovisas tänkbara finansieringsmodeller och skisser av hur en svensk finansieringsmodell i syfte att stimulera energieffektiviseringar skulle kunna utformas.

BKN har inte gjort någon bedömning av hur stödmodeller som aktualiseras i denna PM förhåller sig till EU:s regelverk i fråga om statsstöd. Det kan dock konstateras att det redan i dag förekommer statligt stöd genom fördelaktig finansiering i fråga om energisparinvesteringar i flera EU-länder. Dessutom har, som nämnts, EU uttryckt att energieffektiviseringar i bostadsbestånd är ett prioriterat område.

Det ska också understrykas att BKN inte har gjort någon bedömning av om det finns behov av stimulansåtgärder för att öka investeringar i energieffektiviseringar eller, om så är fallet, vilken omfattning sådana stimulansåtgärder bör ha. I rapporten förutsätts helt enkelt att det föreligger ett stimulansbehov för att öka energisparinvesteringar i det inhemska bostadsbeståndet.

## 2 Internationell utblick

### 2.1 Några exempel på finansieringsmodeller på nationell nivå

#### 2.1.1 Tyskland

I Tyskland lämnar Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) fördelaktiga lån för energibesparande åtgärder till enskilda hushåll och företag. KfW ägs av tyska staten och delstaterna gemensamt. KfW är tyska statens organ för krediter och stöd till investeringar i Tyskland, liksom för exportstöd och utvecklingsbistånd. Under 2009 ställde man ut lån och beviljade bidrag inom Tyskland på totalt 50 mdr €. Totalt har KfW 475 mdr € i utestående fordringar.

I fråga om energisparinvesteringar i bostäder finns två pågående låneprogram, det ena för ombyggnad och det andra för nybyggnad. Tillsammans omfattade de år 2009 en lånevolym på ca 6,9 mdr €, varav 3,1 mdr € för nybyggnad. Under perioden 2006-2009 har 1 420 000 bostäder renoverats eller byggts med lån från KfW.

Lånen ges för åtgärder som ska leda till att bostaden uppnår en viss definierad energistandard. Ju energieffektivare investeringar som kan göras desto förmånligare villkor får låntagaren tillgång till.

Låneprogrammen syftar dels till att investera i energieffektiviseringar i befintliga bostäder, dels att främja bostadsbyggande på ett energieffektivt sätt.

#### **Investeringar för att förbättra energieffektiviteten – KfW låneprogram 151**

KfW program 151 lämnas för renovering av enskilda lägenheter eller bostadshus. Åtgärder som berättigar till lån är isolering, ersättning av värmesystem, fönsterbyte och ventilationsanläggningar. Åtgärder som således ska leda till att en viss energistandard uppnås. Lån lämnas inte för omläggning av befintliga lån, finansiering av redan påbörjade/avslutade projekt eller för åtgärder i fritidshus/sommarstugor.

#### Lån lämnas till:

- En husägare som vill renovera
- En hyresgäst som renoverar med samtycke från hyresvärden
- En köpare av en nyrenoverad bostad

För att få lån måste kunden ansöka hos sin bank före renoveringen påbörjas. Om de planerade renoveringsåtgärderna godkänns kan lån beviljas.

#### Lånevillkor:

50 000 euro per hushåll

Effektiv ränta från 2,32 procent per år

Räntebindningstid 10 år, därefter erbjuds förlängning på marknadsmässiga villkor

Upp till 30 års amorteringstid, med 1 – 5 amorteringsfria år. Full frihet för låntagaren att öka amorteringstakten.

Förutsatt att den önskade energibesparingen uppnås skrivs upp till 12,5 % av lånet av.

#### **Energieffektivt byggande – KfW låneprogram 153**

En förutsättning för att lån ska beviljas inom detta program är att husbyggandet eller husköpet ska uppfylla vissa krav på energieffektivitet enligt vissa normer. Ansökan om lån ska ske innan köp av hus genomförs eller innan byggstart sker. Efter att KfW har granskat och godkänt dokumenten för byggnationen eller husköpet kan lån beviljas.

#### Lån lämnas till:

Privatpersoner och byggbolag som bygger nytt

Privatpersoner som köper en nybyggd bostad

#### Lånevillkor:

Lån lämnas för byggkostnader (exklusive markkostnader) upp till högst 50 000 euro.

Effektiv ränta från 2,88 procent per år

10 år räntebindningstid

Löptid upp till 30 år med initialt upp till 5 amorteringsfria år. Full frihet för låntagaren att öka amorteringstakten.

Förutsatt att den önskade energibesparingen uppnås skrivs upp till 10 % av lånet av.

### **2.1.2 Skottland**

Det skotska energisparlånet (Energy Saving Scotland home loans scheme) administreras av Energy Saving Trust som är en icke vinstdrivande organisation etablerad av den skotska regeringen.

Energisparlånen är riktade mot enskilda hushåll och det finns en specifik förteckning vilka olika slag av åtgärder som berättigar till ett lån. Exempelvis isoleringsåtgärder, installation av värmepump och byte av äldre ineffektiva värmepannor. Lånebeloppen varierar mellan £ 500 och £ 10 000. Lånen är räntefria och ska återbetalas genom månatliga betalningar inom högst åtta år. Delar av programmet upphör under 2010.

### **2.1.3 Estland**

Kredex (Estonian Credit and Export Guarantee Fund) är ett statligt ägt finansinstitut som tillhandahåller lån för upprustning och energieffektivisering av flerfamiljshus. Med hjälp av

medel från EU:s strukturfonder och CEB (Council of Europe Development Bank) lämnas sådana lån på fördelaktiga villkor. Kredex har haft hjälp av KfW (se Tyskland ovan) i utformningen av programmet, där lånen förmedlas av bankerna. Löptid för lånen är upp till 20 år och räntan binds på 10 år. Räntan sätts som högst till 4,1 %. Det lägsta lånebeloppet är 100 000 EEK.

Ett av kraven för att få tillgång till ett energisparlån är att en energibesiktning är genomförd.

#### **2.1.4 Kanada**

Stöd för energieffektiviseringar i Kanada lämnas genom det statligt ägda institutet CMHC (Canadian Mortgage and Housing Corporation). Institutets främsta verksamhetsområde är bostadskreditgarantier.<sup>1</sup>

I linje med denna uppgift beviljar CMHC garantier med förmånliga villkor vid köp av energieffektiva hus eller vid energibesparande investeringar i bostäder. Dessa villkor innebär att garantiavgiften sänks med för närvarande 10 procent och en förlängd garantitid utan avgift.

#### **2.1.5 USA**

I stort sett alla delstater har ett flertal finansieringsprogram i syfte att förbättra energieffektiviteten i bostäder. Även på federal nivå finns ett antal program. Ett av dessa federala finansieringsprogram som syftar till att stimulera energieffektiviseringar är EEM (Energy Efficiency Mortgages) som administreras av Federal Housing Agency.

EEM innebär att amerikanska staten garanterar utökningar av lån som är kopplade till energibesparande åtgärder. Sådana bostadskreditgarantier kommer i fråga såväl i samband med bostadsköp som vid omläggning av lån för en befintlig bostad.

Ett befintligt lån kan även utökas under förutsättning att utökningen är mindre än det beräknade värdet av energibesparingen under investeringens livslängd. Kostnaden för den energibesparande åtgärden och den uppskattade energibesparingen ska redovisas av en licensierad energikonsult som använder ett särskilt program för att mäta energieffektiviseringen ("Home Energy Rating System").

---

<sup>1</sup> I denna rapport används termen bostadskreditgarantier som gemensam beteckning för "housing credit guarantees" och "mortgage insurance".

## 2.2 Finansieringsmodeller på EU-nivå

En viktig utgångspunkt för finansiering av energisparinvesteringar på EU- nivå är det så kallade JESSICA-initiativet (Joint European Support for Sustainable Development in City Areas) som utarbetats av EU kommissionen och EIB (European Investment Bank) i samarbete med CEB (Council of Europe Development Bank). Initiativet syftar till att främja investeringar i stadsbebyggelse bland medlemsländer genom att på ett effektivt sätt utnyttja EU:s strukturfonder.

I JESSICA-programmet ingår investeringar i energieffektiviseringar av bostadsbestånd. Kvalificerade för JESSICA är kommuner, kommunala bolag, samarbetsprojekt mellan offentliga och privata aktörer och andra bolag inom EU.

Medlemsländerna har möjlighet att använda strukturfonder för att finansiera investeringar i hållbar stadsutveckling. Sådana engagemang kan ha formen av aktiekapital, lån och/eller garantier. JESSICA-programmet omfattar att EIB kan ge råd och assistera de lokala myndigheterna att sätta upp hanteringsrutiner och organisation, ta fram och visa på "best practice" projekt i Europa. Dessutom agera som fond manager för investeringsmedel om så önskas (acting as a Holding Fund).

Inom ramen för JESSICA-programmet har det skett investeringar i stadsförnyelse och energieffektiviseringar i många europeiska länder. Ett upplägg i Litauen och ett i den tyska delstaten Brandenburg kan tas som exempel.

I **Litauen** innebär insatsen från JESSICA att investerarna har fått hjälp att sätta upp investeringsprogram för energieffektivisering och framställa material/prospekt, som underlag för finansieringsförfrågningar. Finansieringen av investeringsprogrammet har sedan byggts samman genom deltagande av Litauiska regeringen, Världsbanken, Danmarks ministerium för bostäder och stadsplanering och Nederländska finansministeriet.

Investeringsprojekt i **Brandenburg** har finansierats med strukturfondmedel genom JESSICA som länkats ihop med lån från en tysk delstatlig investeringsbank ("InvestionsBank des Landes Brandenburg").

EIB lånefinansierar även direkt projekt som syftar till att upprusta bostadsbestånd inklusive investeringar i energieffektiviseringar. I **Wien** driver Wiener Wohnen social housing-verksamhet. De administrerar 2000 fastigheter med ca 220 000 lägenheter.

Det pågående upprustningsprogrammet omfattar arbete med cirka 14 000 lägenheter och motsvarar en totalkostnad på ca 420 milj euro. EIB lämnar lån på 210 milj euro.

Upprustningsarbetet syftar till att minska energiförbrukningen och höja bostadsstandarden för de boende.

Ett allmännyttigt bostadsföretag i **Hamburg** har upprustningsprojekt som kostnadsberäknats till 650 milj euro. EIB:s förslag till finansiell medverkan utgörs av lån på 300 milj euro.

### 3 Ett statligt finansieringsstöd?

BKN har inte utrett eller tagit ställning till behovet av ett särskilt energiinriktat finansiellt stöd. BKN visar dock i det följande på tänkbara former för finansieringsstöd till investeringar i energieffektiv teknik inom bostadsområdet.

Målgruppen för en finansieringsmodell är bostadsbolag oavsett ägarform. Detta förhållande kommer att medföra skilda effekter hos olika bolag beroende på hur finansinstituten har värderat kreditvärdigheten för de enskilda bolagen i utgångsläget.

De kommunala bolagen har vanligtvis en lägre finansieringskostnad jämfört andra bolag på grund av ägarsituationen och i än högre utsträckning så om det föreligger kommunal borgen som bakomliggande säkerhet. Eftersom kommunen har beskattningsrätt bedöms dessa bolag vanligtvis som mer kreditvärdiga jämfört med andra bolag. Tilläggas bör att finansinstitutens värdering och prissättning av krediter varierar mellan olika kommuner beroende på det ekonomiska läget hos kommunerna.

I fråga om de andra bolagen, privata och noterade, kan det föreligga betydande skillnader i kreditvärdighet och finansieringskostnad mellan olika bolag.

Storleken på bolagen är också ett viktigt förhållande. Stora bolag med betydande lånevolymer har väsentligt bättre tillgång till kreditmarknaden jämfört med mindre bolag. Detta bland annat genom att de har möjlighet att finansiera verksamheten via marknadsprogram (certifikat, obligationer) vid sidan av banksystemet. Eftersom marknadsprogram måste ha en större volym för att motivera de fasta kostnaderna - samt vara attraktiva för placerare - är vanligtvis mindre bolag utestängda från denna finansieringsform. Bedömningen är att det krävs emitterade volymer på åtminstone 1 mdr för att motivera ett certifikatprogram och att det krävs minst 500 mkr för att det ska vara meningsfullt att emittera obligationer. Bedömningen av den kritiska gränsen för volymen varierar bland annat beroende på det allmänna marknadsläget.

Sådana skillnader i storlek, kreditvärdighet och huvudmän kan innebära substantiella variationer i stimulanseffekt mellan olika bolag av en viss stödinsats. När staten lämnar lån eller garantier ska kreditrisken värderas. Avgifter som täcker förväntad kostnad ska tas ut om inte specifika subventionsmedel beslutas av riksdagen.

Principen måste vara att statliga stödinsatser ska komma till användning där de åstadkommer störst nytta. En innebörd av denna princip är att stöd inte bör lämnas då energisparinvesteringar ändå skulle vidtagits eller då stöd riskerar att motverka – istället för att understödja – ett gott resultat. Dessa frågeställningar kräver noga avvägningar i ett fortsatt utvecklingsarbete.



## 4 Modeller för ett statligt finansieringsstöd

Utgångspunkten för finansieringsmodellen är alltså en statlig stimulans eller subvention kopplat till finansieringen för att främja investeringar i energieffektiviseringar. I en finansieringsmodell kan detta ske genom att staten ställer ut lånegarantier i samband med energisparinvesteringar, att staten utifrån vissa kriterier beviljar lån i samband med dessa investeringar eller att staten mer partiellt lämnar ett stöd knutet till investeringens finansiering.

Ett krav på en finansieringsmodell är givetvis att den ska ge en tillräcklig stimulans effekt så att modellen medverkar till att det sker en substantiell ökning av investeringar i energieffektiviseringar. En typ av stimulansmodell är att vissa fördelar utlöses endast om ett avsett resultat har uppnåtts. Villkor med den innebörden kallas här utfallsberoende villkor. En central fråga är om den typen av villkor ska användas.

En strävan är också att modellen ska vara transparent och lätthanterlig för presumtiva investerare samt att den administrativa kostnaden begränsas.

Dessutom ska metoden vara effektiv i den meningen att bästa möjliga effekt uppnås i förhållande till investeringskostnaden och att den statsfinansiella kostnaden för subventionen ska begränsas. Vidare ska stabilitet eftersträvas på så sätt att effekterna av modellen så långt möjligt ska vara förutsägbara för investerarna och staten.

En modell ska således:

- Ge rätt incitament och vara effektiv
- Vara enkel och transparent
- Begränsa eller minimera statsfinansiella kostnader
- Vara stabil och förutsägbar

Översiktligt uppkommer följande möjligheter:

	Utan särskilda energirelaterade utfallsberoende villkor	Med särskilda energirelaterade utfallsberoende villkor
Statlig garanti		
Statligt lån		
En mer partiell medverkan		

## 4.1 Statliga kreditgarantier

Statlig garantigivning innebär att banken erhåller en garanti för utlåning till specifika bolag. Med andra ord tar staten över kreditrisken från banken och banken får ett säkrat/garanterat lån. Banken undgår därigenom en kreditrisk. Den kostnad banken har för sådan långivning blir därför mer avgränsad till bankens upplånings- och administrationskostnader. I augusti 2010 är den schablonmässiga bedömningen att bankernas långfristiga finansiering eller upplåning (5 år) ligger ungefär 100 pkt över stibor. I fråga om energisparinvesteringar antas att kapitalbindningen kommer att uppgå till cirka 15 år. Det kan därmed antas att den lägsta kostnadsnivån kommer att ligga betydligt högre än 100 pkt över stibor för fastighetsägarna vid det marknadsläge som rådde i augusti 2010. Som nämndes ovan har större bolag tillgång till kapitalmarknaden vid sidan av banksystemet på grund av att de har möjlighet att emittera marknadsprogram.

En schablonmässig bedömning, i augusti 2010, är att ett femårigt marknadsprogram med statlig garanti skulle prissättas på mellan 50 till 60 pkt över stibor. I den mån som den statliga garantigivningen skulle gälla marknadsprogram innebär detta förhållande att de större bolagen med direkt tillgång till kapitalmarknaden kan komma i åtnjutande av stimulanserna. Detta oavsett ägarbilderna och/eller kreditvärdigheten.

Finansieringskostnaden kommer att variera framöver även om prisrörelserna i bankernas längre finansiering inte blir lika extrema som under finanskrisen. Detta medför i sin tur att investeraren (liksom andra låntagare) indirekt är exponerade mot bankernas spreadrisk.<sup>2</sup>

Spreadrisken uppstår alltså genom förändringar i finansinstitutens egen långfristiga lånekostnad i förhållande till en standardiserad ränta som Stibor. Denna risk fortplantar sig till investeraren, låntagaren, eftersom banken, även vid en statlig garanti, utgår från sin egen finansieringskostnad vid prissättning på utlåningen.

Budgetlagen anger ett krav på ekonomiskt ansvarstagande då statliga kreditgarantier används som ekonomisk-politiskt medel. Detta krav är styrande för utformningen och hanteringen av statliga kreditgarantier och liknande åtaganden. Garantimyndigheterna har i uppgift att ställa ut garantier först då den förväntade kostnaden är balanserad av garantiavgifter och/eller anslagsmedel.

Ett statligt agerande genom att erbjuda bostadskreditgarantier innebär att staten själv träder in och kompletterar marknaden. Ett statligt agerande ska ha sin grund i en effektiv hushållning. Genom det statliga agerandet förväntas ett uppsatt samhälleligt mål kunna nås på ett effektivt sätt – under det att statens resurser används väl<sup>3</sup>. Vad är då de principiella utgångspunkterna för att det ska vara så?

<sup>2</sup> Spreadrisken är en följd av marknadens förändringar i prissättning av olika kreditvärdigheter och likviditet. Riskerna kommer av att denna prissättning kan variera och leda till en fördyring av ett bolags låneränta jämfört med en standardränta som Stibor.

<sup>3</sup> I lag (SFS 1996:1059) om statsbudgeten anges (1 §): "I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas."

Allmänt kan sägas att syftet behöver vara tydligt och i fokus för att det ska gå att bedöma om ett medel kan komma att ha en effekt. Det gäller såväl för garantisystem som för andra slag av medel. Samhällsekonomisk effektivitet innebär att ett garantisystem kan förväntas ge en önskad effekt och att detta kan ske utan att kostnader på ett avgörande sätt väger mot, t.ex. kostnader som uppkommer genom negativ påverkan på incitament och ansvar.

För att ett garantiprogram ska förväntas få effekt krävs t.ex. att statens risktagande verkligen kan förväntas påverka andra marknadsaktörers agerande. En statlig garanti befriar långgivaren från risk för kreditförluster. Långgivaren behöver heller inte hålla något eget kapital för lånet (åtminstone inte för att uppfylla de krav på eget kapital som regelverket ställer, sedan kan det finns andra krav, t.ex. ratinginstitutens bedömningar, marknaden etc. som förändrar bilden). Ur långgivarens perspektiv bör garantin alltså vara ekonomiskt attraktiv om garantiavgiften är lägre än de (upplevda) kostnader som bortfaller p.g.a. garantin.

Långgivarens samlade bedömning blir annorlunda med respektive utan en statlig garanti. Den åsyftade effekten för staten ligger emellertid inte i att långgivare lyfts av risk utan, i detta fallet, att en investering leder till reducerad energiförbrukning.

De regler som finns för statliga garantiprogram innebär att de budgetmässigt ska kunna jämföras med andra slag av åtgärder som direkta bidrag.

En förutsättning för ekonomisk effektivitet är också att det finns fungerande ekonomiska kontroll- och uppföljningsmekanismer.

Mot bakgrund av ovanstående kan följande enkla checklista iakttas:

1. Vad är syftet? Vilken marknadsbrist motiverar en statlig åtgärd?
2. Vilken åtgärd (eller vilket åtgärds paket) kan förväntas vara mest effektiv? Är det någon form av bostadskreditgaranti?
3. Hur kan ett åtgärdsprogram följas upp och omprövas på bästa sätt?

Motsvarande synsätt ska givetvis anläggas på alternativ till garantier som utlåning och mer partiella stödformer.

## 4.2 Statlig utlåning

Statlig utlåning är ett komplement till den ordinarie kreditmarknaden. Långgivning representerar en ekonomisk risk för staten på samma sätt som en garantigivning. I princip är skillnaden att staten står för finansieringen vid egen utlåning, medan en bank eller annat institut gör det vid statlig garantigivning.

Statens utlåning finansieras antingen direkt genom upplåning i Riksgäldskontoret eller med anslag över statsbudgeten. En statlig långgivning påverkar därigenom statens upplåningsbehov och budgetsaldot.

I fråga om statlig utlåning till investeraren är en central faktor i räntesättningen statens egen finansieringskostnad på motsvarande löptider. En möjlighet är att staten erbjuder olika räntebindningsalternativ.

Med en direkt statlig utlåning till investeraren begränsas inte stödutrymmet, som vid garantier, av bankernas egen finansieringskostnad.

Frågan om en eventuell statlig direktutlåning är givetvis en avvägningsfråga. Rent generellt kan noteras att utvecklingen gått mot allt färre områden med statlig utlåning. Det mest påtagliga kvarvarande området är studiemedelslånen.

Organisatoriskt skulle en möjlighet vara att en statlig direktutlåning till energisparinvesteringar hanteras av en myndighet. En annan möjlighet är att hela eller delar av hanteringstjänsten handlas upp av staten hos finansinstitut. En tredje är ett uppdrag till ett statligt ägt finansinstitut. I det sammanhanget kan nämnas att hanteringen av de statliga stödprogrammen i Tyskland har uppdragits åt KfW som är ett statligt och delstatligt ägt institut.

### 4.3 Ett mer partiellt stöd

Det är givetvis tänkbart med mer avgränsade åtgärder från statens sida än större låne- eller garantiprogram.

En typ av stöd som är mer avgränsat är traditionella bidrag till vissa slag av investeringar. Om sådana åtgärder ska övervägas bör erfarenheter från tidigare bidragssystem tas tillvara. Frågor att bedöma i det sammanhanget är risker för att bidrag mer ger en priseffekt än en volymeffekt, att bidrag kommer de till del som ändå skulle genomföra investeringar m.m.

I relation till en finansieringsmodell där staten skulle vara långgivare eller garantigivare kan också mer avgränsade roller urskiljas. Sådana möjligheter behöver utredas vidare, men ett exempel kan tjäna att illustrera innebörden:

#### Betingad delbetalning – ingen direkt aktörsroll

Staten kan ge löfte om en betalning som knyts till krav på ett visst slag av investering, finansiering och avtalskonstruktion. Om man använder sig av avtal med utfallsberoende villkor, kan staten förbinda sig att svara för en viss låneåterbetalning givet att ett visst villkorat målvärde för energianvändningen uppnås.

Denna modell innebär i princip att staten ställer krav på finansiering och investering för att ge ett löfte om en betingad betalning. Staten ger en stimulans utan att själv vara marknadsaktör. Stimulansen utgörs av en ersättning kopplad till att resultat har uppnåtts.

## 5 Incitament och effektivitet

Utgångspunkten för en modell är att det skapas drivkrafter så att samhällsekonomiskt effektiva energisparinvesteringar genomförs. Ett sätt att stimulera energisparinvesteringar är genom en tydlig incitamentsstruktur i eller kopplat till finansieringsmodellen.

### 5.1 Utformning av villkor m.m.

Utfallsberoende villkor relaterar till den faktiska energiförbrukningen efter det att en energieffektiviseringsåtgärd är genomförd. Utfallsberoende villkor ställer krav på mätbarhet så att det inte blir tveksamt om ett visst tillstånd uppnåtts eller ej. De syftar till att ge fördelar för en eller flera parter om ett visst resultat har uppkommit. Investeraren kommer då att kunna tillgodogöra sig ett mervärde av en lägre finansieringskostnad förutom värdet av effektivitetsvinster i form av lägre driftskostnad.

Huvudprincipen är att om energiförbrukningen har minskat i samband med investeringen har det uppstått ett mervärde som investeraren kan tillgodogöra sig eller dela med annan intressent. Den drivkraft som ligger i detta kan således förstärkas av staten som finansiell aktör.

I grundfallet handlar det om ett avtal mellan investeraren och leverantören (entreprenören) med utgångspunkt från faktisk påverkan på energiförbrukningen.. Andra parter kan inbegripas i sådana avtal eller ingå supplementära avtal.

I fråga om utfallsberoende villkor kan de utformas som en försäkran om att en viss energibesparingseffekt ska uppnås. Ett sådant förhållande eller avtal mellan investeraren och leverantören regleras mellan parterna och kan beröra staten endast på så sätt att avtalet ingår som underlag för beslut om att bevilja statlig finansiering eller garantigivning.

Utformningen av kontrakten, mellan investeraren och leverantören, kan vara olika långtgående från att det ska föreligga garantier om kvantifierade energibesparingar från leverantörens sida till att det adderas en vinstdelningsmodell som stipulerar att det ska ske en vinstdelning om en viss nivå på energibesparingar uppnås mellan leverantören och investeraren.

Så kallade ”Energy Performance Contracting” (EPC) innefattar att det i projekteringsstadiet sker en bedömning av kostnadsbesparingar i form av lägre driftskostnad som kan uppnås med en energisparinvestering. Utfallet i sådana eller liknande kontrakt kan sedan utgöra basen för att reglera kostnadsfördelningen mellan staten och fastighetsägaren, d v s incitamentsstrukturen och den statsfinansiella kostnaden.

Risker för felriktade incitament och utrymme för missbruk ("moral hazard"-situationer) i olika modeller behöver bedömas.

En stimulans- eller incitamentsmodell kan bygga på garantigivning, statlig utlåning eller på ett mer avgränsat stöd.

En låne- eller garantimodell kan t.ex. innebära att investeraren i princip betalar marknadsränta eller marknadsprissatt garantiavgift på finansieringen tills effekterna av investeringen har materialiserats.

När effekterna av investeringen uppstår ska alltså investeraren, förutom de lägre driftkostnaderna, kunna tillgodogöra sig ett "övervärde" på investeringen genom att man då kan tillgodoräkna sig en lägre räntekostnad, garantiavgift eller liknande.

En incitamentsmodell kan i princip struktureras som att delmål ska nås vid flera tidpunkter under hela löptiden för att investeraren ska kunna tillgodogöra sig ränte- eller avgiftsstimulansen (vid garantigivning) fullt ut. En fördel med ett sådant upplägg är att incitamenten verkar under investeringens hela livslängd. En nackdel är att kontroll- och tillsynskostnaderna kan bli betydande. Dessutom ökar sannolikt även utrymmet, över tiden, för tolkningsfrågor gällande de olika delmålen. Modellen kan på så sätt förlora i transparens och även bli mer komplicerad att hantera.

En modell utan utfallsberoende villkor bör innebära att den planerade investeringen ska förväntas ge en viss energibesparing för att berättiga till statligt finansieringsstöd. Men stödet i sig blir oberoende av huruvida man faktiskt uppnår det avsedda resultatet. Detta är den traditionella bidragsformen inom området i Sverige.

Frågan om utformning av en stödmodell behöver avvägas närmare, men det förefaller sannolikt att en modell ska innefatta utfallsberoende villkor. På så sätt kan det skapas en god incitamentsstruktur som medverkar till effektiva energisparinvesteringar. Bedömningar och avvägningar här tillhör ett fortsatt utredningsarbete.

## 5.2 Projekt- och kreditprövning

Innan staten beviljar stöd enligt en finansieringsmodell bör ett krav vara att det sker en prövning och godkännande av projektet, inklusive anknutna avtal, och beräknade effekter. Prövningen av behörighet – eller ansvaret för prövningen – bör ligga på lämplig myndighet.

I ett fortsatt utredningsarbete av en garantimodell ligger det nära till hands att ta som utgångspunkt att de kriterier som gäller för BKN:s existerande garantigivning även skulle omfatta energisparinvesteringar. Med den utgångspunkten skulle säkerhetsmassan motsvara minst de säkerheter som BKN för närvarande kräver vid ställande av garantier.

Påföljder vid avtalsbrott och återbetalningsskyldighet är exempel på villkor som behöver utvecklas och avvågas närmare.

Bolag som ska ta upp lån för energisparinvesteringar ska själva hantera ränterisken i finansieringen utifrån bolagets önskvärda riskexponering. Staten som långivare kan erbjuda olika räntebindningsalternativ för ett bolag i samband med att en finansiering godkänns.

Tilläggas bör att i kreditbedömningen ingår att värdera låntagarens förmåga att hantera finansiell riskexponering d v s värdera finanspolicyn och finanshanteringen hos bolaget.

### 5.3 Finansiering på EU-nivå

Av tidigare har det framgått att det på EU-nivå finns möjligheter att erhålla finansiering i fråga om energisparinvesteringar. I huvudsak bör detta kunna ske inom ramen för JESSICA initiativet och/eller genom direktfinansiering hos EIB.

I samband med finansiering i dessa avseenden kan det i vissa fall finnas krav att staten (eller för den delen andra intressenter som kommuner) garanterar hela eller delar av det aktuella beloppet. Dessutom kan det vara aktuellt med att utomstående finansiärer, som staten, delar finansieringen med EIB i en energisparinvestering.

Närmast till hands vid ett statligt deltagande i samband med en finansiering på EU-nivå är att staten använder garantigivning som stimulansverktyg. Då sker den faktiska finansieringen via finansinstitutens balansräkningar och EIB utgör då en möjlig finansieringskälla bland andra för investeraren. Vilka krav EIB för fram för ett deltagande behöver prövas.

En utgångspunkt är att en modell som innebär att staten lämnar direktlån och/eller garantier för finansiering av energisparinvesteringar kan anpassas till finansiering hos finansinstitutioner som EIB på EU-nivå. Denna utgångspunkt bör beaktas i ett fortsatt utredningsarbete.

### 5.4 Tidsperspektiv

Oavsett om det statliga stödet ska utformas som ett direkt lån eller utställande av garanti är det viktigt att överväga tidshorisonten på ett statligt åtagande.

Utgångspunkten bör vara att löptiden för ett lån eller en garanti ska motsvara investeringens avskrivningstid. Ur stimulanssynpunkt är detta en väsentlig komponent eftersom man på så sätt eliminerar refinansieringsrisken för en fastighetsägare.<sup>4</sup> Investeraren ska då inte behöva ta upp ny finansiering under projektets avskrivningstid.

<sup>4</sup> Med refinansieringsrisk avses risken för svårigheter att ta upp nya lån och för ofördelaktiga villkor.

Avskrivningstiden för investeringar i energieffektivisering varierar beroende på vilken typ av investering det är frågan om. En preliminär schablonmässig bedömning är att det rör sig om avskrivningstider på cirka 15 år. Utgångspunkten är alltså att låne- eller garantiengagemang ska matcha avskrivningstiden på investeringen.

I fråga om positiva resultat- och kassaflödeseffekter av energisparinvesteringar är den schablonmässiga bedömningen att dessa materialiseras 1 eller 2 år efter det att investeringen har genomförts.

## **5.5 Statsfinansiella effekter**

Statsfinansiella effekter av en finansieringsmodell rör i huvudsak upplåningsbehov och budgetsaldo.

Utfärdande av garantier påverkar inte statens upplåningsbehov eller budgetsaldot. I de fall budgetmedel anslås för subventionerade garantier påverkas dock budgetsaldot. Statens upplåningsbehov påverkas först vid garantiinfrianden.

En statlig utlåning påverkar däremot direkt upplåningsbehov eller budgetsaldo. Vid utlåning ökar statens tillgångar och skulder, allt annat lika, med motsvarande volym som lånas ut.

En partiell stödmodell med utbetalningar av stödmedel påverkar upplåningsbehov och budgetsaldo.

Om staten inte tar ut en avgift fullt ut för den förväntade kostnaden i samband med finansiell medverkan i energisparinvesteringar representerar det en subvention. En sådan subvention ska finansieras med anslag över budgeten.

Då staten tar säkerheter i samband med utlåningen/garantigivningen, exempelvis fastighetspanter, ska det vägas in att det förväntas ske en viss återvinning vid obeståndssituationer.

Oavsett om staten använder direktutlåning, garantigivning eller någon mer partiell modell kommer det att uppstå fallissemang, konkurser eller obeståndssituationer hos låntagarna. Detta innebär då att staten i enskilda fall förlorar hela eller delar av utlånat eller garanterat belopp. I förväg representerar detta förväntade kostnader och i efterhand faktiska förluster.

Det bör i sammanhanget också noteras att regelverk och rutiner kring statlig lån- och garantigivning har en betydelse för uppfattningar och värderingar av statens kreditvärdighet och ekonomiska hantering.

## **6 Fortsatt arbete**



BKN pekar i rapporten på tre tänkbara former för stimulans till investeringar i energieffektiv teknik via finansieringsområdet:

1. Statlig garanti
2. Statligt lån
3. Ett mer partiellt stöd knutet till finansieringen

Kriterier för val av modell är:

- a. På ett effektivt sätt stimulera fram minskad energianvändning till låga kostnader
- b. Stimulera en minskad energiförbrukning som annars skulle fördröjas eller inte komma till stånd
- c. Understödja – inte hämma - marknadens funktionssätt
- d. Enkelhet, tillgänglighet och transparens

Sammanfattningsvis återstår ett utredningsarbete innan en lämplig väg kan urskiljas. I ett sådant utredningsarbete bör ingå att tillgodogöra sig erfarenheter från de olika stödsystem som kommit igång internationellt. Det gäller bl.a. erfarenheterna från de tyska lånesystemen och EIB:s finansieringsinsatser.

Ett fördjupat utredningsarbete krävs avseende för- och nackdelar med de olika tänkbara stödmodellerna. Avvägningar och risker för begränsade effekter och försämrad marknadsfunktion behöver belysas. Inte minst behöver principmodeller för mer partiella stöd utmejslas. Det gäller t.ex. en modell med utfästelser om fördelar (skatte, bidrag eller motsvarande) om en viss investering lett till reducerad energiförbrukning enligt plan. En sådan modell skulle kunna innefatta krav på en viss finansieringsstruktur – utan att staten själv är aktör som långivare eller garant. Ett effektivt finansiellt stöd till energieffektiva investeringar bör sannolikt konstrueras med utgångspunkt från incitamentsstrukturen. Innebörden av det är att påtagliga fördelar ska uppkomma av att ha lyckats med ett energisparprojekt.

Avslutningsvis ska betonas att en renodlad incitamentsmodell – med resultat först och betalning sedan – kopplar betalningar till faktiskt uppnådda resultat. Det är en faktor att beakta i en värdering av kostnader och intäkter förenade med olika stödmodeller.