



Ändamålsenliga styrmedel för energieffektivisering?

Utvärdering av 24 styrmedel för energieffektivisering,
syntesrapport

17 januari 2014

Proj no: 5468362000

Sammanfattning

Sweco har på uppdrag av Näringsdepartementet utvärderat 24 styrmedel avsedda att främja energieffektivisering. Huvudsakligen har de en informativ karaktär och är avsedda att komplettera generella ekonomiska styrmedel och regleringar av energiprestanda för olika produkter. De utvärderade styrmedlen verkar mot olika marknadsmisslyckanden; positiva externa effekter och asymmetrisk information, och hinder; minska sökkostnader hos målgruppen och sprida kunskap samt för offentliga aktörer överkomma organisatoriska hinder och öka samordningen.

Utvärderingen har haft till uppgift att utvärdera huruvida styrmedlen är ändamålsenliga och kostnadseffektiva utifrån genomförande, resultat och kvalitativa effekter. Effekter i form av minskad klimatpåverkan i form av CO₂-ekivalenter och annan miljöpåverkan har inte ingått att mäta i uppdraget. Utvärderingen har utgått från respektive styrmedels primära syfte, det vill säga vilket marknadsmisslyckande eller hinder som avses åtgärdas med styrmedlet.

Den totala kostnaden (sakanslag och personalkostnader inom förvaltningsanslaget) för de 24 styrmedlen uppgår under perioden 2010 - 2013 till cirka 1,6 miljarder kronor.

Utvärderingen klargör att ändamålsenligheten för de flesta styrmedel är hög, och förvaltningen god - vagheter, resursprioriteringar och andra svårigheter till trots.

Styrmedlet *Energieffektiviseringsstödet till kommuner och Landsting* behöver omformas för landstingen. Då landstingens strategiska energieffektiviseringsarbete i liten utsträckning tycks vara avhängigt av nuvarande stöd, behöver en omformning av styrmedlet ske för att stödja landstingens energieffektiviseringsarbete på ett bättre sätt.

Majoriteten av de utvärderade styrmedlen pekar på ett mervärde i form av input-additionalitet – insatserna skulle inte ha genomförts styrmedlet förutan – och inga överlappningar bland de 24 styrmedlen i fokus har iakttagits. Effekter har dock inte kunnat mätas eller påvisas i många fall. För insatser som redan är ändamålsenliga och väl genomförda kan effekterna vara en tidsfråga. I vissa fall krävs förbättringar i genomförandet av insatsen. Det kan bland annat handla om att bygga upp processerna runt styrmedlen, speciellt de som handhas av intermediärer för att nå slutlig målgrupp.

Sverige har under de senaste decennierna använt sig av olika styrmedel för energieffektivisering. Idag påverkar EU:s mål och direktiv de svenska styrmedlen och vad de ska uppnå. Det har skett en gradvis och generell ökning av mängden svenska styrmedel influerade av marknadsstyrning, bland administrativa, ekonomiska samt informativa styrmedel.

Ett antal styrmedel etablerades år 2010 som en följd av 2009 års energiproposition. Merparten av de 24 styrmedlen har dock funnits längre än så. Tid är en inverkan faktor i denna typ av utvärderingar då det påverkar möjligheten att spåra resultat och effekter och

framförallt tillkommer många andra påverkande faktorer under en längre tidsrymd. I tillägg samverkar i många fall också styrmedel vilket även det gör det svårt att isolera eventuella resultat och effekter till insatserna för att belägga ett kausalt samband. Det har inte varit möjligt att mäta kostnadspåverkan i målgrupperna vilket inte heller har setts som relevant för de styrmedel som står i fokus i denna utvärdering.

Många av de identifierade resultaten är av typen kunskapshöjande, till exempel *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*, *Energikartläggningsstödet* och *Regionala energikontor*. Andra resultat handlar om förbättrad dialog och samarbete som i fallet *Regionalt energi- och klimatarbete* och till viss del *Industrinätverken* även om det återstår arbete för att få nätverken mer operationella. Några styrmedel har också som mål att "knuffa" marknaden framåt, exempelvis *Projektstöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion* samt *Beställargrupper* då de bidrar till att ta fram och visa på ny teknik och nya lösningar. Utveckling av arbetssätt är också resultat som kunnat iakttas, exempelvis i *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*. Genomförande av åtgärder i *Energieffektiva myndigheter* med flera syns också, framför allt för dem som inte arbetat med energieffektivisering i fokus tidigare.

Det finns exempel på energibesparingseffekter till följd av åtgärder, exempelvis för vissa inom *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och Landsting* och *Energikartläggningsstödet* till små och medelstora företag, till någon del inom *Energieffektiva produkter* och för *Projektstöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion*.

Utvecklingsarbete för styrmedel för energieffektivisering pågår kontinuerligt inom Energimyndigheten inom flera områden. Sweco ser förbättringsåtgärder som i stort stöder detta pågående arbete och vill lyfta fram följande åtgärder när det gäller ändamålsenlighet och förvaltning för att öka resultat och effekter och därmed även kostnadseffektiviteten:

Ändamålsenlighet:

- **Förbättra målstruktur och målformuleringarna:** såväl ur ett styrnings- som uppföljningsperspektiv är det viktigt att ha adekvata målformuleringar. Dessa behöver ses över – på flera nivåer – och för i princip alla utvärderade styrmedel.
- **Förbättra insatslogiken för att öka relevansen hos målgruppen.** Detta är framförallt aktuellt för *Tillsynsvägledning*, *Energistatistik* och *Regionalt energi- och klimatarbete*
- **Omforma *Energieffektiviseringsstödet till kommuner och Landsting*** där styrmedlet på grund av skillnader mellan målgrupperna behöver omformas för att passa dem bättre. Då landstingens strategiska energieffektiviseringsarbete i liten utsträckning tycks vara avhängigt av nuvarande stöd, behöver en differentiering ske för att stötta dem på bästa sätt. En möjlighet är att istället starta ett nätverk för energieffektiviserings för landsting. Syftet för nätverket kan vara erfarenhetsutbyte och kunskapsbyggande. Inom nätverket kan energirapportering fortsätta och nyckeltal följas upp.

- **Komplettera *Energikartläggningsstödet*** där genomförandegraden av åtgärder kan öka genom etablerandet av lokala nätverk av företag som genomfört kartläggningar samt relevanta experter. Syftet skulle vara att erbjuda ett forum/plattform för utbyte av erfarenheter och kunskap för stöd vid genomförande av åtgärder men också för att förbättra förutsättningarna för ett mer systematiskt arbetssätt med energifrågor i företagen.
- **Förtydliga** regeringens uppdrag till Energimyndigheten för Tillsynsvägledningen, för både Energimyndigheten och Naturvårdsverket

Förvaltning:

- **Förbättra marknadsföringen** av styrmedlens erbjudanden till målgrupperna genom bättre målgruppsanpassade och tydligare budskap, utveckling av kapaciteten för intermediärerna och förbättrad uppföljning.
- **Ställ krav om förbättrad spridning** av resultat och effekter från forskning och utvecklingsinriktade projekt för större genomslag i målgrupperna.
- **Involvera branschorganisationer i högre grad:** för att nå ut till näringsliv – en heterogen målgrupp med stora variationer – kan framkomligheten underlättas av att arbeta gentemot och via branschorganisationer. Gäller framförallt *Energikartläggningsstödet*.
- **Säkra bemanning och kompetens.** Ta fram en strategi för bemanning och kompetens för handläggare för ökad robusthet i personella resurser och minimering av individberoende. Mycket arbete görs redan idag och tillgängliga resurser inom förvaltningsanslaget ger givna begränsningar, dock behöver en strategi även inkludera dokumentation och andra faktorer som överbrygger sårbarhet.
- **Förbättra återrapporteringen.** I flera fall har det framkommit svårigheter med återrapporteringen – dess form eller uppgifternas art. Kravställande i återrapportering är också ett sätt att styra och behöver därför ses över, framförallt vad som ska återrapporteras.
- **Utforma för uppföljning och utvärdering.** att påvisa utfall, resultat likväl som effekter, kräver att dokumentation, inrapporterade uppgifter, kontakter etc är utformade för det. Effektutvärdering gagnas av nedslag under vägs gång för att bättre kunna härleda effekter till insatser. Hänsyn till framtida mätningar och utvärderingar bör byggas in i förvaltning och genomförande av styrmedel.
- **Skarpare samverkan.** Det finns ett fortsatt behov av samverkan mellan olika slags aktörer. När det gäller offentlig sektor kan det skäras upp, till exempel genom att föra in myndighetssamverkan i arbetsordningen.

Annat:

- **Ta större hänsyn till målgruppers drivkrafter och deras kontext.** Budskap, oavsett form eller kategori av styrmedel, har bättre förutsättningar för större genomslag med en tydligt anpassad utformning som beaktar hindrande och främjande faktorer.
- **Diversifiera utformningen av styrmedel:** Det finns skillnader såväl mellan olika målgrupper som inom grupperna vilket kräver något annorlunda tillvägagångssätt för att nå dem.
- **Större integrering av energieffektiviseringsarbete:** Verka för större integrering av energieffektiviseringsarbete i miljöarbete, till exempel tydligare i miljöledningssystem, för att få draghjälp av systematiskt arbetssätt etc.

Överlag bedömer Sweco att en större målgruppsanpassning kan ske för flera styrmedel. Ibland handlar det om skillnader mellan målgrupper som i *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* där dessa två målgrupper behöver olika slags stöd då de generellt har olika förutsättningar och kommit olika långt. I andra fall handlar det om att möta målgrupperna och adressera deras drivkrafter och kontextuellt påverkande faktorer för att nå fram med budskap. Exempel på styrmedel som redan idag försöker adressera främjande och hindrande faktorer är *Beställargrupperna*, även om arbete kvarstår i att nå fastighetsägare utanför medlemsgrupperna.

De utvärderade styrmedlen riktar sig ibland till olika målgrupper, ofta till flera. Offentlig sektor, näringsliv och hushåll som målgrupper är inte homogena; de består av flera olika segment som sinsemellan inom respektive grupp är olika. Det finns skillnader såväl i förutsättningar som kompetens och agerande – vilket många gånger styrs av drivkrafter och omvärldsfaktorer. När det gäller styrmedel riktade till hushåll syftar majoriteten av dem till hushållens egen "verksamhet" och är informativa. En stor del av styrmedlen riktade offentliga sektorn är av olika kategorier, tar fasta på deras roll som föregångare och handlar om att energieffektivisera deras egen verksamhet samt samverka med omvärlden.

Till näringslivet berör de utvärderade styrmedlen – som också de är av olika kategorier - företagets egen verksamhet, men även produkter och utveckling för en energieffektivare utveckling samt samverkan med omvärlden.

För såväl resultat som effekter gäller att det inte finns något entydigt mönster i vilken kategori av styrmedel som verkar ha gett bäst utfall. Förklaringen i utfall återfinns snarare i faktorer som programteori och genomförande. Energieffektiviseringsarbete, liksom övrigt förändringsarbete, är starkt beroende av ledningens engagemang oavsett om det är näringsliv eller offentlig sektor. Detta är en springande punkt för att nå önskade resultat och effekter. Exempel på styrmedel där ledningens stöd och engagemang framträder som en förklarande faktor är *Energikartläggningsstödet* till små och medelstora företag, *Regionala energi- och klimatstrategier* samt *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*.

De flesta av de utvärderade styrmedlen svarar mot en reell problembild, endera ett marknadsmisslyckande som positiva externa effekter eller asymmetrisk information eller marknadshinder som att minska sökkostnader. Programteorin, hur det är tänkt att fungera, uppvisar dock i flera fall potential till förbättringar där syftet är oklart, logiken brister, målen är otydliga eller ofullständiga. Detta får inverkan på ändamålsenligheten då såväl styrverkan som genomförandet blir vagt.

Förvaltningen och genomförandet präglas av en stor variation beroende på förvaltningsmyndighetens och styrmedelsägares förutsättningar, resursallokering, prioritering etc. Marknadsföring är också en påverkande faktor som i vissa fall är otillräcklig. Detta blir viktigt också i de fall styrmedlet är beroende av intermediärer för att nå den slutliga målgruppen, exempelvis *Energi- och klimatrådgivare*. Här krävs styrning hela vägen ut för att tillse marknadsföring för bästa uppmärksamhet.

Utvärderingsresultaten presenteras dels i en grundrapport, "Styrmedels förutsättningar att styra mot ökad energieffektivisering?" och dels i denna syntesrapport. I den förstnämnda återfinns de utvärderade styrmedlen med redogörelse för respektive styrmedel. I denna syntesrapport har syftet varit att sammanställa grundrapportens resultat och analys för att dra övergripande slutsatser och ge förbättringsförslag.

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning	9
1.1 Kort historik	9
1.2 Vårt uppdrag och avgränsningar	12
1.3 Styrmedel i fokus	12
1.3.1 Projektorganisation	14
1.4 Rapportens disposition	15
2 Metod	16
2.1 Analysram	16
2.1.1 Marknadsmislyckande	19
2.1.2 Kostnadseffektivitet	22
2.2 Metodutmaningar	23
2.2.1 Utmaningar i effektutvärdering	23
2.2.2 Svårigheter i uppskattning av kostnader	23
2.2.3 Ett målgruppsperspektiv	25
3 Målgrupp Offentlig sektor	26
3.1 Synbara resultat och effekter	28
3.1.1 Konkreta åtgärder och resultat	28
3.1.2 Effekter och koppling till styrmedlen	30
3.2 Programteori och förvaltning	31
3.3 Målgruppsanpassning för större genomslag	33
4 Målgrupp Näringsliv	36
4.1 Synbara resultat och effekter	37
4.1.1 Konkreta åtgärder idag och för framtiden	37
4.1.2 Effekter och koppling till styrmedlen	41
4.2 Programteori och förvaltning	42
4.2.1 Beroende av intermediärer och deras prestationer	43
4.2.2 Förutsättningar i målgruppen	43
4.3 Drivkrafter och externa orsaker för näringslivet	45
5 Målgrupp Hushåll	50
5.1 Resultat och effekter	51
5.2 Målformuleringar och genomförande	52
5.3 Främjande och hindrande drivkrafter för hushåll som målgrupp	54
6 Resultat	56

6.1	Ändamålsenlighet och förvaltning kan förbättras	56
6.2	Input-additionalitet och effekter	59
6.3	Marknadsmislyckanden och hinder adresseras	64
6.4	Bedömning av styrmedlens kostnadseffektivitet	67
6.4.1	Styrmedel för marknadsmislyckanden	70
6.4.2	Styrmedel för hinder	70
7	Slutsatser och förbättringsförslag	72
7.1	Slutsatser	72
7.1.1	Resultat och effekter	72
7.1.2	Programteori och ändamålsenlighet	74
7.1.3	Förvaltning och genomförande	77
7.1.4	Kostnadseffektivitet	78
7.2	Förslag om förbättringar	80
7.2.1	Ändamålsenlighet:	80
7.2.2	Förvaltning:	80
7.2.3	Annat:	81
8	Referenser	82
9	Bilagor	83

1 Inledning

1.1 Kort historik

Energikonsumtionen per capita är hög i Sverige jämfört med andra OECD-länder. Förklaringar som ofta nämns till detta är bland annat tillgången av naturresurser som skog och vattenkraft, vilket har lett till tidig och snabb expansion av energiintensiv industri. Landets geografiska läge med låga medeltemperaturer förklarar också en del av energibehovet för uppvärmning.¹

Sedan 1970-talet har Sverige använt sig av olika styrmedel för energieffektivisering och ofta har det tagit sig uttryck i olika program som innehållit bland annat investeringsstöd och informationsinsatser, stöd till upphandling och introduktion av energieffektiv teknik, demonstration av energieffektiv teknik i bostäder och lokaler, stöd till pilotanläggningar inom industrin samt generell energiinriktad information etc.²

Ett paradigmskifte har sedan dess skett där styrmedel som byggt på ett nära samarbete mellan stat, näringsliv och samhälle alltmer har ersatts av marknadsstyrda styrmedel. I detta paradigm är statens roll att lösa marknadsmisslyckande som uppstår när optimala resultat inte sker spontant genom marknaden. Detta paradigmskifte har skett globalt men har påverkat regioner och länder i olika grad.³

Inom energieffektiviseringspolitiken illustrerar en rapport från World Energy Council⁴ hur olika regioner och länder har olika preferenser när det kommer till valet av styrmedel. I Europa påverkas EU:s medlemsländers politik för energieffektivisering av EU:s energieffektiviseringsdirektiv. Inom ramen för dessa direktiv har medlemsländer implementerat olika kombinationer och mängder av styrmedel. Exempelvis har Tyskland, enligt IEA:s databas om energieffektiviseringsstyrmedel, 43 aktiva ekonomiska styrmedel samt 38 informativa styrmedel. De ekonomiska styrmedlen ses som centrala och det förs en diskussion om att implementera strängare regulativa styrmedel utöver de som angivits i EU-direktiven. Det är däremot relativt lite fokus på informativa styrmedel.

Även inom den svenska energieffektiviseringspolitiken har mängden marknadsstyrda styrmedel ökat vilket visar sig i mängden, blandningen samt utformningen av våra informativa, ekonomiska samt regulativa styrmedel.⁵

¹ Naturvårdsverket, National Inventory Report Sweden 2013, 2013, Stockholm

² Näringsdepartementet, Sveriges andra nationella handlingsplan för energieffektivisering, 2011, Stockholm

³ Michael Howlett, Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design, Policy sciences 42, 2009

⁴ World Energy Council, World Energy Perspective Energy efficiency policies: what works and what does not, 2013, London.

⁵ Kes McCormick & Lena Neij, Experience of Policy Instruments for Energy Efficiency in Buildings in the Nordic Countries, International Institute for Industrial Environmental Economics [IIIEE] Lund University, Lund Sweden, October 2009 samt Måns Nilsson, Learning, frames, and environmental policy integration: the case of Swedish energy policy, Environment and Planning C: Government and Policy 23, 2005

Svenska styrmedel för energieffektivisering bör ses som en delåtgärd i målet att minska landets utsläpp av växthusgaser. Vissa styrmedel är därmed ämnade att såväl åstadkomma energieffektivisering som att ge incitament till investering i förnyelsebar el. Bland exemplen av den här typen av styrmedel kan nämnas koldioxidskatten samt handeln med utsläppsrätter.

Svenska administrativa/regulativa styrmedel är till stor del påverkade av fem EU-direktiv. Det första direktivet är "Byggnaders energiprestanda"⁶ som riktar sig mot fastighetsägare och introducerar striktare byggnormer. Det andra är "Ekodesigndirektivet"⁷ och riktar sig mot produktmarknaden genom att ställa krav om viss energi- och resurseffektivitet för produkter inom EU. "Energimärkningsdirektivet"⁸, det tredje direktivet, vill åskådliggöra produkters energianvändning. Det fjärde direktivet är "Energieffektiviseringsdirektivet"⁹ och syftar till att effektivisera energitjänster samt kraftvärmeproduktion, och ett femte direktiv är "Energitjänstedirektivet"¹⁰ om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster. Dessa direktiv ställer olika sorts krav som medlemsländerna behöver införa och implementera. I regel ges dock medlemsländerna flexibilitet i hur dessa krav skall uppnås. Till exempel kräver artikel 7 av "Byggnaders energiprestanda" att byggnader bör energicertifieras. EU-direktivet har i Sverige resulterat i styrmedlet kallat Energideklarationer, som är både regulativt och informativt till sin natur.

Runt de regulativa styrmedlen finns det ett antal ekonomiska styrmedel som riktar sig mot näringsliv, hushåll samt den offentliga sektorn. Förutom koldioxidskatten och handeln med utsläppsrätter som nämnts ovan, är energiskatter även exempel på ekonomiska styrmedel. Det finns även mer riktade ekonomiska styrmedel såsom det statliga stödet till energieffektivisering i kommuner och landsting. Tidigare lades det större vikt på ekonomiska styrmedel men på senare år har informativa styrmedel tagit en allt mer central position i den svenska policyportföljen. Exempel på dessa informativa styrmedel är *Energi- och klimatrådgivning till hushåll*, *Regionala energikontor* samt *Industrinätverk*.

I enlighet med EU:s 2020-mål har Sveriges riksdag antagit mål om 20 procent effektivare energianvändning till 2020. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet om 20 procent mellan 2008 och 2020 och inkluderar effektiviseringar i varje steg i energisystemet, från energiomvandling via transmission och distribution till slutlig användning.¹¹ De övergripande svenska energipolitiska målen för år 2020 är¹²:

- 50 procent förnybar energi
- 10 procent förnybar energi i transportsektorn
- 20 procent effektivare energianvändning
- 40 procent minskning av utsläppen av klimatgaser

⁶ 2002/91/EG

⁷ 2009/125/EU

⁸ 2010/30/EU

⁹ 2012/27/EU

¹⁰ 2006/32/EG

¹¹ Prop. 2008/09:163, bet. 2008/09: NU25, rskr. 2008/09:301

¹² Prop. 2008/09:163

Kopplat till Energitjänstedirektivet har Sverige som mål att uppnå energibesparingar som motsvarar minst 9 procent av energianvändningen till år 2016 jämfört med den genomsnittliga slutanvända energin under perioden 2001–2005.

Under åren 2010-2014 genomförs ett energieffektiviseringsprogram med en årlig finansiering om 300 miljoner kronor. Programmet ska omfatta förstärkt regionalt och lokalt energi- och klimatarbete, insatser för information, rådgivning, stöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion, nätverksaktiviteter samt införande av ett stödsystem med energikartläggningscheckar. Här omtalas också att offentlig sektor ska vara ett föredöme i energieffektiviseringsarbetet. Insatserna för energieffektivisering ska även omfatta industri-, bebyggelse- och transportsektorerna.¹³

I Sveriges nationella handlingsprogram understryks att en kontrollstation ska genomföras år 2015 med syfte att analysera den faktiska utvecklingen av energibalans och kostnader samt klimatpåverkan i förhållande till målen. Resultatet av den analysen kan föranleda justering av styrmedel och instrument.¹⁴

Olika analyser och utvärderingar av enstaka styrmedel och grupper av styrmedel riktade till vissa målgrupper har tidigare genomförts av myndigheterna själva, av forskare, och nu senast genom Riksrevisionens granskning av energieffektivisering inom industrin, särskilt programmet för energieffektivisering för energiintensiv industri (PFE). Resultaten av dessa utvärderingar kan över tid ha medfört att justeringar och anpassningar av hur enskilda styrmedel har genomförts, dock med begränsad utvärdering av hur den samlade styrmedelsbilden för målgruppen har påverkats och hur ursprungliga marknadsmisslyckanden och programteori samverkat. I budgetpropositionen för 2013 avsatte Regeringen medel för år 2013 och 2014 för att genomföra en bred extern utvärdering av befintliga styrmedel för energieffektivisering. Utvärderingen utgör ett underlag för Näringsdepartementets arbete och analys inom området energieffektivisering.

¹³ Prop. 2008/09:163

¹⁴ Prop. 2008/09:163

1.2 Vårt uppdrag och avgränsningar

Swecos uppdrag har varit att utvärdera ett urval pågående statliga styrmedel och insatser som är avsedda att främja energieffektivisering, totalt 24 stycken. Tidpunkten för när de etablerades varierar från före 2002 till 2011. Styrmedel som är avsedda att komplettera generella ekonomiska styrmedel och regleringar av energiprestanda för olika produkter, har stått i fokus. Dessa styrmedel är huvudsakligen av informativ karaktär.

Utvärderingen har haft till uppgift att:

- Utvärdera huruvida styrmedlen är *ändamålsenliga* och *kostnadseffektiva*
- Utvärdera såväl *genomförande* som *resultat*, det senare med fokus på både utfall i olika led samt slutresultat.
- Beakta vilka *kvalitativa effekter* som styrmedlen leder till.
- Att i utvärderingen av styrmedlens kostnadseffektivitet utgå ifrån *respektive styrmedels primära syfte*, det vill säga vilket marknadsmisslyckande eller vilka hinder som avses åtgärdas med styrmedlet.
- Inkludera konkreta förslag till hur styrmedlens ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet kan förbättras.

Utvärderingen har endast omfattat nationella statliga styrmedel. Regionala och lokala styrmedel är exkluderade, om de inte är en direkt följd av ett statligt styrmedel (som exempelvis är fallet inom *Uthållig kommun* och *Regionalt energi- och klimatarbete*).

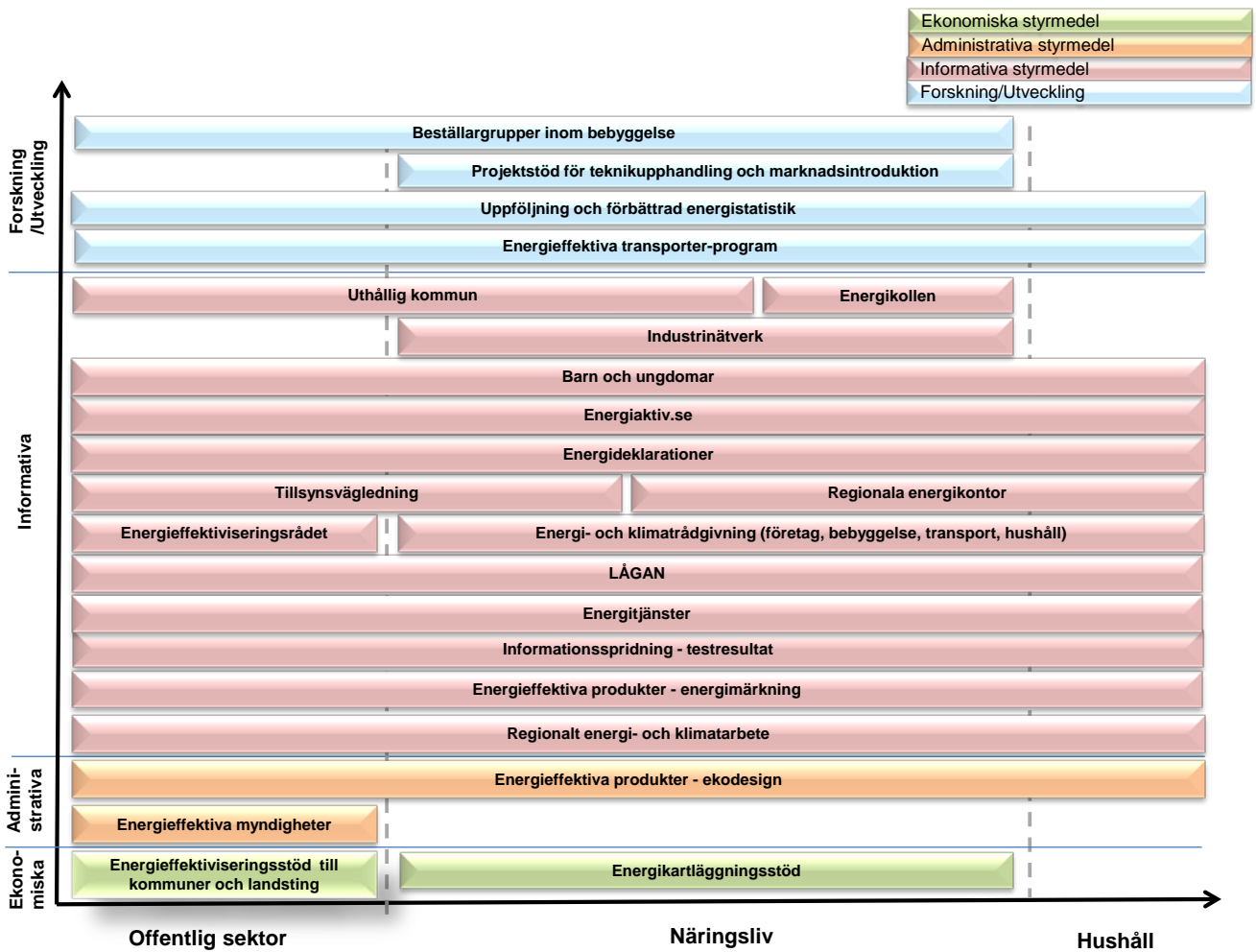
Utvärderingen har omfattat insatser för att främja energieffektiv industriproduktion, transport och bebyggelse samt effektivisering eller minskning av energianvändning i målgrupperna. Effekter i form av minskad klimatpåverkan i form av CO₂-ekvivalenter och annan miljöpåverkan har inte ingått att mäta i uppdraget.

Swecos kontaktpersoner vid Näringsdepartementet har varit Fredrik von Malmborg samt Marie Karlberg.

1.3 Styrmedel i fokus

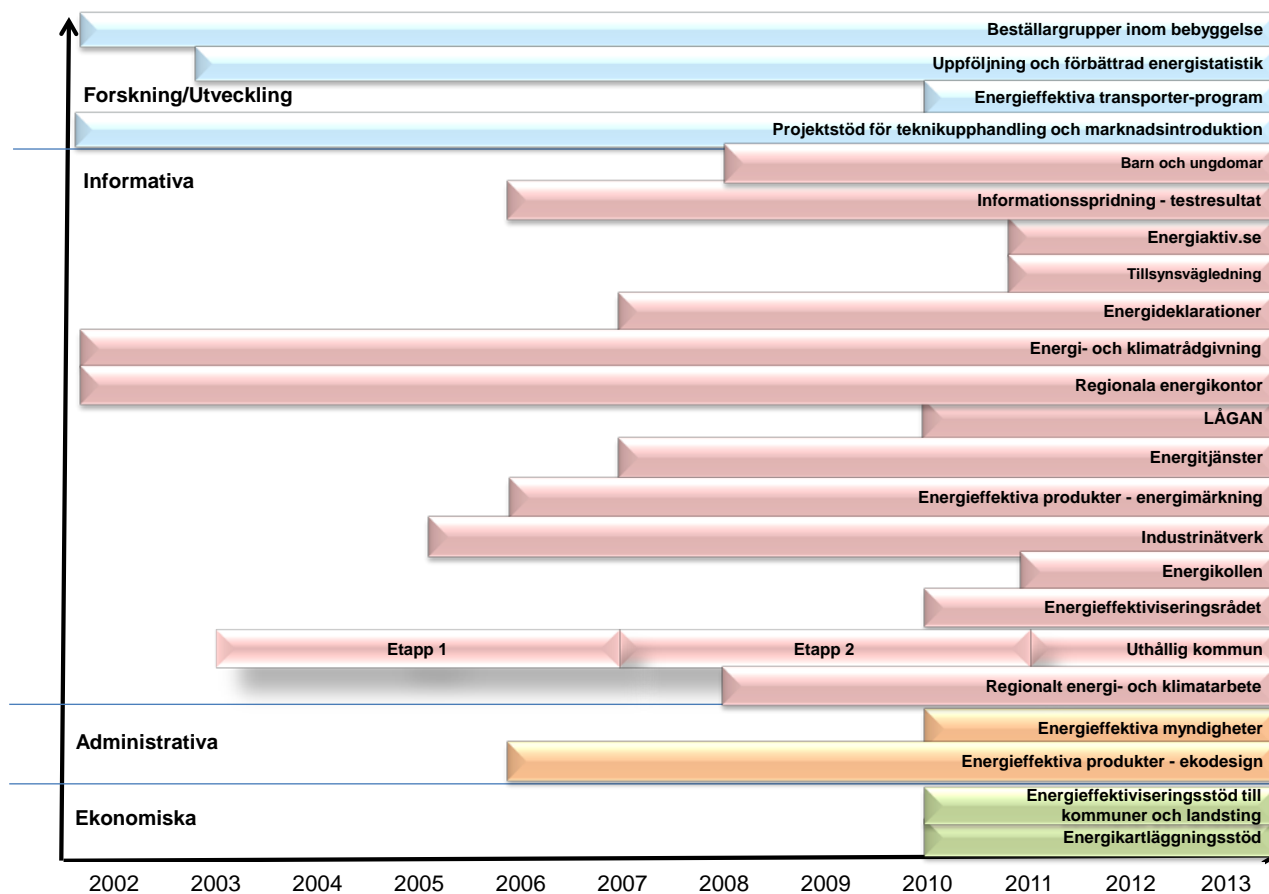
Utvärderingens 24 styrmedel spänner över de fyra olika kategorierna ekonomiska, administrativa, informativa och forskning & utveckling. Figur 1 visar en indelning i olika kategorier utifrån styrmedlets primära syfte i slutlig målgrupp (här ligger *Energi- och klimatrådgivning* till såväl hushåll som näringsliv på en och samma rad). Figur 2 visar under vilken tid styrmedlet är verksamt.

Figur 1: Styrmedel i utvärderingen, efter kategori och målgrupp(er)



Källa: Sweco

Figur 2: Styrmedel i utvärderingen, efter kategori och tid



Källa: Sweco

Merparten av de styrmedel som utvärderats här är informativa, men värt att notera är att flera av dem innehåller inslag av mer än en typ/kategori. Det kan vara ekonomiskt stöd i kombination med information, eller forskning/utveckling med en tydlig kommunikativ del etc. Som figur 1 ovan visar påverkar merparten av styrmedlen mer än en målgrupp, helt eller delvis. En mer detaljerad översikt av styrmedelsportföljen återfinns i bilaga 1.

1.3.1 Projektorganisation

Utvärderingen har genomförts av följande personer inom Sweco: Niclas Damsgaard (uppdragsledare), Rose-Marie Ågren (processledare), Annelie Helmersdotter Eriksson, (metodansvarig), Sofia Klugman, Frank Krönert, Olof Linde, Johanna Lundberg, Stefan Wing samt Erica Edfeldt. Uppdraget har följts av Swecos interna kvalitetssäkrare, Peter Sandén samt Markus Burman.

1.4 Rapportens disposition

Föreliggande rapport är att betrakta som en syntesrapport där styrmedlen behandlas på en aggregerad nivå. Som komplement till denna syntes finns en grundrapport, "Styrmedels förutsättningar att styra mot ökad energieffektivisering?", där utvärderingen av vart och ett av styrmedlen redovisas i termer av programteori och förvaltning; genomförande av aktiviteter; resultat och effekter (där sådana finns eller har kunnat identifieras).

Dispositionen för denna rapport är följande:

Kapitel 1 inleder med en kort bakgrundsbeskrivning av området, jämte en översiktlig beskrivning av Swecos uppdrag och projektorganisationen samt denna rapportdisposition.

Kapitel 2 ger en teoretisk analysram som använts för denna utvärdering, inklusive de avgränsningar som gjorts samt de begränsningar som finns i utvärderingar av detta slag.

Kapitel 3-5 fokuserar på målgrupperna offentlig sektor, näringsliv och hushåll och ger en analys av vilka resultat och effekter som är synliga samt orsaker till förekomst eller avsaknad av sådana.

Kapitel 6 resonerar kring resultat i form av kostnadseffektivitet, input-additionalitet, effekter och förvaltning.

Slutligen, i **kapitel 7**, presenteras slutsatser och förbättringsförslag.

Som bilagor återfinns en mer detaljerad översikt av styrmedelsportföljen i bilaga 1 samt en detaljerad sammanställning över ändamålsenlighet, förvaltning, resultat och effekter samt intermediärer för varje målgrupp som respektive styrmedel riktas till i bilaga 2.

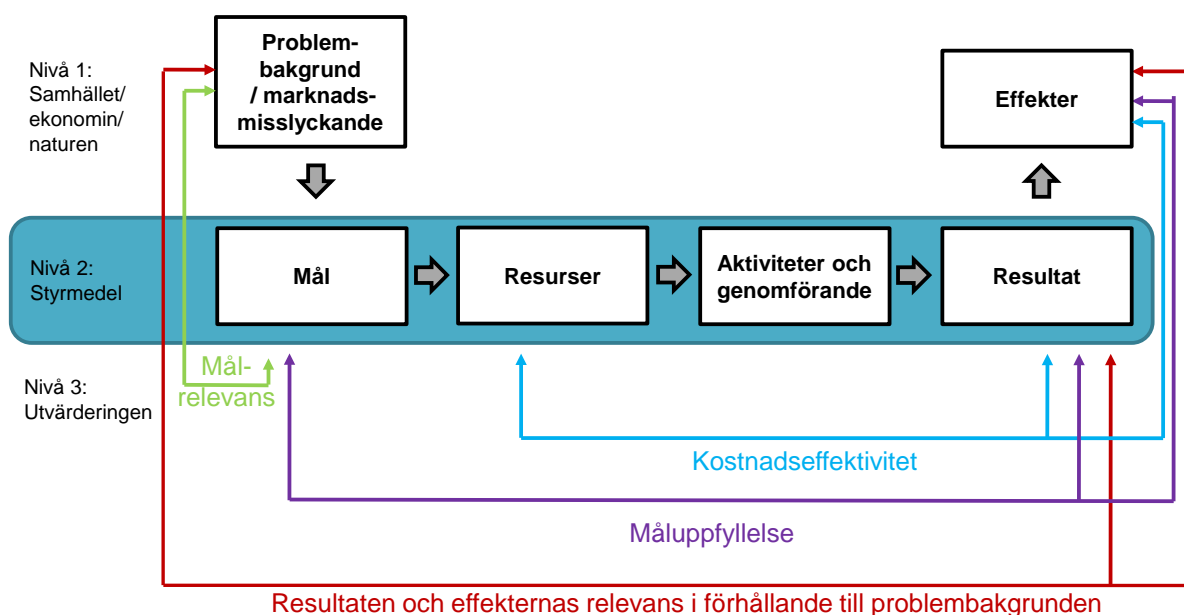
2 Metod

2.1 Analysram

Att utvärdera 24 styrmedel med olika förutsättningar, syften och inriktning kräver ett angreppssätt utformat för att ta hänsyn till dessa olikheter. Sweco har därför skräddarsytt ett sådant upplägg. (Se även grundrapporten "Styrmedels förutsättningar att styra mot ökad energieffektivisering?" för beskrivning av tillvägagångssätt vid datainsamling etc).

Uppgiften har bestått i att undersöka faktiska resultat och effekter och att förklara dessa. Det sistnämnda kräver förståelse för varför eller varför inte resultat har uppkommit, vilket i denna utvärdering har krävt en kvalitativ ansats. Det kan handla om att det är rätt tänkt men inte optimalt genomfört eller vice versa (det som i utvärdering brukar benämnas teori- och implementeringsfel), inte tillräckligt målgruppsanpassat etc. Här kan också en stor del av förklaringsvärdet finnas som kan hjälpa till att kasta ljus över om och hur en eventuell justering av styrmedel kan ske. Den utvärderingsmodell vi tillämpat är följande:

Figur 3: Swecos utvärderingsmodell



Källa: Sweco

På Nivå 1 (i samhället eller miljön) finns ett problem eller ett behov som identifieras. Det kan vara ett marknadsmisslyckande eller ett hinder, ett problem eller annat behov. Problemet/marknadsmisslyckandet kan vara gemensamt för flera styrmedel och mot bakgrund av vad som identifieras på nivå 1 sätts mål – på nivå 2 - för vad som ska åstadkommas för att komma till rätta med detta problem eller till exempel marknadsmisslyckande.

Resurser avsätts och olika aktiviteter genomförs, i detta fall av olika aktörer ibland i flera led, som förväntas leda till resultat och eventuellt till effekter som bidrar till en lösning av det initialt identifierade problemet/behovet/marknadsmisslyckandet.

Modellen enligt ovan tar fasta på flera olika faktorer:

- *Programteori*, hur var det tänkt att fungera utifrån det initiala syftet? Vilken var problembilden? Vilka insatser har man valt och är dessa de rätta för att lösa problemet (förändringsteorin)? Hänger alla delarna i kedjan samman? Finns det mål som är mätbara och som anknyter till problembilden och insatserna? Finns mål på aktivitets-, resultat- samt effektnivå? Är målen relevanta?
- *Genomförande*: Har organisationen för genomförandet av insatsen fungerat på ett tillfredsställande sätt? Har det funnits tillräcklig kompetens? Har det funnit tillräckligt med resurser för att genomföra insatser? Har samarbetet mellan olika aktörer fungerat väl?
- *Kostnadseffektivitet*: ger marknadsmisslyckanden och/eller marknadshinder god grund för styrmedel? Vad har utfallet blivit givet det anslag som styrmedlet haft?
- Vilka *resultat och effekter* av dessa genomförda styrmedel kan iaktas? Har de relevans i förhållande till identifierad problembakgrund? Är måluppfyllnaden god?

Det finns här flera termer att definiera. Ändamålsenlig definierar vi som tillämplig sett utifrån hur väl genomtänkt programteorin är. Resultat och effekt är andra termer som tolkas olika. Det är viktigt att skilja mellan resultat och effekt. Med effekt menas en förändring som inträffar som en följd av en genomförd insats och som annars inte skulle ha inträffat. Detta betyder ett kontrafaktiskt synsätt, det vill säga vad skulle ha inträffat om *inte* en insats genomförts jämfört med vad som faktiskt hände? Eller vad skulle ha inträffat om en *annan* insats genomfördes jämfört med vad som faktiskt hände?

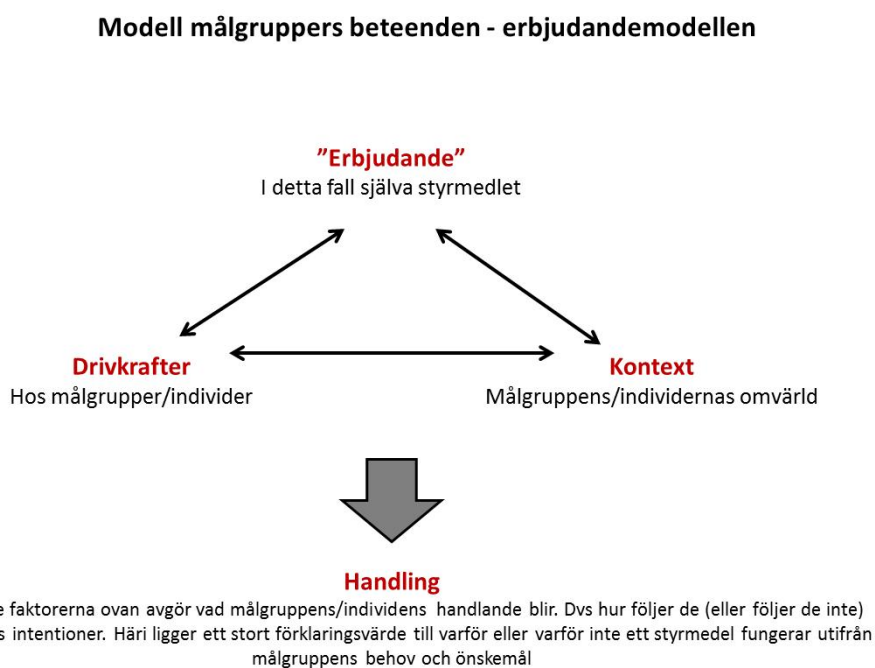
I effektmätningarna försöker man isolera effekterna av insatsen från allt annat (mervärde/additionalitet/nettoeffekt) genom att ta hänsyn till omvärldsfaktorernas påverkan på resultatet. För att tala om en programeffekt måste programmets (insatsernas) bidrag avgöras, till de resultat som observeras. Vid en kontrafaktisk utvärdering eller effektanalys krävs att någon form av kontrafaktiskt tillstånd etableras för att besvara frågan. Enklare uttryckt – en om-inte-problematik. Vad hade hänt om styrmedlets insatser inte hade genomförts? Hade resultatet ändå blivit detsamma? Vilken påverkan har omvärldsfaktorer haft för resultatet? Om insatsen hade genomförts styrmedlet förutan har den så kallade input-additionaliteten varit låg.

Analysen av om-inte-problemet syftar ytterst till att fastställa en dödviktseffekt, att fastslå hur stor del av de observerade resultaten som skulle ha kommit till stånd även utan programinsatsen. Bidraget till nettoprogrameffekten är således resultatet minus dödviktseffekten.

Kostnadseffektivitet och synen på marknadens logik är viktig att ha för att bedöma potentialen för ett styrmedel. Sweco menar dock att det behövs mer aktörs- och beteendeorienterade perspektiv för att ge full information om åtgärdernas faktiska utformning och eventuell justering av åtgärderna. Beteendekonomen, som till exempel Richard H. Taler, talar om vikten av att beakta beteenden och att dessa inte alltid är rationella och konsekventa. Ett sådant synsätt medför att erbjudanden och styrmedel behöver designas och anpassas för att målgrupper ska kunna ta dem till sig.

För att kunna designa erbjudanden/styrmedel behöver styrmedelsägaren förstå vad som styr de olika målgruppernas beteende. Utvärderingen har för att fånga sådana aspekter anlagt ett målgruppsperspektiv och använt **Erbjudandemodellen**¹⁵ för att fånga aspekter av detta perspektiv:

Figur 4: Målgruppers beteenden – erbjudandemodellen



Källa: SIPU Utvärdering

Modellen ovan tar sin utgångspunkt i att målgruppen och individen är ett eget agerande subjekt, oavsett form av styrmedel. Det som avgör målgruppens/organisationens/ individens agerande är en blandning av själva "erbjudandet", drivkrafter och kontext.

¹⁵ Vad erbjuder FoU-programmet?, NUTEK 1999

"Erbjudandet" i detta fall är styrmedlet självt: hur är det utformat, när tas det i bruk, hur det kommuniceras, med vilka förtecken etc. *Drivkrafterna* hos målgruppen kan vara både främjande och hindrande, de handlar till stor del om vilken vinst de ser i att använda sig av styrmedlet, attityder, värderingar, vanor etc. *Kontexten* utgör också en påverkan, det vill säga hur omvärlden runtomkring ser ut: branschgemensamma standarders, regionens kultur, opinionens påverkan, näringslivets ekonomi och konkurrenssituationen etc. Alla dessa tre faktorer *sammantaget* påverkar agerandet/handlingen hos målgruppen.

Tillsammans har ansatserna och modellerna gett ett gott fokus och förklaringsvärde i utvärderingen att förstå varför vissa styrmedel fungerar väl och får gott genomslag hos målgruppen med resultat som följd, och andra styrmedel inte når påverkan på målgruppen. Det bör tilläggas att utvärderingsmodeller inte har som ambition att vara heltäckande – deras syfte är att ge ett *fokus* i angreppssätt och datainsamling. Vi har använt dem för samtliga styrmedel, men av förklarliga skäl har modellerna inte haft samma relevans för dem alla och i användningen av utvärderingsmodellerna för styrmedlen har vi därför haft en öppen syn för förklaringsvärden och – faktorer. Det har varit en kontinuerlig strävan för oss att nå ett djup i utvärderingen av respektive styrmedel utan att för den skull tappa blicken för helheten.

2.1.1 Marknadsmislyckande

Enligt nationalekonomisk teori resulterar en fri marknad till en effektiv fördelning av resurser, under förutsättning att ett antal antaganden är uppfyllda (det s.k. första välfärdsteoremet). Viktiga antaganden är att alla producenter och konsumenter är s.k. pristagare och att det finns marknader för alla varor. Om marknader fungerar i enlighet med bland annat dessa antaganden kan man inte genom ett ingripande förbättra för en person, utan att samtidigt försämrade för någon annan. I en sådan värld är motiven för statliga ingripanden begränsade. I realitet är antaganden sällan, eller aldrig, fullt ut uppfyllda.

Ekonomer definierar marknadsmislyckanden i förhållande till en teoretisk perfekt fungerande ekonomi. I princip kan statliga ingripanden motiveras utifrån samtliga potential till förbättringar i förhållande till en sådan perfekt fungerande ekonomi. I praktiken finns det också kostnader även för väl utformade statliga ingripanden, samt betydande risker för regleringsmislyckanden. Det innebär att kostnaderna för marknadsmislyckanden bör ställas emot kostnader för åtgärder, samt risken för regleringsmislyckanden.

Det finns ett antal centrala faktorer till att marknadsmislyckanden kan uppstå. I miljösammanhang handlar det normalt om *negativa externa effekter*. Detta handlar i grunden om en avsaknad av marknad för "miljövaror". Negativa externa effekter innebär att en person eller företags produktions- eller konsumtionsbeslut har negativ påverkan på andra och att det saknas ett pris för dessa effekter. Därmed har en enskild beslutsfattare inte incitament att ta med dessa effekter i sitt produktions- eller konsumtionsbeslut. Genom att definiera äganderätter skulle man teoretiskt kunna komma till rätta med problem med negativa externa effekter, men i många fall kan transaktionskostnaderna vara alltför höga. Vanliga styrmedel för att åtgärda denna typ av marknadsmislyckande är skatter eller införandet av statligt reglerade marknader för handel med utsläppsätter. Även direkta regleringar, till exempel i form av gränsvärden för utsläpp eller teknikregleringar, används i detta syfte.

Det kan också finnas positiva externa effekter, det vill säga. någon typ av positiva spillvers från en aktörs produktions- eller konsumtionsbeslut.

Ett exempel är grundläggande forskning, där forskaren normalt sett endast kan tillgodogöra sig en mycket liten del av det totala värde som uppstår. Den generella kunskapen som uppstår i samhället sprids till många aktörer, men upphovsmannen har små möjligheter att ta betalt för den nytta som uppstår. Offentlig forskningsfinansiering och patent är ingrepp som syftar till att korrigera för detta.

Kollektiva varor är ytterligare ett exempel där marknadsmisslyckanden uppstår. En kollektiv vara karaktäriseras både av icke-rivalitet i konsumtion och av icke-exkluderbarhet. Det första innebär att en persons konsumtion av varan inte påverkar andra personers möjlighet att konsumera samma vara. Icke-exkluderbarheten innebär helt enkelt att det inte är möjligt att stänga ute någon från att konsumera vara när den väl producerats. På en fri marknad kan man förvänta sig att en kollektiv vara produceras i för liten omfattning, jämfört med den samhällsekonomiskt optimala nivån. Icke-rivaliteten i konsumtion innebär dessutom att det skulle vara ineffektivt att stänga ute någon från att konsumera varan, även om man kunde stänga ute någon. Offentlig produktion är därmed en vanlig intervention för kollektiva varor.

Ett tredje exempel på marknadsmisslyckanden är bristande konkurrens. Monopol är extremexemplet, men finns även andra former av bristande konkurrens. Monopolisten har incitament att hålla tillbaka produktionen och höja priserna, vilket reducerar i att en vara produceras i för liten omfattning. Bristande konkurrens kan uppstå av en mängd skäl, exempelvis att kostnadsstrukturen i en bransch omöjliggör flera konkurrenter, olika typer av inträdeshinder, samt sök- och byteskostnader som låser inne kunderna hos en aktör. Generell konkurrenspolitik är ett vanligt ingripande, men för vissa marknader förekommer också sektorsspecifik reglering för att komma tillrätta med mer allvarliga problem med bristande konkurrens. Det sistnämnda gäller i synnerhet viss infrastruktur, som exempelvis elnät.

Ett fjärde exempel är informationsasymmetri, det vill säga att den relevanta informationen är asymmetriskt fördelat mellan olika aktörer. I så kallade *moral hazard* modeller är det inte möjligt att observera beteendet hos andra aktörer vilket kan skapa incitament att ta för stora risker, inte anstränga sig tillräckligt etc. Problemen uppstår i detta fall efter det att ett kontrakt har ingåtts mellan aktörer. I *adverse selection* modeller är det i stället egenskaperna hos en aktör som inte är observerbara och problemen uppstår innan ett kontrakt skrivs. Även om marknadsaktörer på olika sätt kan utforma kontrakt eller erbjuda tjänster för att hantera informationsasymmetrier, är det en betydande anledning till marknadsmisslyckanden. Olika statliga ingripanden görs för att hantera problem kopplade till asymmetrisk information. Obligatoriska försäkringar är ett exempel på ingripande och informationsinsatser ett annat exempel. I relation till energieffektivisering är energimärkning ett sådant exempel.

Ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv är förekomsten av ett marknadsmisslyckande en grundförutsättning för införande av nya styrmedel. Det betyder att alternativet med styrmedel ska anses vara samhällsekonomiskt mer lönsamt än alternativet

utan styrmedlet. Styrmedlet ska förmå marknadsaktörerna att vidta samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder som inte hade varit privat/företagsekonomiskt lönsamt utan styrmedlet.

För klimatpolitiken utgör ekonomiska styrmedel i form av energi- och koldioxidskatter samt det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter grunden och dessa riktar direkt in sig på att korrigera för de negativa externa effekterna. Det är naturligtvis möjligt att dessa styrmedel inte är tillräckligt kraftfulla för att korrigera fullt ut för de negativa externa effekterna. Hänsyn till exempelvis internationell konkurrenskraft kan till exempel utgöra en restriktion. Om Sverige eller Europa ensidigt inför alltför kraftiga ekonomiska styrmedel skulle det kunna leda till att miljöstörande verksamheter flyttar till andra regioner, det vill säga en läckageeffekt. Det kan även vara svårt för politiken att etablera en tillräcklig trovärdighet kring långsiktigheten i styrmedlet, vilket försvagar effekten av styrmedlen exempelvis vad gäller att påverka investeringar. Denna typ av effekter skulle kunna motivera andra kompletterande styrmedel, men det är då viktigt att ha i åtanke att det i så fall handlar om en "second-best" lösning som man tvingas till på grund av att den optimala lösningen inte har varit möjlig att införa.

Vidare kan det finnas ytterligare marknadsmisslyckanden som förhindrar att den optimala lösningen uppnås, även om man lyckas införa ekonomiska styrmedel som fullt ut korrigerar för marknadsmisslyckanden. I huvudsak adresserar styrmedlen/insatserna som omfattas av denna utvärdering sådana andra marknadsmisslyckanden och problem. I vår analys av problembilden och motiven för styrmedlen har vi därför inte fokuserat på det generella bakomliggande problemet med negativa externa effekter, utan på det problem som styrmedlet mer direkt angriper.

Flera styrmedel som här utvärderas syftar till att överbygga asymmetrisk information och att generera ny kunskap, där sistnämnda kan sägas vara en positiv extern effekt. Bland styrmedlen finns det dock även många som syftar till att sprida information, och på så vis minska sökkostnaderna hos målgruppen. Huruvida detta ger högre samhällsekonomisk effektivitet beror på om informationsspridningen sker på ett mer kostnadseffektivt sätt än om aktörerna själva gjort det (på grund av skalfördelar). Annars rör det sig istället om en omfördelning av kostnader, ifrån målgruppen till staten. De marknadsmisslyckanden och hinder som de 24 utvärderade styrmedlen kan sägas adressera har med bakgrund av detta delats in i kategorierna asymmetrisk information, positiva externa effekter och informationsspridning/minskade sökkostnader.

Det är även viktigt att klimatpolitiken endast är en del av den generella energi- och klimatpolitiken. Det finns ytterligare mål kopplade till exempelvis leveranssäkerhet, konkurrenskraft etc. Även för dessa mål gäller dock att ett marknadsmisslyckande bör ligga till grund för styrmedlen.

Det finns dock de styrmedel som inte söker korrigera ett marknadsmisslyckande, utan kanske snarare ett hinder av något slag. Det kan givetvis finnas en mängd olika skäl för statliga insatser som inte utgörs av just identifierade marknadsmisslyckanden.

2.1.2 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet är ett viktigt kriterium i utvärderingen av styrmedel, precis som analysen av styrmedlets programlogik och målstruktur är viktigt för politikens och insatsen legitimitet. Men även om en hög kostnadseffektivitet inom energi- och klimatpolitiken är eftersträvansvärd, bör alltför kategoriska avfärdanden undvikas av styrmedel som inte är "tillräckligt" kostnadseffektiva. Framför allt finns betydande problem kring att mäta och utvärdera kostnadseffektiviteten (se avsnitt 2.2.2 för en vidare diskussion). Detta gäller specifikt informationsinsatser, som i hög utsträckning ingår i vår utvärdering.

Effektivitet kan betraktas på flera olika nivåer, men inledningsvis kan det vara värt att särskilja mellan om åtgärder uppnår vissa önskade effekter (effective) och huruvida detta görs på ett effektivt sätt (efficiency). Exempelvis kan direkta investeringsstöd vara effektiva i termer av att säkerställa att investeringar genomförs, vilket inte är det samma som att det är samhällsekonomiskt effektivt att genomföra dessa investeringar eller att de investeringar som görs är kostnadseffektiva.

För att ett offentligt ingripande till att börja med ska vara motiverat utifrån ett effektivitetsargument, krävs att det finns någon ineffektivitet som ska korrigeras till att börja med. Om så inte är fallet kan ingripandet inte motiveras utifrån ett effektivitetsargument, även om det kan finnas andra motiv. Under förutsättning att det finns någon ineffektivitet som behöver korrigeras krävs att rätt åtgärder görs, på rätt plats. I princip handlar det om att åtgärder ska göras i rätt omfattning så att marginalkostnaden för åtgärderna motsvarar marginalkostnaden för den ineffektivitet som önskas korrigeras. Det i sin tur innebär att marginalkostnaden behöver utjämnas mellan olika företag eller aktörer.

I de fall ett ingripande inte direkt kan motiveras utifrån förekomsten av ett marknadsmisslyckande kan det vara svårt att tala om att åtgärden i sig ökar den samhällsekonomiska effektiviteten. Givet ett visst policymål kan det fortfarande vara relevant att diskutera effektiviteten i att uppnå detta mål. Det innebär fortsatt att man bör sträva efter att marginalkostnaden utjämnas mellan olika aktörer för att policymålet ska uppnås på ett effektivt sätt.

Detta resonemang ligger bakom styrmedel som skatter eller handel med utsläppsrätter då dessa, korrekt utformade, skapar en kostnad som är lika för alla aktörer. De har därmed samma incitament att vidta de önskade åtgärderna. För informationsinsatser är inte resonemanget lika direkt tillämpligt. Om asymmetrisk information exempelvis leder till att vissa marknader bryter samman är varje åtgärd i sig effektivitetsbefrämjande så länge kostnaden för åtgärder understiger de vinster som uppstår. Fortfarande gäller dock att för att det kan finnas skillnader i hur effektivt ett policymål uppnås och att insatserna ska koncentreras där nyttan av insatserna är som störst.

Slutligen kan effektiviteten i själva genomförandet diskuteras. Det handlar mindre om att rätt åtgärder genomförs, utan snarare om att dessa åtgärder implementeras på ett effektivt sätt. Detta kan ses både utifrån myndigheternas genomförande, men också utifrån vilka incitament ingripandet ger för ett effektivt genomförande hos aktörerna.

2.2 Metodutmaningar

2.2.1 Utmaningar i effektutvärdering

Det finns särskilda utmaningar i att undersöka resultat och effekter. Vi tar vår utgångspunkt i att effekter både kan vara kortsiktiga, det vill säga uppstå kort tid efter införandet/genomförandet av ett styrmedel, och långsiktiga, det vill säga uppstå lång tid – ibland flera år – efter in-/genomförandet. Resultat likväl som effekter kan vara förväntade eller inte vara väntade, positiva eller negativa, avsedda eller oavsedda.

En utmaning vid effektutvärderingar är att bevisa det kausala sambandet mellan insatser och synbara effekter – om det går att identifiera effekter över huvud taget. För att kunna avgöra om de effekter som går att avläsa i miljön, samhället etc. är en verkan och ett avtryck till följd av en insats krävs en isolering av kedjan av händelser från insatsen vilket är mycket komplicerat att göra när det handlar om insatser i komplexa samhällen som vårt. Det är väl känt att effekter kan försvagas eller förstärkas av både yttre och inre påverkansfaktorer.

En del av detta kan framkomma i den programteori som utarbetas för respektive styrmedel, det vill säga den logik som skapare av styrmedel mer eller mindre explicit och medvetet utgår ifrån. Det kan dock inträffa händelser under genomförande av insatsen som inte hade kunnat förutses vid konstruktionen av styrmedlet.

Det finns alltså mätproblem att vara medveten om vid effektmätningar:

- Svårt påvisa ett orsaks- verkansförhållande
- Tidsspannet från insats till effekter kan vara långt
- Uthålligheten i effekter kan av flera anledningar också vara olika.
- Därutöver är det inte alltid initialt tydliggjort på vilken nivå effekter ska uppstå, vad som är förväntat, om det finns en medvetenhet kring bieffekter etc.

I denna utvärdering har ambitionen varit att hålla en öppen syn för olika typer av effekter som kan uppstå, men med ett kontrafaktiskt synsätt i grunden.

2.2.2 Svårigheter i uppskattning av kostnader

Kostnader kan vara svåra att uppskatta. En fullständig utvärdering av kostnadseffektivitet av ett styrmedel – som ska motverka samhällsekonomisk ineffektivitet - kräver i princip en analys av de kontextspecifika kostnaderna för samhället, inte enbart av kostnader för administration av styrmedlet, eventuellt stöd eller kostnader hos målgruppen. Detta gör att fullständiga samhällsekonomiska analyser förekommer mycket sällan i utvärderingar och uppföljningar.

Dessutom kan synen på kostnader påverkas av olika riskbedömningar och därmed skillnader i avkastningskrav samt olika geografiska förhållanden kan bidra till att de faktiska kostnaderna för att implementera en specifik energieffektiviserande åtgärd kan skilja sig åt mellan aktörer. Utmaningarna med effektutvärdering påverkar även bedömningen av kostnadseffektivitet, inte minst då effekterna kan komma långt senare än kostnaden.

Därför är tidsaspekten för utvärderingen viktig. En utvärdering baserad på upplupna kostnader och uppmätt effekt till 2012 riskerar att ge felaktiga resultat. En utvärdering riktad på uppmätta och möjliga framtida kostnader och effekter är mer rättvisande men bygger på många antaganden och därmed stor osäkerhet.

Ekonomiska styrmedel bidrar ofta till en hög kostnadseffektivitet, men de är nödvändigtvis inte alltid tillräckliga för att åstadkomma en fullt ut kostnadseffektiv politik. Det är generellt sett inte meningsfullt att analysera kostnadseffektiviteten för informativa styrmedel isolerat då målet med informativa styrmedel är ofta att öka problemmedvetenhet och peka på alternativ snarare än att direkt uppmuntra till åtgärder. De bör därför ses som komplement till andra – inte minst ekonomiska – styrmedel.

I verkligheten sker insatser vilka kan omfatta flera styrmedel. Detta avspeglas också i myndigheternas terminologi där insats används till förmån för vad som i uppdraget och denna utvärdering har benämnts som styrmedel. Detta har utvärderingen försökt hantera såväl i kommunikation där extra tydlighet anmodats som i granskningen där en renodling eftersträvats för att kunna härleda iakttagna resultat till ett styrmedel.

Tidsaspekten samt graden av aktivitet är påtagligt inverkan för såväl framkomlighet i utvärderingen som hur långt framåt i tiden som utvärderingen bör mäta resultat och effekter. För de styrmedel som etablerats nyligen, till exempel *Energieffektiva transporter-program* som varit under uppbyggnad eller *Tillsynsvägledning* som har en relativt ny organisation, är det i regel inte meningsfullt att nu mäta effekter. I andra fall saknas grundläggande data eller svårigheter att få tillgång till informanter, exempelvis för *Energikartläggningscheckar*, som också begränsar utvärderingen. Detta finns omskrivet i grundrapporten för respektive styrmedel där så är relevant.

Slutsatsen av ovanstående är att:

- Relevansen är låg för att använda en traditionell beräkningsmetodik relaterad till kostnad för en effektiviserad kilowattimme (kr/kWh) för styrmedel som är av informativ och stödjande karaktär.
- Relevansen kan ökas genom omfattande datainsamlingar och semikvantitativa värderingar men det har inte varit praktiskt genomförbart inom den tidsrymd som står till buds för denna utvärdering.

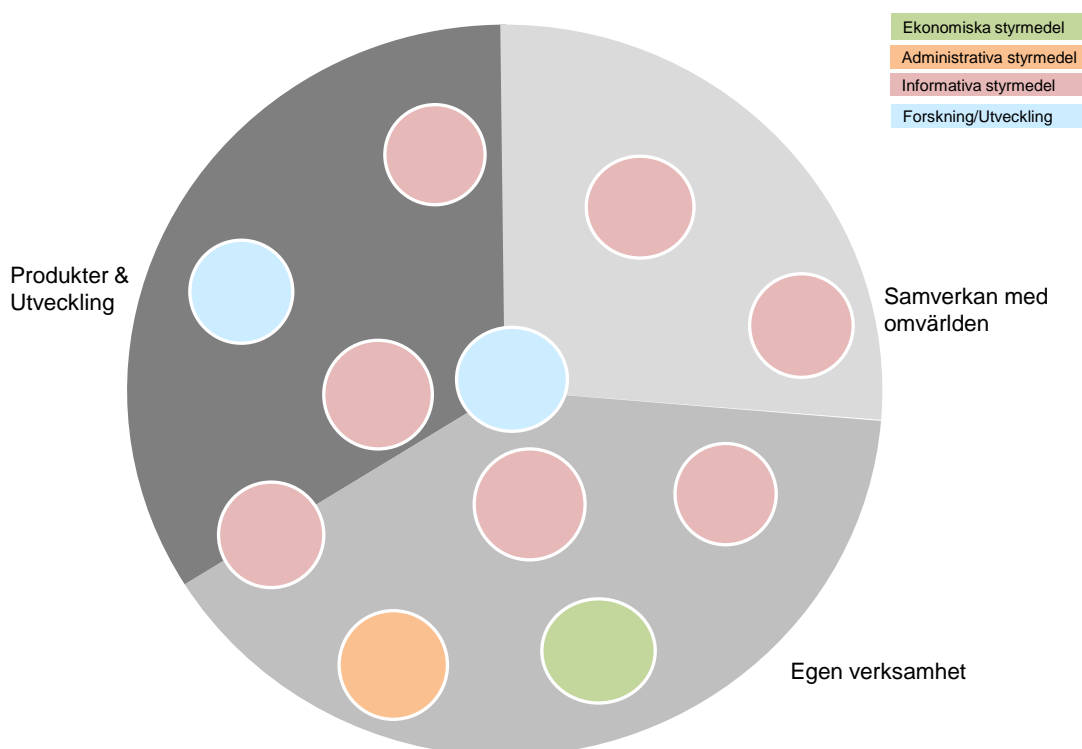
Med detta sagt har Sweco belagt resultat och spårat kvalitativa effekter, bedömt kostnadseffektivitet samt ändamålsenlighet så långt det är möjligt.

2.2.3 Ett målgruppsperspektiv

Energieffektivisering ur ett målgruppsperspektiv kan betraktas ur tre perspektiv vilka illustreras i figur 5. De tre perspektiven är:

- Egen verksamhet – optimering av nuvarande (intern) verksamhet
- Produkter och utveckling – utveckling av ny energieffektivare teknik, produkter med effektivare energianvändning och arbetssätt med effektivare energianvändning
- Samverkan med omvärlden – ett systemperspektiv för effektivare energianvändning

Figur 5: Styrmedel riktade till målgrupperna



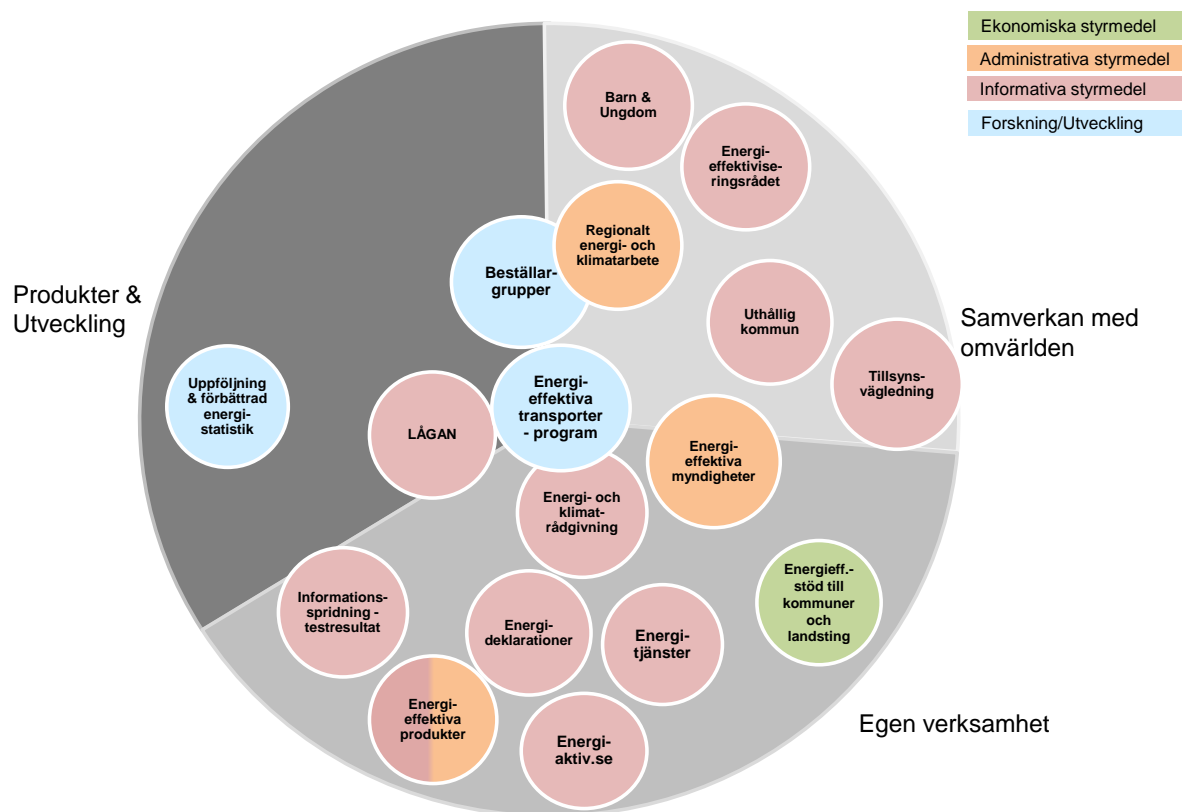
Källa: Sweco

De tre delarna i figur 5 illustrerar olika områden för att nå största möjliga effekt vid arbete med energieffektivisering för offentlig sektor, näringslivet och hushåll. De styrmedel som verkar mot målgruppen – både direkt och indirekt - kan sägas syfta till att ge incitament inom alla dessa delar. Styrmedlen är av olika karaktär och riktar sig till olika segment, delsegment och även vissa grupper som har likartade förutsättningar och kan förväntas ha liknande behov. Styrmedel riktade till *Egen verksamhet* tar sikte på dagens verksamhet med incitament för energieffektivisering. Styrmedel inom *Produkter och utveckling* omfattar styrmedel som har till uppgift att ge incitament för att utveckla nya energieffektivare produkter och verksamheter. Styrmedel med fokus på *Samverkan med omvärlden* omfattar styrmedel som påverkar interaktion mellan det offentliga, näringslivet och hushåll och skapar förutsättningar för energieffektivitet i hela samhället.

3 Målgrupp Offentlig sektor

Målgruppen offentlig sektor omfattar centrala myndigheter, länsstyrelser, landsting och kommuner. Sammantaget riktas 17 styrmedel i varierande grad till denna målgrupp, det vill säga olika delar av offentlig sektor som slutanvändare av energi.

Figur 6: Styrmedel riktade till offentlig sektor



Källa: Sweco

Figuren ovan illustrerar att styrmedel av alla kategorier riktas till målgruppen offentlig sektor. Målgruppen är dock som tidigare nämnts inte homogen och alla dessa nämnda styrmedel omfattar inte alla slags aktörer inom offentlig sektor. Några styrmedel här tillkom 2010 som svar på och ett sätt att implementera den svenska energipropositionen "En sammanhållen klimat- och energipolitik"¹⁶, men flertalet styrmedel har varit verksamma en längre tid.

Som synes i figur 6 ovan fokuserar tre stycken av de 17 styrmedlen till produkter och utveckling, och är av typen forskning & utveckling. Här är syftet främst att driva utvecklingen genom att tillse nya metoder eller ny information, ny teknik, nya tekniska lösningar etc. Majoriteten av styrmedlen har som syfte att förbättra förutsättningarna/ge incitament för den offentliga sektorn att arbeta med energieffektivisering i sin egen verksamhet i kartläggningar och åtgärder och här är flertalet informativa, men det finns även administrativa och

¹⁶ Prop. 2008/09:163

ekonomiska styrmedel. Offentlig sektor har också till uppgift att samverka med eller påverka andra aktörer och omvärld och här är majoriteten informativa styrmedel. Några, som kan iakttas i figuren ovan, syftar inte enbart till *en* uppgift och illustreras därför som gränsöverskridande.

Av flera anledningar riktas insatser till offentlig sektor; riksdag och regering kan med sin rådighet över denna grupp, styra dem att föregå med gott exempel. Aktörerna inom offentlig sektor har naturligtvis också egen verksamhet som behöver, liksom annan verksamhet, bidra till att nå de nationella målen om energieffektivisering. Det är därför inte förvånande att majoriteten av styrmedlen också syftar till just rollen att vara föregångare och att energieffektivisera sin egen verksamhet (figur 6).

Även uppgiften att samverka eller på annat sätt påverka sin omvärld visar sig i fördelningen av styrmedlen ovan. Få av styrmedlen för denna målgrupp syftar till att utveckla nya produkter eller främja utvecklingsarbete. Detta ter sig naturligt då verksamheten i offentlig sektor drivs åt det allmänna, inte marknadsaktörer och inte är inriktade på produktutveckling.

Då styrmedlen riktade till aktörer inom offentlig sektor tar fasta på olika *roller* hos målgruppen berörs de av styrmedlen på olika sätt:

Offentlig sektor som föregångare: Det förutsätts och krävs enligt flera EU-direktiv att offentlig sektor ska föregå med gott exempel i energieffektiviseringsarbetet. Ett sätt att styra dithän är styrmedlet *Energieffektiviseringsrådet* med uppgift att stärka samverkan och underlätta samordning mellan myndigheterna för att på så sätt lyfta gemensamma frågor kring energieffektivisering. Insatsen syftar framförallt till att förbättra effektiviteten i den offentliga, och särskilt den statliga, förvaltningen. Även den egna och interna verksamheten berörs av energieffektiviseringsarbetet, till exempel *Energieffektiva myndigheter* där myndigheterna åläggs att genomföra åtgärder.

Offentlig sektor som hyresgäst eller fastighetsägare: målgruppen omfattas av flera styrmedel som riktar sig till bebyggelse, exempelvis programmet *LÅGAN* och *Beställargrupperna*.

Offentlig sektor som inköpare: upphandlingar av produkter som vitvaror, datorer och servrar, belysning, fordon etc. samt tjänster. Här blir offentlig sektor även målgrupp för styrmedel som *Energieffektiva produkter* och *Energitjänster*.

Offentlig sektor som användare av transporter, det vill säga leveranser och resor till och från möten är de vanligast förekommande transporter som används, vissa myndigheter har också en egen fordonsflotta. Styrmedel som *Energieffektiva transporter-program* får därmed bäring även på offentlig sektor.

Offentlig sektor har också rollen som *intermediär*, det vill säga som stöd till eller kravställare på andra aktörer, exempelvis *Regionalt energi- och klimatarbete* där länsstyrelserna har en samordnande roll och där kommuner och landsting är viktiga utförande aktörer, samt *Tillsynsvägledning* som ett stöd i att kunna ställa relevanta krav.

Målgruppen berörs alltså i olika roller och delar av styrmedlen. Nedan diskuteras vad det har lett till i form av resultat och effekter.

3.1 Synbara resultat och effekter

3.1.1 Konkreta åtgärder och resultat

Bland de resultat som har iakttagits för offentlig sektor kan Sweco se genomförandet av konkreta åtgärder och energibesparing därav. Även om input-additionaliteten varierar inom målgruppen för *Energieffektiva myndigheter* så genomförs där åtgärder som resultat av styrmedlet. Myndigheterna kan i dagsläget välja två av sex åtgärder att arbeta med och vilka åtgärder som väljs är till stor del avhängigt av vad myndigheterna upplever att de kan påverka. För centrala myndigheter som ofta är hyresgäster påverkar exempelvis relationen med fastighetsvärden bedömningen av åtgärder som har med byggnader att göra.

Resultat av åtgärderna inkluderar hyresavtal med energikrav, val av armatur, byte av datorer och elektronisk utrustning, virtuella servrar etc.

Ett annat exempel är *Energistöd till kommuner och landsting* där energieffektivisering har fått ökat fokus hos framförallt kommuner. Kunskap och kontroll av energianvändning uppges ha ökat samt arbetet har blivit mer strategiskt och strukturerat.

I fokus för själva åtgärderna står fastigheter, inköp/upphandling och transporter. Måluppfyllnaden för fastigheter anses vara god och med god chans att uppnå aktörernas satta mål inom utsatt tid. Inköp/upphandling anses också vara på god väg. Andelen miljöbilar uppges ha ökat i fordonsflottan, men det signaleras problem med måluppfyllnaden inom området transport.

Transport är dock överlag också ett område där det inte existerar många styrmedel för offentlig sektor¹⁷ *Energieffektiva transporter - program* riktar sig även till offentlig sektor i så måtto att programrådet inkluderar andra myndigheter samt att teknikutveckling och produktutveckling även ska komma offentlig sektor till godo. Programmet pågår dock för närvarande och ännu har inga konkreta resultat framkommit.

Energimyndighetens *Beställargrupper* har med sina demonstrationsprojekt och framtagande av kalkyleringsverktyg möjligheten att påverka alla slags fastighetsägare, privata som offentliga. De är också formerade särskilt för lokaler där bland annat landsting är en självklar målgrupp. Här finns många goda resultat av teknik- och även systemlösningar, men dessa är ännu så länge begränsade till medlemmarna i Beställargrupperna. Inom dessa finns förvisso goda exempel på såväl lyckade demonstrationsprojekt som implementering i hela bestånd, problemet har dock alltså varit att nå utanför gruppen av medlemmar.

¹⁷ För statliga myndigheter gäller förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Den har dock inte inkluderats i denna utvärdering.

Flera resultat är av typen dialog, medvetandehöjning, samarbeten eller etablerandet av plattformar för energieffektiviseringsarbete. Insatser för *Barn och Ungdom* riktar sig exempelvis till skolan, såväl elever som lärare. För den sistnämnda målgruppen, uppges medvetandehöjning ha skett. Inom det *Regionala energi- och klimatarbetet* har styrmedlet öppnat upp för samverkan mellan regionala och lokala aktörer och samarbetena uppges fungera bra med aktiva deltagande aktörer. Kanaler för kommunikation upplevs på många ställen öppna och det tycks ge resultat i form av en samling bakom strategiska planer. De regionala olikheterna är dock stora sett utifrån engagemang, kompetens, resurser och förmåga. Ledningen spelar här en stor roll, se vidare i avsnitt 3.3. Alla aktörer är dock inte brett representerade, företag deltar vanligtvis i mycket begränsad omfattning samtidigt som de pekas ut som en viktig aktör för utförande åtgärder i de regionala handlingsplanerna. Att locka näringslivet är avhängigt av en rad faktorer. Det torde dock till största delen handla om företagets incitament och hur länsstyrelser med flera lyckats adressera dessa.

Uppföljning och förbättrad energistatistik är ett styrmedel som syftar till att skapa bättre statistik som kunskapsunderlag för kartläggningar, analyser etc. Flera projekt har ingått här och resultaten är varierande, det finns såväl projekt med gott utfall som exempelvis FESTIS¹⁸, och det finns andra som inte gett så stort avtryck hos statistikanvändarna – av naturliga skäl då syftet många gånger är att med små förändringar förbättra statistik kvaliteten. Uppdraget tycks framförallt ha gett draghjälp till pågående internt statistiskt utvecklingsarbete inom Energimyndigheten.

För ett flertal styrmedel, ofta med en informativ karaktär, kan dock inga egentliga resultat påvisas. Etableringstidpunkten tycks ha mindre betydelse, oavsett om insatserna pågått i flera år eller endast ett par-tre år är bilden den samma. *Uthållig kommun* har pågått i flera etapper i nära 10 år. Även om den tredje etappen som tillkom 2011, har ett förändrat fokus, indikerar denna etapp i dagsläget inte mycket mer än att nätverken tycks ha goda resultat för att stärka kommunernas institutionella kapacitet. En rad projekt har genomförts som genererat resultat, men syfte och mål handlar om spjutspets exempel och spridning därav och det tycks saknas en tydlig uppfattning om vad spjutspets exempel är finns därmed en klarhet när sådana finns framtagna och vilka och vad som kan spridas.

Exempelvis informationsportalen *Energiaktiv.se* där besökare på webbportalen varit mycket låg är ett annat styrmedel utan nämndvärda resultat. Då aktiviteten och besöken varit låg togs omtag 2013 och en nylansering har skett under senhösten. För *Informationsspridning om testresultat* är kännedomen generellt hög i alla målgrupper, men inga faktiska resultat kan påvisas.

Tillsynsvägledningen är efterfrågad, men på grund av låg aktivitet har ännu få resultat kunnat påvisas utifrån insatsen. Tillsyn som styrmedel är kopplat till miljöbalken och är ett reglerande verktyg i verktyglådan. Tillsynsvägledningen tillkom också som en hjälp då energi av tillsynshandläggare på kommunal nivå ansågs svårt att hantera inom miljötillsynen. Som reglerande och kravställande är det därför viktigt att vidareutveckla vägledningen så att det ger stöd på ett ändamålsenligt sätt.

¹⁸ FESTIS – Förbättrad energistatistik i bebyggelsen och industrin

Sweco konstaterar att de styrmedel inom offentlig sektor som uppvisar faktiska resultat är administrativa *Energieffektiva myndigheter*, utvecklingsinriktade *Beställargrupper* samt det ekonomiska *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*.

3.1.2 Effekter och koppling till styrmedlen

Bland de styrmedel som ingått i utvärderingen och är riktade till just offentlig sektor, framstår *Energieffektiva myndigheter* som starkt bidragande till att skapa effekter. Även om input-additionaliteten varierar så har det haft stor inverkan på de myndigheter som inte förut låg så långt fram i energieffektiviseringsarbetet. Arbetet med åtgärderna har där en tydlig effekt på energianvändningen. Dock har ju, som ovan nämnts, myndigheterna kunnat välja åtgärder och det är möjligt att det hittills har varit de lågt hängande frukterna som hittills har blivit implementerade. Det behöver i sig inte vara dåligt – dessa behöver ju också åtgärdas, men det blir betydelsefullt att i utvecklingen av styrmedlet tillse att fler åtgärder kan genomföras. För de myndigheter som har ett miljöledningssystem tycks input-additionaliteten inte vara så hög då de menar att de hade arbetat med dessa åtgärder insatsen förutan. I denna grupp av myndigheter tycks det finnas en hög andel av dem med hög total energianvändning. Däremot för dem utan miljöledningssystem har *Energieffektiva myndigheter* påverkat deras arbete för energieffektivisering i märkbar positiv riktning. Möjligen behöver vidareutveckling ta hänsyn till att myndigheterna kan behöva olika slags stöd för att utveckla sitt arbete, beroende på utgångsnivå. De med stor energianvändning kan behöva mer stöd och de med liten energianvändning mindre eller inget stöd i denna form.

När det gäller *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* kan iakttas att energianvändning per kvadratmeter mellan år 2009-2012 minskat i deras lokaler och målgruppen upplever faktiska energi- och kostnadsbesparingar. Input-additionaliteten är låg i landsting och högst hos kommuner. Även om kommunerna själva menar att styrmedlet bidrar genom att sätta frågan på dagordningen, går det inte att uttala sig om huruvida det är stödets förtjänst då det inte går att bedöma hur mycket själva stödet eller andra faktorer bidragit till energieffektiviseringsarbetet. Här bör dock noteras insatsen fokuserar på strategiskt arbete för energieffektivisering i kommunerna och har fokus på förvaltningsövergripande insatser och samordning. Det kan i flera avseenden liknas vid den roll som *Energieffektiviseringsrådet* har för statliga myndigheter, fast nu inom respektive kommun.

Detsamma gäller eventuella effekter av *Regionala energi- och klimatarbetet*. När det gäller genomförda åtgärder i regionerna har uppföljningen av dessa svaga bedömningskriterier då de inte säger något om åtgärdernas kvalitet, hur väl de genomförts eller hur ändamålsenliga de är. Det finns en stark input-additionalitet då majoriteten menar att de inte skulle ha genomfört strategiarbete uppdraget förutan, men utan tydliga resultat- och effektmål är det inte möjligt att bedöma effekter här heller.

Informationsinsatser för exempelvis *Barn och Ungdom* kan inte sägas ha påverkat effekter, åtminstone inte ensamt. Sweco finner det troligt att insatserna åtminstone lämnat ett bidrag till kunskapshöjningen hos främst lärare men till viss del kanske även elever mellan- och högstadiet då arbetet skett såväl på ett strategiskt som konkret plan.

För flertalet av styrmedlen är det svårt att finna vare sig hårda eller mjukare kvalitativa effekter. För några beror detta på att det är för tidigt att söka effekter, till exempel det pågående *Energieffektiva transporter – program* som till stor del bygger på forskning & utveckling. Den typen av insatser har längre ledtid för uppkomst av effekter jämfört med mer direkta insatser. Den tredje etappen av *Uthållig kommun* är ett annat exempel för tidigt att mäta effekter. Där tycks nätverken med politiker respektive tjänstemän fungera väl och det sker en kunskapsdelning mellan deltagare, men då syftet att ta fram spjutspets exempel inte är definierat eller klarlagt, som tidigare nämnts, är det svårt att både bedöma om sådana har tagits fram eller vad de har lett till.

Även för de styrmedel som ovan visar på goda resultat är det svårt att finna effekter, eller åtminstone kunna bevisa att det är med utgångspunkt av styrmedlet som iakttaga effekter uppkommit. *Energieffektiva produkter* är ett sådant där insatsen inte tidigare riktat sig mot företag, organisationer och offentlig sektor. Inga specifika insatser för att offentliga aktörer ska vilja välja energieffektiva produkter har gjorts inom ramen för just den insatsen, och resultaten i målgruppen offentlig sektor har inte heller följts upp.

Det finns, sammanfattningsvis, en del goda resultat, men få mätbara effekter där det går att se kausala samband relativt de utvärderade styrmedlen.

Somliga styrmedel adresserar marknadsmisslyckanden som positiva externa effekter och asymmetrisk information, vilket i sig borgar för att de söker lösa ett faktiskt problem. Syftet med styrmedlen är dock inte alltid klarlagt vilket gör bedömningen av ändamålsenlighet, kvalitet etc svår. Ett flertal av dem har som syfte att minska sökkostnader och/eller sprida kunskap och här kan man fundera över om detta sker på bästa sätt, i de mest trovärdiga och kanalerna med god synlighet, med ett tillräckligt anpassat budskap etc.

Att konstatera resultat, effekter och vilket problem styrmedlen försöker lösa räcker dock inte som grund för bedömning av dessa styrmedel. Det krävs förståelse kring ett flertal faktorer för att ge underlag för hur större genomslag kan åstadkommas i målgruppen. Vi söker denna förståelse utifrån programteori, genomförande och målgruppens drivkrafter och externa orsaker i avsnitten nedan.

3.2 Programteori och förvaltning

Centrala myndigheter som målgrupp är en tydlig och klart avgränsad målgrupp vilket torde underlätta informationsutformning och val av kommunikationskanaler. Kontexten utgörs också av att de är en del av statens styrkedja vilket innebär att riksdag och regering har stor rådighet häröver.

Det saknas för flera av styrmedlen för denna målgrupp målformuleringar, alternativt att de är ofullständiga eller otydliga. Det finns explicita syften och styrmedlen svarar oftast mot ett reellt behov eller problem, men i utformningen av styrmedlet, som *Energieffektiviseringsrådet* eller för *Barn och Ungdom*, är målformuleringarna inte helt tillfredsställande för själva insatsen på en övergripande nivå. I de fall för de utvärderade styrmedlen mål finns uttryckta och nedbrutna, är de oftast formulerade på aktivitetsnivå. För att få styrverkan och skapa uppföljningsbarhet krävs att målen tar sikte på nästa led, på resultatnivå, och helst även

effekter. Då denna målgrupp torde vara tämligen enkel att följa upp ter det sig rimligt att ställa krav om tydligare mål – på flera nivåer.

Även för insatser som ska bedrivas med utgångspunkt i regionala förutsättningar och prioriteringar, som *Regionalt energi- och klimatarbete*, blir förväntningarna om vad som ska åstadkommas diffusa och inverkar på den nationella styrningen då explicita aktivitets- och resultatmål saknas på nationell nivå. *Regionalt energi- och klimatarbete* bedöms vara ett viktigt stöd för fortsatt arbete på regional nivå då det på regional nivå finns en betydande potential. Med närheten till en mängd olika samhällsaktörer och med regionalt anpassade förutsättningar torde det finnas möjligheter att komma längre med energieffektiviseringsarbetet. Återrapportering är också ett sätt att styra och utan tydliga bedömningskriterier i länsstyrelsernas återrapportering här, kan bara konstateras att de har strategier, handlingsplaner och åtgärder, men inget om *kvaliteten* på dessa eller ändamålsenligheten. Inte heller tydliggörs hur dessa strategier kompletterar eller kopplar till andra regionala strategidokument som Regionala Utvecklingsplaner (RUP), trafikplaner etc.

Myndigheternas återrapportering har i vissa fall visat sig vara svår att genomföra. I insatser som *Energieffektiva myndigheter* kan myndigheterna överhuvudtaget inte koppla energibesparingar till genomförda åtgärder vilket även det försvagar styrverkan. Det går helt enkelt inte att utläsa vilka åtgärder som ger bäst utfall och därmed är möjligheten att påvisa styrmedlets betydelse för resultat och effekter liten.

En försvårande faktor är att myndigheter, främst centrala, sällan äger sina byggnader, vilket försvårar energieffektiviseringsarbete som har med byggnader att göra, till exempel klimatskal, ventilationssystem etc. Myndigheterna äger därmed inte hela frågan om energieffektivisering själva. Detta innebär dock inte att det inte finns åtgärder att genomföra som har stor energieffektiviserande potential. Det finns också flera skäl till att myndigheter bör arbeta med och för energieffektivisering, inte minst skälet att staten ska föregå med gott exempel.

Det framstår också tydligt att förvaltningsmyndigheternas prioritering av vissa styrmedel varit låg av olika skäl. Detta är givetvis en naturlig del då myndigheternas resurser inte är oändliga, det sker personalomsättning etc.

Det kan bara konstateras att det *kan* fungera bra ändå, men oftast påverkar det såväl möjligheten till resultat som effekter. Med mindre uppmärksamhet riskerar programteori, målformulering och operationalisering av direktiv och mål att bli mindre genomarbetat och tydligt. *Energieffektiviseringsrådet* är ett sådant exempel där det funnits en viss fördröjning i framtagandet av strategi och målformuleringar. Informationsinsatser som *Energiaktiv.se* är ett annat exempel där själva utformningen av insatsen inte blivit klar och tydlig på grund av nedprioritering.

Svag bemanning och att låta förvaltning av styrmedel vara beroende av en individ ger också en sårbarhet. Såväl i resurser som vid personalomsättning har det periodvis funnits risk för kompetens- och kontinuitetstapp.

Det är också få informativa styrmedel som har en tydlig design för att målgruppen ska ta till sig informationen eller så är inte utformningen sådan att det klart framgår vad som förväntas i detta avseende. Men eftersom målgruppen består av offentliga aktörer når oftast informationen ändå fram.

Inte heller de exempel på samverkansorienterade styrmedel är tydliga i önskvärd grad. När det gäller samverkan så krävs att många komponenter samspelar. Det krävs, utöver en sammanhållande part som styr/driver processen framåt, en tydlighet vad samverkan ska ske kring, varför samverkan ska ske (helst också en tydlighet vari den enskilde aktörens "vinst" med samverkan ligger), vilka som de facto ingår i samverkansgruppen är också av betydelse, vilka mandat de har, vilket stöd de har av sin ledning etc. Om alla dessa komponenter sammanfaller finns en god chans för framgångsrik samverkan. Sweco sätter frågetecken kring flera av dessa komponenter som nämnts ovan i relation till exempelvis *Regionalt energi- och klimatarbete* och *Energieffektiviseringsrådet*. I det sistnämnda fallet finns nu en strategisk plan framarbetad inom nämnda råd och operationalisering om vad är på gång. Energimyndigheten tycks också ha tagit styråran i ett fastare grepp och styr samverkansprocessen. Syftet tycks vara tämligen klart men många ledamöter pekar själva på en variation av angelägenhet/"vinst". Relationerna mellan deltagarna tycks vara goda och möjligheterna till dialog finns, men i avsaknad av nedbrutna mål på aktivitetsnivå som uttryckts av en tydlig avsändare eller uppdragsgivare, har arbetet hittills upptagits mycket av försök att strukturera och väga olika viljor kring rådets roll, syfte och arbetssätt.

Sammanfattningsvis ser vi vaga direktiv, prioriterade resurser som ibland ger en sårbarhet i bemanning i förvaltningen, allmän marknadsföring snarare än riktad etc. I många fall finns det ändå en koppling mellan problembakgrund, valda insatser och arbetssätt. Förvaltningen ter sig i stort fungera väl även om det i vissa fall har tagit tid att forma och aktivera arbetet inom vissa insatser. Trots tämligen allmän information snarare än målgruppsanpassad når flertalet styrmedel denna väldefinierade målgrupp till stor del tack vare att de är en tydlig del i den offentliga styrkedjan. Otydligheter påverkar resultat och effekter och en utveckling och förtydligande gagnar utfall.

För att öka utväxlingen behöver förståelse kring drivkrafter, hinder och andra externa orsaker ses över.

3.3 Målgruppsanpassning för större genomslag

Som nämnades i början av kapitlet är den offentliga sektorn tämligen väl definierad och avgränsad målgrupp, men både sinsemellan och inom respektive kategori finns också stora skillnader. Aktörerna har skilda förutsättningar i kunskapsnivå, organisatoriskt, personellt, finansiellt, storleksmässigt, kontextuellt etc. och dessa påverkar dem, både i vad de kan prioritera och vad de kan åstadkomma.

Bland **drivkrafterna** - som både kan vara främjande och hindrande – pekar utvärderingen bland annat på:

- *Ledningens engagemang och stöd:* Ledningens engagemang ofta är avgörande för att åstadkomma ett strategiskt energieffektiviseringsarbete och här finns en

varierande grad av uttalat stöd i arbetet i hela målgruppen. Exempelvis länsstyrelser och kommuner uppvisar en stor variation här i *Regionalt klimat- och energiarbete*.

- **Mandat:** För att kunna uträtta väsentligt arbete i samverkanssammanhang är det av stor betydelse att representanter för myndigheterna har mandat från sin egen organisation att arbeta och fatta viss typ av beslut. Ett exempel är *Energieffektiviseringsrådet* där chefer i beslutsfattande position deltar, där det framgår tydligt att det är av vikt att ha ett direkt inflytande mot den myndighet de representerar för att komma framåt i de gemensamma diskussionerna.
- **Attityder:** Nära kopplat till engagemang och stöd är attityder, där de pekar på att energieffektiviseringsarbetet är viktigt kommer givetvis frågan högt upp på agendan. Synen på styrmedel kan exempelvis vara att det ger "draghjälp" åt en aktivitet eller ett verksamhetsområde, som i fallet med *Uppföljning och förbättrad Energi statistik* som har gett skjuts åt det interna utvecklingsarbetet och kan ses som ett smörjmedel.
- **Kunskapsnivå:** Denna varierar givetvis beroende på individer samt organisationens rekryteringsbas. Små kommuner har oftast mindre resurser och därmed mindre möjligheter att bygga kunskap inom flera olika områden. Ett sätt att vara resurseffektiv är att samsas om dem, till exempel *Energi- och klimatrådgivning* där flera kommuner ibland går samman för att tillhandahålla tjänsten.
- **Kompetens:** Utöver kunskap behöver även kompetens finnas. Det kan handla om förmågan att samarbeta, kommunicera, arbeta strategiskt etc. Kommunernas *Energi och klimatrådgivare* uppvisar exempelvis stora skillnader i hur de lyckas komma i kontakt med företag som målgrupp. En del i detta kan tillskrivas kompetensen att kommunicera med och närma sig företagen.
- **Resurser:** Såväl personella som ekonomiska. I *Energieffektiva transporter-program* tycks det ha varit personella, resurs- och tidsbrister. Med mer tid hade information om programmen kanske kunnat spridas bredare och Energimyndigheten hade kunnat ha bättre kontakt med projekten. När det gäller landsting och kommuner och styrmedlet *Energieffektiviseringsstöd* till dessa, anges att kostnader är den avsevärt mest påverkande faktorn, följt av omfattande arbetsinsatser samt att insatserna är tidsödande. Även deltagande kommuner i *Uthållig kommun* pekar på brist på bland annat tid som en starkt bidragande faktor till att de inte kommit längre i sitt arbete.

Med detta sagt kan det med andra ord finnas exempel på idogt energieffektiviseringsarbete med begränsade resurser och där kompetensen och kunskapen växer fram. Likaledes finns exempel där arbetet inte gått framåt i någon större utsträckning då ledningen inte ger explicit stöd - även i fall där målgruppen blivit ålagda att arbeta med energieffektivisering.

Flera olika **externa/kontextuella faktorer** har också kunnat konstateras i utvärderingen. *Mognadsgrad* i arbetet är en, det vill säga det handlar om att som offentlig aktör många gånger få flera områden, funktioner eller sakfrågor att samspela och mognadsgraden i verksamheten påverkar hur arbetet kan bedrivas. Kommuner är exempel på att det kan

finnas kunnig kompetens inom en del i verksamheten men som inte får med sig övriga delar då verksamheten sker i stuprör som inte har samma mognad.

Geografisk belägenhet kan också spela roll. Det är starkt påverkande om det handlar om till exempel en myndighet med geografisk närvaro över hela landet jämfört med en myndighet som sitter centralt på en plats. I det första fallet finns exempelvis fler fastighetsägare att ta hänsyn till och därmed en större diversifiering i resultat.

Andra aktörer i länet eller regionen har också påverkan. Det vill säga hur många andra aktörer besitter kunskap och/eller har en roll i energieffektiviseringsarbetet. Även *ansvarsfördelning* mellan aktörer inverkar. Här kan nämnas initial otydlighet i rollfördelningen vad gällde tillsynen för *Energideklarationer*.

En annan faktor är de *statliga ramavtalen* där många av inköpen/upphandlingarna görs vilket inverkar på vilka inköp/upphandlingar som kan göras med vilken leverantör och vilka varor. Det vill säga myndigheterna har inte rådighet över hela upphandlingsprocessen. Ett exempel är *Energieffektiva myndigheter*.

Slutligen inverkar givetvis *styrmedlets utformning*, det vill säga syfte, målformuleringar, återrapporteringskravens utformning etc. Men också om det är avhängigt av *intermediärer* för att nå målgrupperna. Detta blir ytterligare ett led i kedjan som måste fungera. Till exempel *Regionalt energi- och klimatarbete*.

Faktorer som nämnts ovan kan om de är gynnsamma stärka energieffektiviseringsarbetet, om de är hindrande försvåra genomslag av resultat och effekter betydligt.

Sammantaget tycks styrmedlen riktade till offentliga aktörer i varierande grad ha tagit fasta på vilka drivkrafter och hinder som styr målgruppens beteende. Styrmedlens design är inte helt självklart skapad mot bakgrund av sådan medvetenhet och ses begränsa utfallet av insatserna.

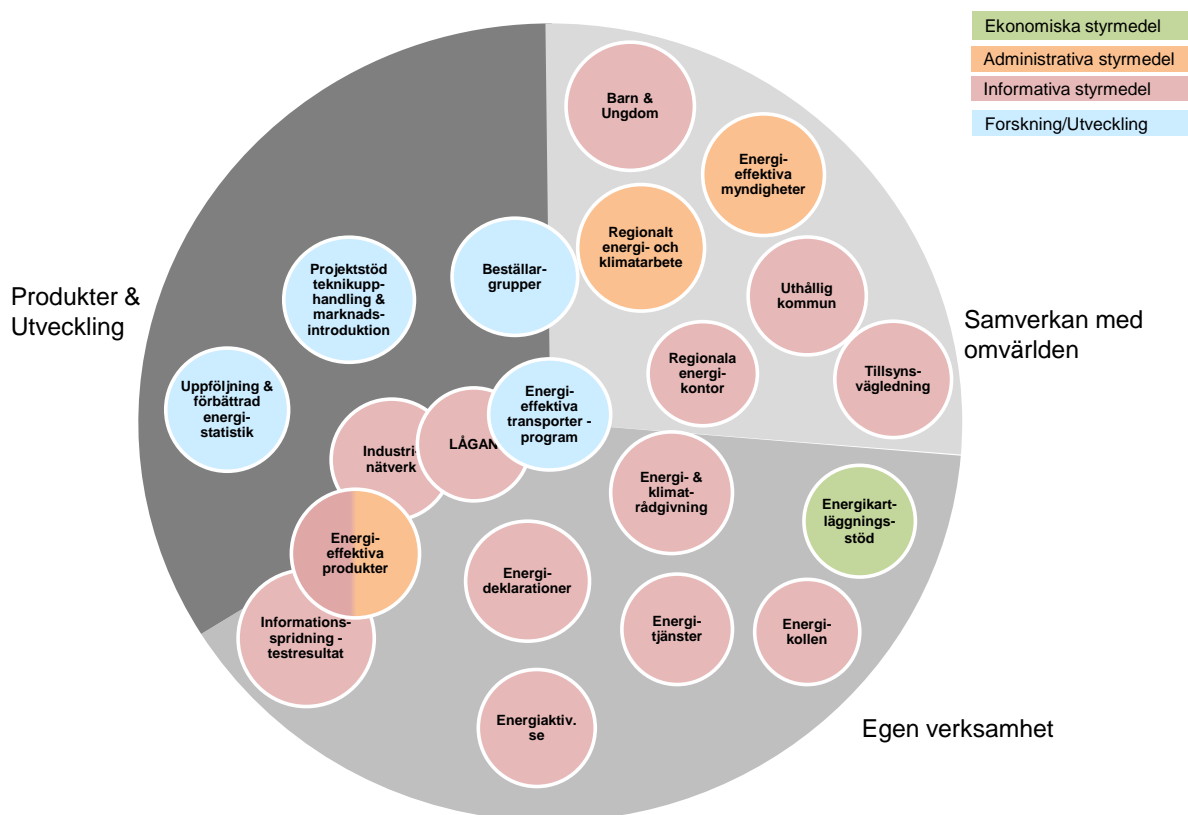
Den kontext som omgärdar myndigheterna ger också en förståelse för deras agerande, frågan är om styrmedlen kan utformas eller justeras för att påverka myndigheterna ännu mer i riktning mot energieffektivisering. Externa orsaker kan inte alltid påverkas men styrmedelsägaren måste förhålla sig till dem och väga in dem i bedömning av framkomlighet.

Många gånger handlar det om otydlighet i uppdrag och roller mellan aktörer som ger en lägre grad av agerande än önskat. När det gäller de styrmedel som syftar till informationsspridning har de flesta nått målgruppen mer eller mindre utom möjligen *Energiaktiv.se* som inte marknadsförts i så stor utsträckning. Samverkan och samråd ter sig även framöver som både önskvärt och behövligt, såväl för att vara resurseffektiva som likriktade i sina ambitioner. Här kan möjligen *gemensamma* uppdrag till offentliga aktörer skapa framkomlighet och vidareutveckling.

4 Målgrupp Näringsliv

Näringslivet är inte en enhetlig målgrupp och i föreliggande utvärdering har näringslivet delats in i sex delsektorer/segment; tillverkande industri, privat fastighetssektor, tjänstesektor, handel, transporttjänster och areella näringar. Dessa sektorer har sin egen kontext, främjande drivkrafter och försvärande hinder. Därtill gäller att det inom de olika sektorerna finns såväl stora som små och medelstora företag. Totalt riktar sig 20 stycken styrmedel till näringslivet vilket visas i figur 7.

Figur 7. Styrmedel riktade till näringslivet.



Källa: Sweco

Vissa av styrmedlen har fokus på transporter eller fastigheter och påverkar alla segment generellt och segmenten Privata fastighetsägare respektive Transporttjänster mer riktat och specifikt. Merparten av dessa styrmedel har funnits innan 2010 då ett antal styrmedel lanserades bland annat som en följd av utredningen Ett energieffektivare Sverige 2008.

De tre delarna illustrerar olika perspektiv för att nå största möjliga effekt vid arbete med energieffektivisering både inom näringslivet och generellt. De styrmedel som verkar mot målgruppen näringsliv – både direkt och indirekt - kan sägas syfta till att ge incitament inom alla dessa delar. Styrmedlen är av olika karaktär och riktar sig till olika segment, delsegment och även vissa grupper av företag som har likartade förutsättningar och kan förväntas ha

liknande behov. Figur 7 visar schematiskt hur de olika styrmedlen riktade till näringslivet förhåller sig och vad de syftar till.

Styrmedel riktade till Egen verksamhet tar sikte på dagens verksamhet med incitament för energieffektivisering. Styrmedel inom Produkter och utveckling omfattar styrmedel som har till uppgift att ge incitament för att utveckla nya energieffektivare produkter och verksamheter. Styrmedel med fokus på Samverkan med omvärlden omfattar styrmedel som påverkar interaktion mellan det offentliga och näringslivet och skapar förutsättningar för ett energieffektivare näringsliv som en del i hela samhället.

4.1 Synbara resultat och effekter

4.1.1 Konkreta åtgärder idag och för framtiden

Bland de styrmedel som riktar sig till näringslivets *nuvarande verksamheter* har vissa resultat i form av genomförande av åtgärder kunnat identifieras i denna utvärdering. Det gäller framförallt konkreta åtgärder för att minska energianvändningen inom olika segment av näringslivet som en följd av energikartläggningscheckarna och energieffektiva produkter.

För delar av näringslivet som inte är energiintensiv, och därmed kvalificerat sig för Program för Energieffektivisering (PFE)¹⁹, har styrmedlet Energikartläggningsstödet, eller *Energikartläggningschecken* som det ofta benämns, skapat resultat i form av att företagen upplever att stödet är relevant samt att det bidragit till att kartläggningarna genomförts. Vidare har företagens beslutsunderlag för åtgärder förbättrats. En ökad kunskap och ett större ledningsengagemang för energifrågor i många av företagen är en annan effekt som uppnåtts vilka i kombination med bättre beslutsunderlag med stor sannolikhet medfört att lönsamma energieffektiviserande åtgärder genomförts hos merparten av de företag som sökt och erhållit stödet. För att öka genomförandegraden av åtgärder kan etablerandet av lokala nätverk av företag som genomfört kartläggningar samt relevanta experter vara en förbättringsåtgärd. Syftet skulle vara att erbjuda stöd i form av utbyte av erfarenheter och kunskap.

Insatsen inom *Energieffektiva produkter* är ett EU-krav som Sverige har ålagts att arbeta med. Kraven från EU på staten gäller dock främst att utöva tillsyn. Merparten av de företag som berörs av *Ekodesign* och *Energimärkning* anpassar sina produkter till gällande krav. Uppskattning av energibesparingseffekter kopplat till Energieffektiva produkter har hittills huvudsakligen skett i hushållssektorn och i viss utsträckning i den tillverkande industrin kopplat till inköp av produkter med bättre energiprestanda typ elektriska motorer. Enligt Energimyndigheten har ekodesign levererat förväntad besparing, medan energimärkning har större potential än vad som uppnåtts. Företagens konkurrenskraft inom produkttillverkning upplevs kunna stärkas eftersom energimärkningen synliggör produkters energiförbrukning och gynnar svenska företag som har produkter med en relativt hög energieffektivitet. I en omfattande undersökning som gjordes 2010 om produkters energimärkning²⁰ svarade 79 % av de tillfrågade butikssäljarna av vitvaror och TV-apparater att de anser att energimärkning är ett bra eller mycket bra sätt att ge kundinformation. 71 % ansåg att en bra energimärkning är ett bra eller mycket bra säljargument.

¹⁹ Styrmedlet PFE ingår inte i denna utvärdering

²⁰ Markör, Energimärkning – nollmätning 2010, 2010, Stockholm

Åtgärder i fastigheter drivet av *Energideklarationer* för fastighetsägare har endast marginellt skapat åtgärder och Swecos utvärdering visar att det saknas underlag för att säkerställa i vilken utsträckning som åtgärderna genomförs och om det i så fall beror på energideklarationen eller om åtgärderna hade genomförts ändå. Dock kan fastighetsägare som genomfört energideklaration som ett nästa steg söka energikartläggningscheck för att utföra en mer detaljerad kartläggning av sina fastigheter.

När det gäller Energimyndighetens arbete med att främja en väl fungerande marknad för *Energitjänster* har det sannolikt gett vissa resultat som lägger en grund för fortsatt utveckling av energitjänstemarknaden. Resultaten är i form av avtalsmallar, rapporter och dokument (exempelvis kursdokument) som beskriver energitjänstemarknadens nuläge och behov framöver. Att det nu finns en branschorganisation under uppbyggnad är även det ett resultat av Energimyndighetens arbete med *Energitjänster*. Energimyndighetens utredning angående certifieringssystem har också resulterat i att myndigheten föreslår ett frivilligt certifieringssystem som det kommer att arbetas vidare med under 2014.

Energikollen som riktar sig till mindre jordbruk och växthusodlare som inte storleksmässigt kvalificerar sig för energikartläggningsstödet har varit i operativ fas under för kort tid för att kunna ge en tydlig bild av vilka åtgärder som genomförts. *Energikollen* förvaltas huvudsakligen inom ramverket *Greppa Näringen* som även hanterar andra stöd till jordbruket. *Greppa Näringen* är ett projekt som syftar till att minska lantbrukets miljöpåverkan samtidigt som lönsamheten i företagen förbättras.

Styrmedel med fokus på *Samverkan med omvärlden* omfattar styrmedel som skapar förutsättningar för ett energieffektivare näringsliv som en del i hela samhället. Exempel på dessa styrmedel är *Regionalt energi- och klimatarbete*, *Barn och Ungdom*, *Uthållig kommun*, *Tillsynsvägledning*, *Regionala energikontor och Energieffektiva myndigheter*.

Flera resultat i dessa styrmedel är av typen dialog, samarbeten eller etablerandet av plattformar för ändamålet samt medvetandehöjning. Inom exempelvis det *Regionala energi- och klimatarbetet* har styrmedlet öppnat upp för samverkan mellan regionala och lokala aktörer. Näringslivets deltagande är dock varierande. De regionala olikheterna är dock stora sett utifrån engagemang, kompetens, resurser och förmåga i det regionala energi- och klimatarbetet. Insatser för *Barn och Ungdom* riktar sig exempelvis till utöver elever även lärare som i en del fall är anställda i privata utbildningsföretag. Här uppges en medvetandehöjning ha skett.

För ett flertal styrmedel, ofta med en informativ karaktär, kan dock inga egentliga resultat påvisas. Etableringstidpunkten tycks ha mindre betydelse, oavsett om insatserna pågått i flera år eller endast ett par-tre år är bilden den samma. *Uthållig kommun* har pågått i flera etapper i nära 10 år där den senaste etappen tillkom 2010 och har ett något annat fokus än de tidigare. En rad projekt har genomförts, men få effekter går att mäta – delvis beroende på målgruppens osäkerhet i definitioner. Arbetet med hur den fysiska planeringen kan utvecklas bidrar till att skapa goda förutsättningar – eller begränsa – för näringslivet

Informationsportalen *Energiaktiv.se* samlar information om energieffektiviseringsarbete på ett ställe vilken tidigare funnits på en mängd olika ställen och med olika ansvariga avsändare. Vid uppstarten 2010 var den enbart inriktad på energideklarationer och åtgärder i fastigheter men har utvecklats till att sedan återlanseringen 2013 även omfatta även mer generell information och vägledning om energieffektivisering i olika sektorer.

För att utgöra ett stöd för målgrupperna i arbetet med energieffektivisering och/eller energideklarationer krävs dock att de får kännedom om portalen och de facto hittar dit. Informationsportalen har omarbetats under 2013 och nylanserades hösten 2013. Framtida uppföljningar av besöksstatistik får utvisa om den beslutade kommunikationsstrategin fungerar väl.

Tillsynsvägledningen riktas primärt till operativa tillsynsmyndigheter inom Kommuner och Länsstyrelser för vägledning i tillsynen enligt miljöbalken och energihushållningen specifik. Några egentliga resultat och effekter inom näringslivet har ännu inte gått att identifiera som följd av insatser hos de operativa tillsynsmyndigheterna.

Styrmedel riktade till näringslivet som har till uppgift att ge incitament för att utveckla *nya energieffektiva produkter och verksamheter* är både av karaktären Forskning & Utveckling men även några av informativ karaktär. Mer av forskning & utvecklingskaraktär har *Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling* och *Beställargrupper formerade för att driva utvecklingen*, både riktade till privata fastighetsägare, samt *Uppföljning och förbättrad energistatistik*. Mer informativ karaktär har styrmedlen *Informationsspridning av testresultat*, *Energieffektiva produkter* och *Teknikupphandling och marknadsintroduktion – Industrinätverk*. Dessa informativa styrmedel kan också ses syfta till att utveckla en energieffektivare verksamhet som morgondagens näringsliv ska leva av. För dessa styrmedel har svårigheter funnits i att koppla vilka resultat i målgruppen som är kontrafaktiska, det vill säga effekter i målgruppen som kan härledas specifikt ifrån dessa styrmedel.

Teknikupphandling är ett väl beprövat styrmedel, såväl i Sverige som internationellt. Insatserna har bevisligen gett en rad resultat och även påverkat branscher och marknader. En av fördelarna är inte minst att skicka signaler till marknaden om vad som efterfrågas och önskas. Rimligen borde lagar och direktiv som exempelvis Ekodesign och produktmärkning ha undanröjt en del av behoven av att bedriva teknikupphandling. För att driva fram ny, energieffektivare teknik är dock teknikupphandling ett fortsatt viktigt styrmedel. Det tycks också ha skett en, eller åtminstone påbörjat en, förskjutning från produkter till mer av system och lösningar vilket sannolikt också gör teknikupphandling mer komplext. Inte desto mindre förefaller styrmedlet ha en betydelsefull roll att spela även i framtiden och för att driva fram de bästa tekniska lösningarna/produkterna. Detta inte minst då styrmedlet också adresserar relativt konkreta marknadsmisslyckanden.

De mjuka effekterna, eller indirekta om man så vill, som kunskapshöjning, nya branschstandarder, ökat utbud, bättre interaktion mellan olika aktörer etc vid teknikupphandling ser Sweco som minst lika betydelsefulla effekter.

På samma sätt som beskrevs för målgruppen offentlig sektor har Energimyndighetens *Beställargrupper* med sina demonstrationsprojekt och framtagande av kalkyleringsverktyg möjligheten att också påverka privata fastighetsägare. Här finns många goda resultat av teknik- och även systemlösningar, dessa är dock ännu så länge begränsade till medlemmarna i Beställargrupperna. Inom dessa finns förvisso goda exempel på såväl lyckade demonstrationsprojekt som implementering i hela bestånd, problemet har dock varit att nå utanför gruppen av medlemmar. Beställargruppernas mer avgörande insatser för att nå långsiktiga effekter, det vill säga förändring bland den stora massan av fastighetsägare – även de som äger mindre bestånd – kräver uthållighet såväl som hög synlighet. Detta tycks Beställargrupperna ännu inte ha lyckats med då de hittills främst tycks ha förlitat sig till de goda exemplens kraft i form av demonstrationsprojekt. Detta gör att effekter i den större målgruppen ännu inte är en realitet.

Programmet *LÅGANs* huvudsyfte är att bidra till en effektiv slutanvändning av energi i bebyggelse. Programmet tog sin utgångspunkt i de nationella energieffektiviseringsmålen där Sverige ska minska sin energianvändning i bostäder och lokaler. LÅGAN ska agera nationellt och sprida kunskap om byggnader med mycket låg energianvändning. LÅGAN ska stimulera till energieffektiv ny- och ombyggnad, synliggöra en nationell marknad för byggnader med låg energianvändning samt bidra till ett brett nationellt utbud av leverantörer av produkter och tjänster samt trygga beställare. Totalt har 14 demonstrationsprojekt beviljats hittills och de flesta visar på resultat som har kommit mycket lägre än de krav som ursprungligen ställdes på projekten. Hittills har 18 implementeringsprojekt beviljats stöd från LÅGAN.

Uppföljning och förbättrad energistatistik är ett utvecklingsinriktat styrmedel som syftar till att skapa bättre statistik som kunskapsunderlag för kartläggningar, analyser, etc även för näringslivet. Flera projekt har ingått här och resultaten är varierande. Det finns såväl projekt med gott utfall, som exempelvis FESTIS och andra som inte gjort lika stort avtryck.

Under insatsen *Teknikupphandling och marknadsintroduktion* har Industrinätverken riktade till Små och medelstora företag (ENIG), Sågverk (EESI), Aluminium (GeniAl) och Järn, Stål- och gruvindustri (ENETSteel) finansierats. Hittills har de dock inte arbetat med teknikupphandlingar även om detta varit en ambition framförallt ifrån Energimyndighetens håll. Industrinätverken har istället ofta börjat med nulägesbeskrivningar av branschen för att skaffa sig en gemensam bild av behov och möjligheter och dra upp riktlinjer för nätverkets inriktning och prioriteringar. Branschorganisationer bedöms vara ett bra sätt att nå ut till företag och spridningen utanför projekten tycks ha fungerat ganska bra. Utvecklingspotentialen ligger dock sannolikt i att nätverken lyckas nå ut till ännu fler företag i målgruppen, så att projektresultat når fler samt att fler företag deltar i nätverken. Förhoppningen är på sikt att flera av nätverken ska kunna försörjas av branschen, vilket nu är fallet för ENET-Steel. I och med att branscherna mognar ytterligare finns även förhoppningar om att nätverken faktiskt börjar arbeta med teknikupphandlingar, på likartat sätt som Beställargrupper inom fastighetssegmentet gör.

Informationsspridning av testresultat publicerar resultat från genomförda tester på ett kommunikativt sätt så att köpare av energieffektiva produkter får kunskap om olika produkters energieffektivitet, vilket också bedöms vara ett bra sätt att få köpare att välja energieffektivare produkter (utifrån sin ökade kunskap). Testerna och publiceringen av resultaten skapar även incitament för företag att erbjuda energieffektiva produkter som kan falla väl ut i testerna. För informationsspridning av testresultat är också kännedomen generellt hög i alla målgrupper, men inga faktiska resultat har kunnat påvisas.

4.1.2 Effekter och koppling till styrmedlen

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att det, som på liknande sätt inom den offentliga sektorn, finns en hel del goda resultat men få faktiska effekter med kausala samband till de utvärderade styrmedlen i näringslivssektorn.

En ökad kunskap och ett större ledningsengagemang för energifrågor i många av företagen som fått beviljat *Energikartläggningsstöd* är några av effekterna som uppnåtts inom ramen för styrmedlet. En minskad energianvändning genom energieffektivisering i målgruppen verkar också vara en effekt av styrmedlet baserat på resultatet av de enkäter som genomförts inom denna utvärdering samt utvärderingar och beräkningar som Energimyndigheten genomfört.²¹ Däremot är det osäkert i vilken utsträckning stödet skapat effekten att företag som beviljats stödet går vidare med ett strukturerat arbete kring den egna energianvändningen (energiledning).

En välfungerande energitjänstemarknad är viktig för att fler lönsamma energieffektiviseringsåtgärder ska genomföras. Insatsen som Energimyndigheten gör inom *Energitjänster* är därför viktig. Potential för resultat och effekter av Energimyndighetens arbete tycks finnas. En tydligare struktur vad gäller mål, aktiviteter och uppföljning bedömer Sweco vara viktiga för Energimyndighetens fortsatta arbete med styrmedlet *Energitjänster*. Detta inte minst för att kunna följa om förväntade resultatet och effekter nås.

Ett viktigt styrmedel med alla typer av företag som målgrupp är de *kommunala energi- och klimatrådgivarna*. Energi- och klimatrådgivarna är tillsammans med de Regionala energikontoren en av Energimyndighetens viktigaste kanaler för att kommunicera med/nå ut till företagen. Swecos utvärdering visar dock att relativt få företag och organisationer känner till och använder sig av energi- och klimatrådgivningen.

Endast 30-35% av företagen, föreningar och organisationer känner till och endast 15 % har använt sig av rådgivningen över tid. Rådgivningens konkreta resultat och effekter i sig är svåra att mäta och troligtvis begränsade. Det är generellt svårt att påvisa ett orsakssamband mellan själva rådgivningen och eventuella lokalt genomförda energieffektiviseringsåtgärder på en aggregerad nivå, eftersom det är oftast många faktorer som bidrar till att dessa åtgärder genomförs. Tillsammans med att så få små- och medelstora företag och organisationer känner till rådgivningen, är det troligt att energieffektiviseringseffekter som direkt kan hänföras till energi- och klimatrådgivningen till företag hittills är begränsade. Dock

²¹ Samhällsekonomisk utvärdering av Energikartläggningsstödet

kan utvärderingen inte utesluta att rådgivningen haft ett positivt inflytande på företags beslut om åtgärder.

För *Energikollen* till lantbruk kan svaga effekter ses då uppföljningar av rådgivningsbesök indikerat att besöket inspirerar till förändring och att det finns en tro hos lantbrukarna om att förändringar kommer att ske framöver. Vid besöket identifieras de tre viktigaste åtgärderna och uppskattad potential i åtgärderna i kWh samt planerat genomförande. Intresset för *Energikollen* ökar och som läget ser ut nu är efterfrågan på rådgivning större än tillgången i flera län.

Energiaktiv.se är en informationsportal som syftar till att samla befintlig information om energieffektivisering på ett lättillgängligt och enkelt sätt för målgrupperna.

Informationsspridning av testresultat så att köpare av energieffektiva produkter får överskådlig och lättförståelig information om olika produkters energieffektivitet, bedöms vara ett bra sätt att få köpare att välja energieffektivare produkter (utifrån sin ökade kunskap). Detta skapar således även incitament för företag att erbjuda energieffektiva produkter. I och med att utförandet av testerna samordnas med andra insatser inom ramen för energieffektiva produkter (tillsyn, underlag till EU med mera) så är bedömningen att testerna sker på ett effektivt vis. *Energieffektiva transporter-program* möjliggör istället för aktörer inom transportsektorn att söka medel inom ett område där ytterligare forskning och marknadsintroduktion är önskvärt. Enligt den expertgrupp som granskat projekten så har många kvalitativa projekt utförts. Input-additionaliteten bedöms också vara relativt hög, eftersom en stor andel projekt inte hade kommit till stånd (inte med samma omfattning) om inte projektstödet funnits. Den kritiska massan av forskare inom transportområdet som projektet syftade till att nå har dock ännu ej nåtts, och fortsatt programtid och satsning på ett antal större projekt behövs sannolikt för att ge bestående effekter. Informationsspridning av projektresultat har inte gjorts i tillräcklig utsträckning och detta ses som en central del för att på sikt kunna skapa effekter av programmen.

4.2 Programteori och förvaltning

Näringslivet som målgrupp är en tämligen heterogen målgrupp avseende storlek på företag, verksamhetsinriktning, ägarform, konkurrenssituation, energianvändning, förädlingsgrad i produkter och tjänster etc. En klar majoritet av styrmedlen riktade till näringslivet har en hög input-additionalitet vilket innebär att en stor del av de aktiviteter som genomförts inte skulle kommit till stånd utan stöd eller annan insats från styrmedelsägaren. Det är egentligen bara styrmedlet *Energitjänster* som har en lägre input-additionalitet vilket kan förklaras av insatsens karaktär. Insatsen handlar om att få en väl fungerande marknad för *energitjänster* till stånd och här är dess troliga bidrag att snabba på en bra marknadsutveckling som över tid ändå kommer att utvecklas på ett eller annat sätt.

4.2.1 Beroende av intermediärer och deras prestationer

Cirka hälften av styrmedlen riktade till näringslivet går via olika former av intermediärer. På nationell nivå är det huvudsakligen branschorganisationer och centrala beställargrupper som utgör intermediärer och då framförallt för utvecklingsinsatser som teknikupphandling och beställargrupper för att driva utvecklingen inom fastighetssegmentet. På regional nivå är Länsstyrelser och Regionala Energikontor istället intermediärer för insatser som Regionalt energi- och klimatarbete och Energikartläggningsstöd. På lokal nivå är det kommuner och företag för insatser som Uthållig kommun, Energi- och klimatrådgivning och utveckling av marknaden för Energitjänster. Beroende av intermediärer i styrmedlets förvaltning innebär att dessa ofta får axla marknaskommunikationsansvaret, trots att förutsättningar kan saknas i form personella och finansiella resurser samt tillräcklig kompetens och erfarenhet för uppgiften.

4.2.2 Förutsättningar i målgruppen

Nedan sammanfattas kommentarer/exempel kring programteori och förvaltning för några styrmedel som specifikt riktas till näringslivets olika segment.

Energikartläggningsstödet är ett av de viktigaste styrmedlen riktade till små och medelstora tillverkande industriföretag. Det har visat sig att målgruppen är svår att nå fram till för att skapa tillräckligt intresse för att söka stödet. En förklaring kan vara att målgruppen upplever att kostnaden för att sätta sig in i erbjudandet är för hög. Detta är lite av en paradox då stödet i sig syftar till att minska målgruppens sökkostnader för informationsinhämtning. Vidare kan åtagandet att förbinda sig till att genomföra en kartläggning och åtgärdsplan upplevas som obekvämt av företagen och att de låser fast sig för investeringar tidsmässigt.

För att öka förutsättningarna för att bättre nå ut till målgruppen krävs en kvalitetshöjning av kommunikationen med den potentiella målgruppen så att målgruppen upplevda informationsinhämtningskostnad för stödet kan sänkas. Erfarenheter från bland annat Dalarnas pilotlänsarbete visar att branschvis bearbetning och marknadsföring med mer riktat budskap i samarbete med branschorganisationer kan vara ett effektivt sätt att intressera företag för stödet. Swecos bedömning är att målet att 1 000 företag ska söka och beviljas stödet inte kommer att nås till utgången av 2014 om inte marknadsföringen och bearbetningen av målgruppen utvecklas. Fram till och med september 2013 har 774 företag sökt stödet varav 116 innevarande år.

Energimyndighetens insatser inom området *Energitjänster* har varit av utredande och explorativ karaktär, där flera av aktiviteterna syftar till att skapa en nulägesbild och skapa mål för insatsen. En prioritering som gjorts är att fokusera på offentlig sektor och på fastighetsbranschen. Ett mål har dock satts upp om att bredda den marknad där utvecklingsinsatser görs för att inte längre ha fokus på komplexa energieffektiviseringar inom fastigheter med offentlig sektor som kund. Trots detta kommer man att fortsätta att göra extra satsningar på offentlig sektor och fastigheter, eftersom dessa anses vara en relativt homogen grupp med stor potential. Samtidigt är det viktigt att framöver även lägga fokus och stöd på andra delar av energitjänstemarknaden, exempelvis energitjänster för industrin.

Som en del i *Energi- och klimatrådgivarnas* verktygslåda för rådgivning finns några andra informativa och ekonomiska styrmedel till näringslivet samlade. Dessa består av två hemsidor som Energimyndigheten driver: Energiaktiv.se och Informationsspridning av testresultat, Energikartläggningsstödet (Energikartläggningscheckar) och Energikollen till mindre lantbrukare. Det finns också en fungerande organisation av kompetenta rådgivare samt en samordnande funktion i form av de regionala energikontoren på plats för arbetet med styrmedlet. I analys av de regionala energikontoren framkommer dock att ett mer långsiktigt och strategiskt stöd skulle vara önskvärt. I nuläget ges ekonomiskt stöd endast två år i taget och en stor del av verksamheten är beroende av projektmedel.

Genomförandet av styrmedlet *Informationsspridning av testresultat* bedöms ha skett/ske på ett ändamålsenligt vis. I och med att utförandet av testerna samordnas med andra insatser inom ramen för energieffektiva produkter (tillsyn, underlag till EU med mera) så kan bedömningen sägas vara att testerna sker på ett effektivt vis. En tydlig processbeskrivning finns för hur informationsspridningen av testresultat ska gå till, och enligt Energimyndigheten är det denna som man arbetar utifrån. Vad gäller informationsspridningen av testresultat så visar enkätsvar ifrån energi- och klimatrådgivare att de anser att testresultaten är ett värdefullt verktyg. Detta påvisar att kanalen Energi- och klimatrådgivare tycks vara lämplig för rådgivning om energieffektiva produkter. Hemsidan, pressmeddelanden och tryckt informationsmaterial bedöms även de vara användbara informationsbärare av testresultat. Historiskt sett har det varit framförallt hushållen som berörts men en ökad påverkan kommer framgent på företag som tillverkar/säljer produkter som omfattas av ekodesignkrav/energimärkningskrav, och från företag som köper produkter som omfattas. Det blir mer och mer B2B-produkter som omfattas, till exempel elmotorer, ställverk.

Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling för fastigheter. Teknikupphandling är en metodik – det är dock viktigt att det finns teknisk potential, det vill säga att det de facto går att ta fram produkterna samt att det finns en marknad för den nya tekniken. Det krävs också att den som driver teknikupphandlingen har god marknadskännedom och goda marknadskontakter. Här pekar intervjupersoner och respondenter på Energimyndighetens höga förtroende, vilket de har vunnit inte minst genom att ha arbetat långsiktigt. Det anses också finnas hög tilltro mellan olika slags aktörer i Sverige vilket gör att teknikupphandling som styrmedel anses fungera väl här jämfört med i en del andra länder.

Swecos utvärderingen visar att Energimyndighetens arbete med styrmedlet *Tillsynsvägledning* hittills framförallt handlat om att bygga upp kunskap om energitillsyn och tillsynsvägledning inom myndigheten och utveckla uppdraget i samverkan med målgruppen och andra tillsynsvägledande aktörer. Att Energimyndigheten inte nått längre i sitt genomförande beror bland annat på att Energimyndigheten inte lyckats operationalisera uppdragets motiv och syfte till en tydlig programlogik och strategisk plan som kunnat ge riktning för genomförandet. Detta kan delvis tillskrivas att uppdraget i sig är vagt formulerat men får också tillskrivas potential till förbättringar hos Energimyndigheten med avseende på stöd och styrning i planeringen för utförandet av uppdraget.

Vidare har bemanningen varit sårbar och bristfällig genom att endast en person är ansvarig för uppdraget hos Energimyndigheten. När den tidigare ansvarige slutade blev det dels ett tidsglapp på ett drygt halvår då arbetet inte utvecklades, dels tog det tid för den nya ansvarige att sätta sin in i uppdraget för att kunna driva arbetet vidare.

Den direkta målgruppen för styrmedlet – de operativa tillsynsmyndigheterna – har också ett ansvar för uteblivna resultat och effekter. Detta dels genom avsaknad av engagemang och prioritering från ledningen lokalt och regionalt och dels genom att energitillsynen fortfarande är en relativt outvecklad del inom miljötillsynen, vilket gör att det ofta inte finns tillräcklig samlad kunskap eller tryck underifrån för att tydliggöra behovet av stöd och utformning av vägledning. Att lösa upp denna knut är dock något som bör ligga i Energimyndighetens samordnande roll inom uppdraget.

4.3 Drivkrafter och externa orsaker för näringslivet

Bland **drivkrafterna** - som både kan vara främjande och hindrande för insatser med fokus på näringslivet – pekar utvärderingen bland annat på:

- *Ledningens engagemang*; Utan ledningens stöd och uppföljning är det ofta svårt att prioritera energieffektivisering och få tillräckligt med resurser i form av tid och kompetent personal för att arbeta på ett strukturerat och systematiskt sätt. Det är också viktigt att det blir ett långsiktigt arbete, som kontinuerligt följs upp och inte är en kampanjartad insats. Att genomföra energieffektivisering kräver kontinuerligt arbete för att lyckas, inte minst på de områden där beteendeförändringar är nödvändiga och många små investeringsbeslut behövs.
- *Spara pengar/minska kostnader*; Baserat på den enkät som genomfördes till företag och konsulter som genomfört kartläggningar med energieffektiviseringsstödet är de vanligast förekommande motiven/viktigaste skälen till att arbeta med energieffektivisering att Spara pengar/minska kostnader, Minska miljö- och klimatpåverkan samt en Intresserad/engagerad ledning.
- *Myndighetskrav*; Det är viktigt att alla företag behandlas lika under lagen, vilket kräver lika bedömningar och lika ambitionsnivå på energitillsynen i landet. Tillsynsvägledningen med fokus på näringslivets energihushållning syftar till att sprida kunskap till länsstyrelser och kommuner om energieffektivisering för att säkerställa en effektiv och rättsäker myndighetsutövning avseende tillsyn kopplad till Miljöbalken.
- *Låg administrationströskel/hög administrationsaversion*; Många framförallt mindre företag har en låg administrationströskel och en hög informationsinhämtningskostnad vilket verkar hämmande till att genomföra till synes lönsamma energieffektiviseringsåtgärder.
- *Kunskapsbrist*; Energieffektiviseringsåtgärder blir många gånger inte genomförda på grund av att företagen inte känner till att det är lönsamt eller att de inte vet hur de ska gå tillväga. Att skaffa sig denna kunskap är en kostnad i sig och därmed upplevs att åtgärden inte är lönsam.
- *Konkurrenskraft*; Energieffektiviserande åtgärder bedöms många gånger ha en direkt påverkan på företagets kostnader då effektivare användning av energi är

en direkt besparing. Genom minskade kostnader kan företagens konkurrenskraft stärkas. En viktig aspekt i arbetet med styrmedel riktat till energieffektivisering inom näringslivet är Regional utveckling och stärkande av lokalt näringsliv genom fokus på ökad regional konkurrenskraft.

- *Transportberoende*; Näringslivet är generellt starkt beroende av transporter för att leverera sina produkter och tjänster och försörja sin verksamhet med råvaror, varor och tjänster. Perspektiven är lokalt, regionalt, nationell och internationellt. Transporter är ett område som driver kostnader och har därigenom en påverkan på företagens konkurrenskraft och miljö- och klimatpåverkan.
- *Regional och lokal samhällsplanering*; Det är ett område som har (stor) påverkan på näringslivets möjligheter att effektivisera sin energianvändning och genom kunniga och framsynta politiska utvecklingsbeslut kan bättre förutsättningar skapas av det offentliga för näringslivets utveckling och energieffektiva tillväxt. Det har dock varit svårt att involvera näringslivets aktörer i en aktiv dialog med de offentliga aktörerna visar utvärderingen.

Styrmedelsportföljen riktad till näringslivet uppvisar utvecklingsbehov i varierande grad med avseende på tydliga mål och indikatorer för att kunna mäta och utvärdera utfall, resultat och effekter. Programteorin omfattar aktörer och intermediärer på alla styrenivåer - nationell, regional och lokal/kommunal nivå. Styrmedlen adresserar både näringslivets tillverkning av produkter och tjänster likväl som användandet av dessa produkter och tjänster. Det är framförallt Tillverkande industri och Privata fastighetsektorn som utsätts för en skur av styrmedel. Flera styrmedel är riktade till just den bebyggda miljön och dessa justeras, ändras och skärps kontinuerligt. Under 2012 skärptes till exempel Boverkets byggregler för energianvändningen i nya byggnader. Regler om energianvändning vid ändring av befintliga byggnader infördes också i byggreglerna.^[6]

Utvärderingen har också kunnat konstatera ett antal mer **externa/kontextuella faktorer** inom målgruppen näringsliv och som kan beskrivas i termer av marknadsmisslyckanden.

En stor andel av styrmedel riktade till näringslivet har till uppgift att sprida information till målgruppen och i några fall även minska målgruppens sökkostnader för information som kan vara avgörande för beslut om åtgärder för energieffektivisering. En tanke med informativa styrmedel är att med skalfördelar sprida information till aktörer så att samhällets totala sökkostnad minskas. Detta förväntas leda till att fler företagsekonomiskt lönsamma energieffektiviseringsåtgärder kan komma till stånd. Dessa marknadsmisslyckanden är en typ av kontextuella faktorer och beskrivs här med utgångspunkt från respektive styrmedel.

För *Energieffektiva produkter* handlar det om att tillverkare och säljare överlag har mer kunskap om produkterna de erbjuder än köparna. Genom att ställa minimumkrav på energieffektivitet avlägsnas de sämsta produkterna ifrån marknaden. Detta innebär att köparna (vid fungerande tillsyn) kan utgå ifrån att få en vara med en viss energieffektivitet, vilket bidrar till att minska problem med asymmetrisk information.

^[6] <http://miljomål.se/sv/Miljomalen/15-God-bebyggd-miljo/Nar-vi-miljokvalitetsmalet/> , Uttagsdatum 2013-10-24

Genom energimärkning synliggörs energirelaterade produkters energianvändning, vilket ytterligare kan bidra till att minska problemet med asymmetrisk information och därmed öka möjligheten för fungerande marknader för energieffektiva produkter.

Även för *Informationsspridning av testresultat* framhåller Energimyndigheten att asymmetrisk information som det marknadsmisslyckande som insatsen är tänkt att åtgärda. Att objektiv kunskap om produkters energianvändning tas fram och sprids har även karaktären av det nationalekonomin benämner en positiv extern effekt: kunskap är en extern effekt som kommer många tillgodo (att fritt nyttja). Insatsen vill förse samhället med en gynnsam nivå av denna kunskap. Utöver dessa marknadsmisslyckanden så adresserar insatsen även hinder i form av kunskapsbrist och sökkostnader hos målgrupperna. Insatsen syftar till att avhjälpa dessa hinder genom att sprida och tillhandahålla information vilket i sin tur ska minska sökkostnader och öka kunskap och intresse för energieffektiva produkter.

Ett marknadsmisslyckande på marknaden för *Energitjänster* är att det råder asymmetrisk information mellan köpare och säljare av energitjänster. Säljare av energitjänster har ett informationsövertag gentemot köparna, som kan ha svårigheter att bedöma kvaliteten i de energitjänster som levereras. Denna asymmetriska information kan undergräva framväxten av en effektiv marknad för energitjänster.

Energideklarationer är ett informativt styrmedel som delvis syftar till att motverka asymmetrisk information mellan säljare och köpare av en fastighet. Detta marknadsmisslyckande motiverar dock bara energideklarationer i samband med försäljning av en fastighet, inte att det löpande ska finnas uppdaterade energideklarationer. De möjliga marknadsmisslyckandena kan exempelvis vara att köparen inte kan bedöma byggnadens energiegenskaper och säljaren av byggnaden inte kan förmedla denna information på ett effektivt sätt. Energideklarationer kan här ses som ett sätt att stävja hindret genom att tillhandahålla opartisk information till byggnadsägaren om energieffektiviserande åtgärder.

Det *regionala energi- och klimatarbetet* adresserar flera marknadsmisslyckanden och hinder. Ett exempel som insatsen adresserar är positiva externa effekter. Ett exempel här kan vara ett det finns låga incitament för en enskild aktör (exempelvis en kommun) att bygga en väg på ett sätt som inte har ett tydligt egenintresse för kommunen. En sådan väg kan dock ha positiva externa effekter för regionen som helhet i form av ökad tillgänglighet och minskad energianvändning (om vägen har högre energieffektivitet än andra alternativ). Regional samverkan kan potentiellt bidra till att minska den typen av problem, med en högre samhällsekonomisk nytta som följd. De regionala energi- och klimatarbetet angriper dock problem kopplade till positiva externa effekter direkt, genom exempelvis att bidra till finansiering eller direkt styrning. Effekterna ska istället uppstå genom samverkan. Det regionala energi- och klimatarbetet kan också sägas adressera problem med höga transaktionskostnader, som utgörs av sådana kostnader som uppstår vid ett ekonomiskt utbyte. En anledning till att aktörer inte genomför lönsamma investeringar beror på kunskapsbrist. Att införskaffa den kunskapen innebär en viss sökkostnad för företag och andra aktörer, vilket länsstyrelsernas nätverksträffar och utbildningsverksamhet kan sägas adressera.

Brist på samverkan utgör ytterligare ett hinder för att kunna identifiera de mest ändamålsenliga målen och åtgärderna för regionen. Men också sannolikt för att åstadkomma rådighet och för att mobilisera resurser.

För *Beställargrupper för att driva utvecklingen* inom fastigheter - BeBo, BELOK och BeLivs - kan alla tre sägas syfta till att korrigera marknadsmisslyckanden som positiva externa effekter och asymmetrisk information (principal agent problem). vilket Energimyndigheten själva också har definierat. En positiv extern effekt föreligger om en ekonomisk transaktion påverkar nyttan för en tredje part. I detta fall sker en teknikutveckling och demonstrationer vars värde endast i liten utsträckning hamnar hos ansvarig fastighetsägare, det vill säga fler än beställargruppernas medlemmar kan dra nytta av kunskapen och erfarenheterna. Principal-agent problem uppstår då två parter har motstridiga incitament. I bostäder är det exempelvis ofta olika aktörer som ansvarar för energieffektiviseringsåtgärder och som betalar energiräkningen. Som Sweco ser det ligger problemet i att huvudmannen (fastighetsägaren) kan inte observera agentens (hyresgästens) agerande och därmed inte heller kontrollera beteendet, vilket riskerar att skapa informationsasymmetrier som parterna kan utnyttja. Det tycks också finnas marknadshinder i form av otillräcklig kunskap hos fastighetsägare och andra yrkeskategorier att genomföra åtgärder som sparar och/eller effektiviserar energi. Ytterligare ett hinder är att marknaden inte alltid har incitament att ta fram "rätt" produkter. Andra hinder kan utgöras av att erfarenheter inte sprids inom branscher/mellan aktörer och att det ofta är brist på beställarkompetens.

Marknadsmisslyckandet som *Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling* (Fastigheter) syftar till att komma till rätta med enligt Energimyndigheten är att det saknas incitament för att skapa de positiva externa effekter som teknikutveckling och marknadsintroduktion ger upphov till. Det kan även finnas marknadshinder i form av att marknaden inte alltid har incitament att ta fram adekvata produkter. Avsaknad av riskvilliga kunder blir de hänvisade till att välja bland det som finns, på leverantörernas villkor, i stället för att ha möjlighet att välja det de behöver²². Genom att påbörja en teknikupphandling eller -tävling om önskvärda produkter/processer/system skickas en signal till marknaden om vad som önskas, samtidigt som faktisk introduktion av ny teknik kan ske. Hinder med brist på beställarkompetens kan också avhjälpas med att nätverk/beställargrupper visar vägen i teknikupphandling.

Energieffektiva transporter – program syftar till att främja framtagande och implementeringen av ny teknik. Ny teknik kommer ofta en större målgrupp till godo – inte endast de som utvecklade tekniken. Teknikutveckling har därför karaktären av en kollektiv vara: något som intressenter vill ha men ingen är beredd att betala för eftersom det blir tillgängligt även för de som inte betalar. Detta kan motiveras vara ett ytterligare marknadsmisslyckande som insatsen adresserar.

²² Nilsson H., *Teknikupphandlingar. Erfarenheter och framtidsmöjligheter*, 2004, Stockholm

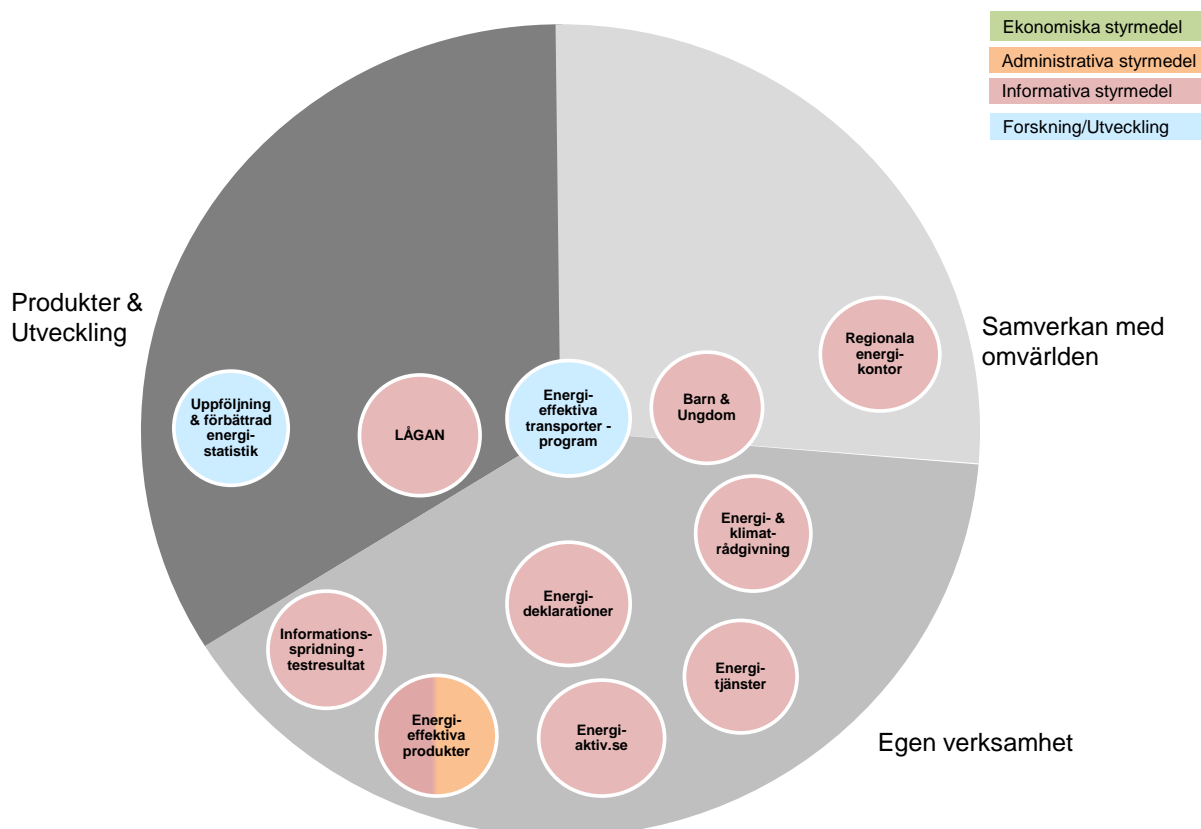
De marknadsmisslyckanden och marknadshinder som *Uthållig kommun* adresserar framgår inte explicit i de officiella programdokumenten som Sweco har tagit del av. Utifrån intervjuer och svaren på Swecos skriftligt ställda frågor från programföreträdare gör Sweco tolkningen att programmet, på övergripande nivå, adresserar det marknadsmisslyckande som består kring positiva externa effekter. En bärande tanke med programmet är att generera kunskap, både akademisk kunskap från forskningsprogrammet och tillämpad kunskap i form av demonstrationsprojekten. Vi kan dock inte uttala oss om hur betydelsefulla dessa positiva externa effekter är, men principiellt kan man förvänta sig vissa sådana effekter.

Kunskap är i stor utsträckning en positiv extern effekt där en persons konsumtion av varan – kunskapen – inte påverkar kvantiteten eller kvaliteten av samma vara som en annan person kan konsumera (så kallad icke-rivalitet i konsumtionen). Kunskapen är i viss mån också icke exkluderbar, det vill säga att det inte går att exkludera andra från att konsumera varan. Konsekvensen av dessa egenskaper blir att den kunskapsmängd som produceras på den fria marknaden blir lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det som programmet *Uthållig kommun* kan erbjuda är därför kunskap i form av demonstrationsprojekt, som kan reducera osäkerhet om tillämpning av teknik eller spareffekter. Programmet kan också innebära en stordriftsfördel genom insamlandet och spridningen av resultaten från forskning, demonstrationsprojekt och marknadsintroduktion. Detta kan minska risk och sökkostnader för aktörer.

5 Målgrupp Hushåll

Av de 24 styrmedel som ingått i denna utvärdering har 11 stycken mer eller mindre direkt bäring på hushåll eller privatpersoner:

Figur 8: Styrmedel riktade till hushåll



Källa: Sweco

Av dessa är majoriteten informativa styrmedel (sju stycken) och flertalet riktas eller har en direkt påverkan på målgruppen. *Uppföljning och förbättrad energistatistik* (av typen Forskning och utveckling) påverkar hushåll indirekt genom att målgruppsanpassad statistik även inkluderar målgruppen hushåll. Detsamma gäller för programmet *Energieffektiva transporter* som inkluderar energieffektivisering inom persontransportområdet. *Energitjänster* och *Energieffektiva produkter-Ekodesign* är administrativa och regulativa.

Ungefär hälften av styrmedlen söker lösa faktiska marknadsmisslyckanden som asymmetrisk information (*Energieffektiva produkter*, *Informationsspridning – testresultat*, *Energitjänster*, *Energideklaration*, *LÅGAN*) och positiva externa effekter (*Energieffektiva transporter – program*, *Uppföljning och förbättrad energistatistik*). Övriga adresserar marknadshinder, det vill säga att minska sökkostnader och sprida kunskap.

Föga förvånande syftar majoriteten av styrmedel här direkt till att påverka hushållens och individerna i hushållens agerande, det som i figuren ovan benämns egen verksamhet. Dessa styrmedel är informativa, administrativa samt ekonomiska. *Regionala energikontor* samt *Barn och ungdom* samverkar med omvärlden genom intermediärer, men syftar även de i slutänden till att vara rådgivande och kunskapshöjande och på detta sätt påverka målgruppens eget agerande. Några få styrmedel är inriktade på produkter och/eller utveckling, se figuren ovan, som också har bäring på hushåll. Ett par syftar inte enbart till en uppgift och illustreras därför som gränsöverskridande.

5.1 Resultat och effekter

Utvärderingen ser få resultat och effekter i denna målgrupp för de utvärderade styrmedlen. Målgruppen är också omvittnat svår att nå på ett kostnadseffektivt sätt då den är heterogen och skillnaderna inom målgruppen är stora. Vissa områden där styrmedlen är tänkta att få en effekt kan dock vara beroende av hushållens/allmänhetens beteendeförändringar, exempelvis när det gäller konsumtion eller i egenskap av fastighetsägare. Att detta är en talrik och stor målgrupp gör att framgångar här kan få stort genomslag.

I denna målgrupp finns också identifierade resultat av typen *kunskapshöjande*. Exempelvis *Barn och ungdom* där insatsen har nått ut rimligt väl till en del av målgruppen, lärare, och har bidragit till att frågan numera finns med i läroplanen. Fokus ligger ännu på att få öka lärarens kunskap och engagemang, för att på sikt påverka elever. Däremot är det svårt att såväl spåra som leda i bevisning vad denna kunskap har gett i termer av effekter då det inte går att fastslå att kunskapshöjningen helt beror på insatsen.

Även viss *beteendeförändring* kan identifieras. *Energieffektiva produkter* med förändring på marknaden, exempelvis energiklassning av kylskåp, inverkar på hushållens konsumtion då utbudet förändras. Det krävs dock insatser som påverkar hela marknaden alternativt insatser som är direkt riktade mot målgruppen för att göra större åtskillnad. Tillgänglighet av energieffektiva produkter i sig på marknaden räcker inte.

Samtliga kommuner har *Energi- och klimatrådgivare*, endera i egen regi eller tillsammans med andra kommuner, vilka vänder sig till flera målgrupper. Den målgrupp som i störst utsträckning både tycks känna till rådgivarna och använder rådgivningen är hushåll. Kännedomen och användandet är högre jämfört med företag, fastighetsägare och föreningar/organisationer trots att fokus på företag med åren blivit större. Detta skulle kunna tyda på att denna kommunala tjänst *fyller ett behov hos just hushåll* som inte har många andra instanser att söka energirådgivning från.

Det finns exempel på styrmedel som samverkar: *Informationsspridning om testresultat* samverkar med *Energi- och klimatrådgivarna* som är en kanal för testresultaten och anser att detta är ett värdefullt verktyg. Hushåll som målgrupp verkar ha nåtts av information av testresultaten, och Sweco drar slutsatsen att *Energi- och klimatrådgivarna* fungerar som en kanal för att nå ut till målgruppen. Även de erfarenheter och kunskap som styrmedlet *LÅGAN* producerar ska kanaliseras via *Energi- och klimatrådgivarna* i förhoppning om att resultaten från programmet *LÅGAN* även kommer hushåll till del som hjälp vid om- och nybyggnation.

Programmet pågår dock för närvarande vilket gör att det inte ännu är meningsfullt att fullt ut bedöma resultat och effekter.

Både i fallet *Energi- och klimatrådgivning* samt *Informationsspridning om testresultat* är det ytterst svårt att härleda kausala effekter. Men utvärderingen kan inte heller visa att det inte skulle finnas några effekter om till exempel *Energi- och klimatrådgivningen* inte hade funnits. Förutsättningar finns dock då användandet tycks vara tämligen högt hos hushållen, men det återstår arbete med informationsspridning och användningen - ett högre utfall i form av större kännedom och kunskap omsatt i utvecklat beslutsfattande eller faktisk handling är därmed önskvärt.

Ett annat informativt styrmedel, *Energideklarationer*, har till syfte att främja en minskning av byggnaders energianvändning. Det riktas direkt mot hushåll exempelvis i fallet småhusägare som ska sälja eller hyra ut byggnaden. Införandet av energideklarationer bedöms ha främjat utvecklingen mot energieffektivitet i nya fastigheter till viss del genom att sätta större fokus på energifrågan i byggnader. Sweco menar däremot att *Energideklarationer* har en begränsad effekt i att stärka konsumentperspektivet i valet om energieffektiva byggnader. Styrmedlet tycks inte påverka säljarens agerande inför en försäljning - deklARATIONERNA används endast i liten utsträckning som försäljningsargument.

Även köparna är än så länge endast måttligt intresserade av innehållet i energideklarationer och det finns inget som idag tyder på ett ökande intresse över tiden.

Här finns dock en positiv bieffekt i att Boverket har upparbetat ett omfattande dataunderlag: eftersom samtliga energideklarationer har lagrats i energideklarationsregistret finns det idag värdefull data gällande energiläget för den svenska bebyggelsen. Denna information har potential att användas och skapa värde i andra sammanhang för energieffektivisering.

För flertalet av styrmedel riktade till hushåll har det varit svårt att inom ramen för denna utvärdering finna effekter som går att härleda till insatserna, exempelvis *Uppföljning och förbättrad energistatistik* samt, *Energieffektiva transporter – program* som indirekt påverkar hushåll. För andra styrmedel, till exempel *Energitjänster*, *Energiaktiv*, se, har det inte gått att mäta några effekter alls. För en tredje kategori som *Programmet för mycket låg energiförbrukning i byggnader LÅGAN*, som ännu pågår, är det ännu för tidigt att uttala sig om effekter.

5.2 Målformuleringar och genomförande

De flesta av styrmedlen och deras syfte tycks leda i riktning mot energieffektivisering. Förvaltningen och genomförandet kan ändå i flera fall behöva stärkas. Det handlar om såväl förbättringar av målformuleringar för möjligheten att följa upp och styra som justeringar i form av mer riktade insatser.

Ett styrmedel som har grundförutsättningar för större genomslag är *Energideklarationer*, men det finns förbättringsutrymme i målformuleringar och adressering av målgruppernas beteenden. Det har dock skett förbättringar i styrmedlet under vägs gång.

Till exempel har tillsynen förbättrats sedan Boverket har fått tillsynsansvaret: byggnadsägare som inte energideklarerar sin byggnad kan numera föreläggas om att utföra energideklaration och även beläggas med viten om så inte sker. Boverket arbetar också kontinuerligt med både egna analyser och tips från bland annat allmänheten för att identifiera och informera byggnadsägarna om kravet att utföra energideklarationer. Det saknas dock mål för när de kvarvarande byggnaderna ska vara energideklarerade.

Energi- och klimatrådgivning är ett annat exempel på styrmedel vars målformuleringar och genomförande behöver ses över. En välfungerande *Energi- och klimatrådgivning* är beroende av samspelet mellan Energimyndigheten, de Regionala Energikontoren och kommunernas Energi- och klimatrådgivare. Samarbetet tycks fungera bra, men trots det generellt positiva omdömet av Energimyndighetens stöd pekar rådgivarna på avsaknad av ett mer långsiktigt engagemang från myndighetens sida. Bidraget lämnas för högst två år åt gången vilket troligen lämnar utrymme för en stor andel av visstidsanställning av rådgivare. Målformuleringarna är dessutom till stor del kvantitativa vilket inte säger något om kvaliteten i rådgivningen eller dess genomslag.

Kommunerna tillhandahåller också mycket olika förutsättningar för energi- och klimatrådgivningen. Detta exempelvis med avseende på anställningsvillkor (tillsvidare- eller visstidsanställning), organisatorisk placering (nära kommunledning eller ute i förvaltningarna), olika kunskapsnivåer hos såväl chefer som de utnämnda/rekryterade rådgivarna etc. En annan faktor som spelar stor roll är rådgivarnas kompetens och individuella styrkor: i genomförandet ligger ett beroende av individen, dess kompetens och förmåga att nå ut till målgruppen. Här kan finnas anledning att se över hur Energimyndigheten på bästa sätt kan stärka upp rådgivarnas roll såväl som faktiska arbete då det tycks finnas en potential här som inte är fullt ut realiserad. *Energi- och klimatrådgivning* är också en kanal för flera andra styrmedel, till exempel *Energiaktiv.se*, *Informationsspridning om testresultat* etc och rådgivarna behöver generellt vara mer proaktiva om större genomslag ska uppnås.

Flera av styrmedlen har potential till förbättringar i programteori och/eller målsättningar. Exempelvis *Energitjänster* där aktiviteterna varit tämligen sökande i sin karaktär och där det rimligen borde finnas potential för större genomslag även i målgruppen hushåll. Det är dock avhängigt av inriktningen på styrmedlets breddning – vilka tjänster som ska ingå - och att arbeta för en hög tillit till aktörerna som erbjuder tjänster. Ett annat exempel är styrmedlet *Energieffektiva produkter* där det saknas mål om vilka resultat och effekter som ska uppnås i målgrupperna, inklusive hushåll. Detta inverkar också både på hur "framgång" i sammanhanget ska uppnås och hur denna ska mätas. Här torde *Informationsspridning av testresultat* kunna förstärka hushållens medvetenhet. Hushållens konsumtionsmönster kan här vara en drivkraft, om en medvetenhet hos målgruppen kan skapas som leder till ett marknadstryck på tillverkare och återförsäljare.

Ytterligare ett exempel på styrmedel som har oklar programteori är de *Regionala energikontoren* som efterlyser en större tydlighet i förväntningar från nationellt håll. Här tycks också finnas förbättringsutrymme i deras återrapportering som i nuläget har fokus på energibesparingar i kWh, vilket dock blir extra svårt att rapportera när insatserna fokuserar på hushåll.

5.3 Främjande och hindrande drivkrafter för hushåll som målgrupp

Även hushållens agerande vid energieffektivisering är avhängigt av vilka de främjande och hindrande drivkrafterna är och hur deras omvärld ser ut och agerar. Bland målgruppens drivkrafter märks:

- **Kunskap:** Som med mycket annat underlättas energieffektiviseringsarbetet där hög kunskap i frågan finns. Styrmedel som syftar till detta är *Barn och Ungdom, LÅGAN* m fl. För att tillägna sig kunskap är det dock viktigt att börja med steg som uppmärksamhet och förändring eller förstärkning av attityd hos målgruppen.
- **Tid:** Ett generellt samhällsfenomen är bristen på tid, inte minst hos privatpersoner. Detta inverkar på såväl möjligheten att tillägna sig kunskap som information. Här visar många tidigare studier på att enkelhet och anpassning i budskap underlättar kommunikation och därmed framgång hos målgruppen. Informationsportalen *Energiaktiv.se* är upplagd på ett överskådligt och enkelt sätt för att underlätta arbetet med energieffektivisering. Här handlar det om att marknadsföra portalen så att hushåll hittar dit, vilket ännu inte är fallet.
- **Attityd och intresse:** Ett exempel där intresset inte ännu är stort är *Energideklarationer* där köpare idag inte lägger någon större vikt vid deklARATIONEN eller åtgärder kopplade till denna.
- **Förtroende:** En förutsättning för att köpa tjänster, anamma råd etc. är att målgruppen har förtroende för säljare/rådgivare, Exempel på styrmedel som ännu söker sig fram är *Energitjänster* där förtroendet ännu inte tycks finnas för utförarna. Ett gott exempel på högt förtroende är *Informationsspridning av testresultat* där målgruppen vittnar om högt förtroende då detta utförs av en marknadsberoende myndighet.

Dessa ovan nämnda faktorer tillsammans med de externa och kontextuella ger grund för framkomlighet eller hinder. Bland de externa kontextuella faktorerna märks:

- **Kultur:** den rådande kulturen hos målgruppens närmaste omgivning påverkar. Ett exempel är grannars/vänners/bostadsrättsföreningens inställning. Om en positiv kultur för energieffektiviseringsåtgärder finns är sannolikheten högre att tillägna sig budskap och insatser för energieffektivisering än om kulturen tvärtom är ointresserad. I fallet *Energideklarationer* syns ingen positiv tendens bland köpare/säljare vilket blir hämmande för att använda dessa som argument vid köp/försäljning av bostad.
- **Tillgång till andras kunskap:** Tillgång till nätverk eller aktörer med kunskap i energieffektivisering kan inverka. Kännedomen om och användande av kommunens *Energi- och klimatrådgivare* kan vara en tillgång.

- *Samhällets allmänna informationsflöde* påverkar givetvis synligheten för olika slags budskap, även avseende energieffektivisering. I ett stort allmänt brus ställs det allt högre krav på målgruppsanpassat och – designat budskap för att nå fram. Ett gott exempel är informationsinsatserna för Barn och *Ungdom* som tycks ha kommit en bit på väg i detta avseende.
- *EI- och energipris*: Prissättningen skulle möjligen framledes kunna påverka en stor del av hushållen, till exempel att fästa större vikt vid bostadens beskaffenhet vad gäller energianvändning (*Energitjänster*), valet av produkter (*Energieffektiva produkter*) etc.
- *Krav*: Ett visst mått av krav kan sannolikt gynna beteendeförändring. I kombination med incitamentshöjande insatser skulle ytterligare framgång kunna nås. Detta är dock en fråga som för med sig behov av fler insatser som till exempel säkerställande att kraven efterlevs och blir en resurs- såväl som ideologisk fråga om hur förändring bäst åstadkoms.

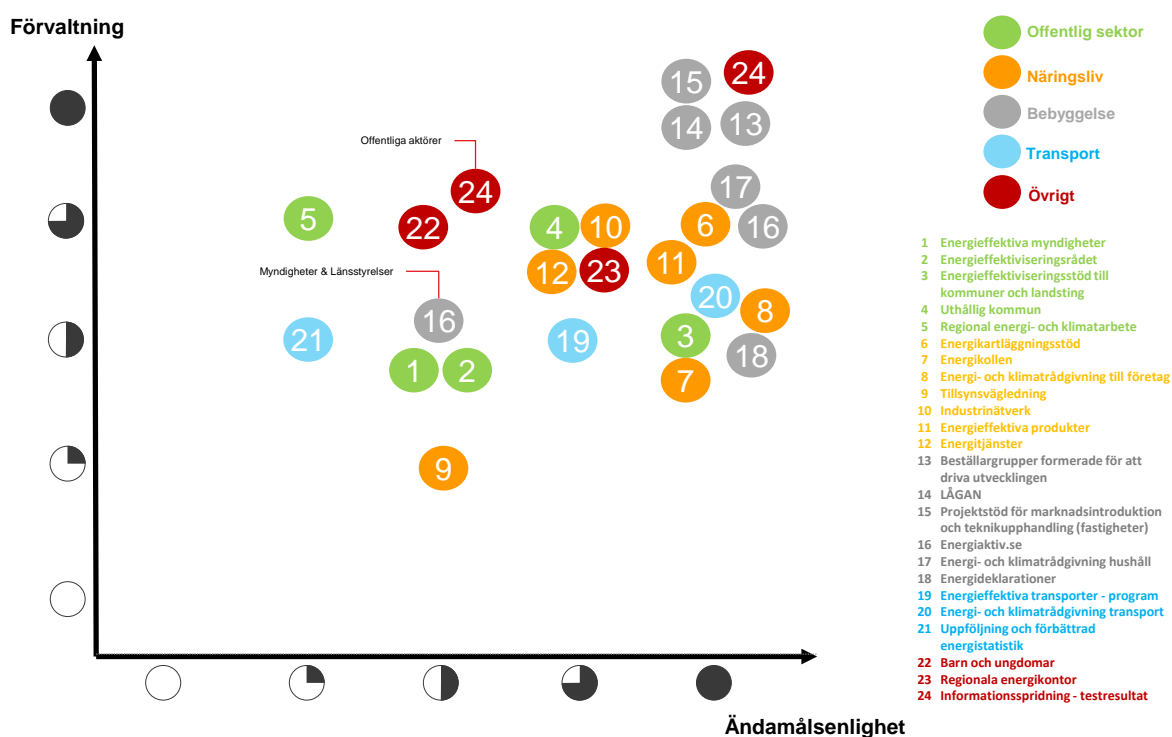
Sammanfattningsvis skulle en större del av styrmedlen riktade till hushåll behöva vara designade och mer målgruppsanpassade med hänsyn tagen till olika former av speciellt relevanta drivkrafter för att nå fram och få effekt. Strategin för att påverka hushåll torde dock med fördel kunna spetsas till genom ett stärkt inflyttande över hushållens relevanta omvärld, det vill säga centrala kontextuella faktorer. Detta är ett långsiktigt arbete men som kanske kan ge effekter i de breda lagren.

6 Resultat

6.1 Ändamålsenlighet och förvaltning kan förbättras

I figuren 9 nedan illustreras den sammanfattande bedömningen av styrmedlens förvaltning och styrmedlens ändamålsenlighet. För alla styrmedel utom nr 16 *Energiaktiv.se* och nr 24 *Informationsspridning testresultat* är det den sammanvägda bedömningen som visas i figur 10. Sammanvägningen baseras på i första hand utfallet i de primära målgrupperna samt fördelningen av nivåer då dessa varierar inom målgrupperna. I bilaga 2 återfinns en mer detaljerad uppdelning av utfallet i respektive målgrupp för varje styrmedel.

Figur 9: Ändamålsenlighet och förvaltning



Källa: Sweco

För merparten av de analyserade styrmedlen förefaller ändamålsenligheten hög och förvaltningen god. Detta gäller speciellt styrmedel relaterade till bebyggelse. Här är det oftast enklare att arbeta med konkreta och mätbara mål, vilket underlättar utformningen av styrmedlet. Även inom målgruppen Näringsliv bedöms flera styrmedel vara tämligen ändamålsenliga och relativt välförvaltade.

Förbättringspotential finns inom framförallt nr 9 *Tillsynsvägledning*, nr 21 *Energistatistik* och nr 5 *Regionalt energi- och klimatarbete*. Nedan följer en något utvecklad beskrivning av förbättringsbehoven för dessa.

Nr 5 *Regionalt klimat- och energiarbete* förefaller vara väl förvaltad men inte så ändamålsenligt. Länsstyrelserna är samordnare av det regionala energi- och klimatarbetet och ska ta fram en strategi för detta arbete. Strategiunderlaget lämnas sedan till Energimyndigheten, där svag uppföljning av arbetet görs. I dagsläget finns inte tillräckligt underlag som tar fasta på kvaliteten i strategierna eller dess åtgärder. Utan relevant återkoppling riskerar det regionala energi- och klimatarbete att inte ge adekvat utfall och i värsta fall bli en pappersprodukt. Länsstyrelsernas arbete borde kunna vidareförädlas hos Energimyndigheten genom en mer kvalitativ återkoppling till länsstyrelserna. Avsaknaden av återkoppling kan delvis förklaras av att Energimyndigheten hittills haft regeringsuppdraget att analysera strategierna och utifrån de resultaten rangordnas Länsstyrelsernas strategier och Regeringskansliet genomför den uppföljande dialogen med Länsstyrelserna. Förändringar är på gång så att Energimyndigheten även får uppdraget att utvärdera strategierna.

Regionalt klimat- och energiarbete (nr 5)

- Tillsätt mer resurser hos styrmedelsägaren
- Koppla till mål på nationell nivå
- Utveckla strategierna

Nr 9 *Tillsynsvägledning* är efterfrågat då kunskap kring hantering av denna typ av tillsyn saknas på många håll. Denna kategori av styrmedel, som innebär något av en ny roll för Energimyndigheten, kan vara drivkraft för företag att ta del av mer incitamentbaserade och informativa styrmedel (*Energikartläggningsstödet* till exempel) och måste därför anses som en betydelsefull insats som bör arbetas vidare med. Att Energimyndigheten inte nått längre i sitt genomförande beror bland annat på att Energimyndigheten inte lyckats operationalisera uppdragets motiv och syfte till en tydlig programlogik och strategisk plan som kunnat ge riktning för genomförandet. Detta kan delvis tillskrivas att uppdraget i sig är vagt formulerat men får också tillskrivas brister hos Energimyndigheten med avseende på stöd och styrning i planeringen för utförandet av uppdraget. Den direkta målgruppen för styrmedlet – de operativa tillsynsmyndigheterna – har också ett ansvar för uteblivna resultat och effekter. Detta dels genom avsaknad av engagemang och prioritering från ledningen lokalt och regionalt och dels genom att energitillsynen fortfarande är en relativt outvecklad del inom miljötillsynen, vilket gör att det ofta inte finns tillräcklig samlad kunskap eller tryck underifrån för att tydliggöra behovet av stöd och utformning av vägledning. Tillsynsvägledningen tillkom som en reaktion på behovet att stärka energiaspekterna i miljötillsynen. En ökad tydlighet från regeringen beträffande Energimyndighetens uppdrag för Tillsynsvägledningen, till både Energimyndigheten och Naturvårdsverket, kan erfordras för att skapa de förutsättningar som behövs för att uppnå förväntade resultat och effekter.

Tillsynsvägledning (nr 9)

- Gör en omstart med ett tydligt top-down perspektiv
- Tillsätt mer resurser hos styrmedelsägaren
- Skapa samsyn om uppdraget

Även i programlogiken för nr 21 *Uppföljning och förbättrad energistatistik* har brister och påverkar därmed ändamålsenligheten. Detta riskerar påverka arbetet att genomföras på ett förhållandevis ostrukturerat sätt. Energistatistiken är dock betydelsefull då tillförlitliga data kan ge önskvärda bieffekter i form av bättre beslutsunderlag för

Energistatistik (nr 21)

- Kör vidare
- Fortsätt arbete inom Energimyndigheten med att utveckla kvalitetssäkrad statistik

många aktörer. En annan positiv bieffekt är att arbetet med energistatistik ger intern draghjälp åt att förbättra Energimyndighetens redan pågående arbete med statistikutveckling och -kvalitetssäkring.

Det bör noteras att utvärderingen har ett summativt perspektiv. Energimyndigheten har sedan ett par år arbetat långsiktigt och strukturerat med verksamhetslogik som ett verktyg att förbättra målstyrning och vidareutveckla uppföljning och resultat. Effekterna av detta arbete har dock ännu inte fullt ut slagit igenom för de utvärderade styrmedlens utfall i denna utvärdering med avseende på styrmedlens ändamålsenlighet och förvaltning.

För *nr 1 Energieffektiva myndigheter*, *nr 4 Uthållig kommun* och *nr 19 Energieffektiva transporter program* behöver ändamålsenligheten öka genom en tydligare programlogik och mätbara mål samt för *nr 1 Energieffektiva myndigheter* en tydligare uttalad ambition med insatsen och bättre återkoppling till målgruppen.

För *nr 7 Energikollen* behöver förvaltningen förbättras genom en ökad och mer långsiktig finansiering så att hela nationella målgruppen kan erbjudas stödet under samma huvudman, stödet kan marknadsföras mer aktivt och rådgivningsresurser kan kontrakteras för minst två år i taget.

Följ upp och utvärdera den utvecklade hemsidan för *nr 16 Energiaktiv.se* under 2014.

Fortsätt arbetet inom Energimyndigheten med verksamhetslogik och effektkedjor

Energieffektiva myndigheter (nr 1), Uthållig kommun (nr 4) och Energieffektiva transporter program (nr 19)

- Tydligare programlogik
- Mätbara mål
- Bättre återkoppling

Energikollen (nr 7)

- Tillsätt mer resurser långsiktigt
- Utse en huvudman för stödet

Energiaktiv.se (nr 16)

- Följ upp och utvärdera under 2014

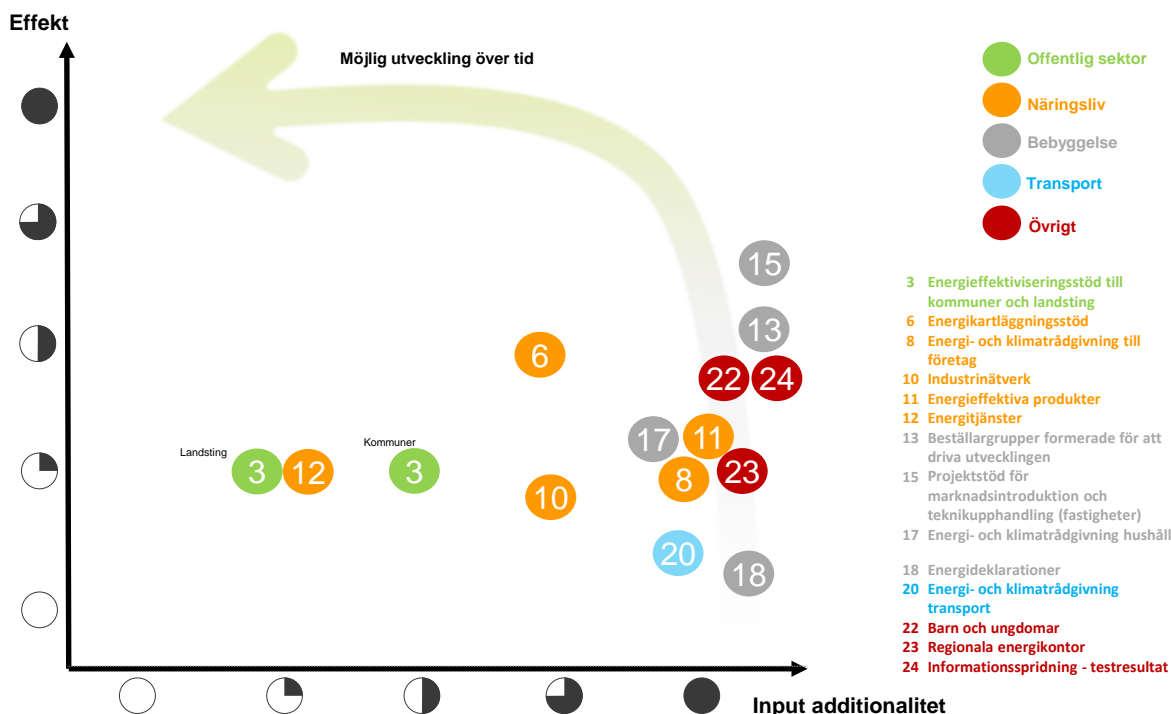
6.2 Input-additionalitet och effekter

Utvärderingen har också tagit fasta på styrmedlens betydelse för åtgärdernas effekter. Det handlar om hur mycket styrmedlet har påverkat att effekten uppstår, så kallad input-additionalitet. När ett styrmedel införs eftersträvas en hög input-additionalitet, det vill säga att insatsen har en stor betydelse för önskade effekter. I takt med att önskade effekter uppnås i målgruppen är det önskvärt med ett minskat behov av styrning/statliga styrmedel men att önskade effekter kvarstår eller uppstår utan styrmedlet. Detta är illustrerat schematiskt med pilen i figur 10.

Idealt bör styrmedlen göra sig själva överflödiga och i många fall bör också den långsiktiga ambitionen vara densamma. Figuren nedan ska inte användas för tolkningar om ett styrmedels vara eller inte vara utan mer användas för att ge en samlad förklaringsbild av uteblivna effekter och ge en första indikation om var förstärkningar kan göras. Det handlar om att se över programlogiken, förvaltningen eller tidsperspektivet då resultat och effekter kan förväntas.

I figuren visas den sammanvägda bedömningen av input-additionalitet och effekter för respektive styrmedel²³. För styrmedel nr 3 har input-additionaliteten separerats för kommuner respektive landsting då skillnaden är markant mellan målgrupperna.

Figur 10: Input-additionalitet och effekter



Källa: Sweco

²³ Endast styrmedel där effekter kunnat mätas finns med i figuren.

Den sammanvägda bedömningen baseras i första hand på utfallet i de primära målgrupperna samt frekvensen/antalet av nivåer då dessa varierar mellan målgrupperna. I bilaga 2 återfinns en mer detaljerad uppdelning av utfallet i respektive målgrupp för varje styrmedel. För merparten av styrmedlen är spridningen låg för input-additionaliteten förutom för *nr 3 Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*.

En mycket intressant aspekt är att *nr 3 Energi-effektiviseringsstöd till kommuner och landsting* förvisso bedöms ha genererat bra effekter, men det finns en varierande input-additionalitet och där den är låg hade troligen insatserna genomförts även styrmedlet förutan. Det kan indikera att även med mindre stöd hade liknande resultat uppnåtts. Här är det dock viktigt att ha i åtanke att inte alla kommuner har arbetat med energieffektivisering och för dem är input-additionaliteten hög. Placeringen i figuren visar en *genomsnittlig* bedömning för mervärdet med stödet för samtliga 290 kommuner i målgruppen. Input-additionaliteten är märkbart lägre för landstingen och analysen visar att landstingens strategiska energieffektiviseringsarbete i liten utsträckning tycks vara avhängigt av nuvarande stöd. Detta pekar på att stödet bör utformas olika och vara flexibelt med målgruppsskillnader i åtanke. Olika nivå i förändringstrappan för mottagarna talar för att de behöver olika mycket och olika slags stöd – både finansiellt och kompetensmässigt.

Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting (nr 3)

- Kör vidare
- Anpassa stödet bättre till de olika målgrupperna; landsting, stora kommuner samt små kommuner

Hög grad av effekt enligt vår analys visar *nr 15 Projektstödet för marknadsintroduktion och teknikupphandling (fastigheter)*, men även *nr 6 Energikartläggningsstödet* anses ge märkbara effekter: för de företag som sökt och beviljats stöd visar Swecos undersökning i de flesta fall på konkreta lönsamma åtgärder som kan vidtas och ett bättre underlag för beslut, vilket resulterar i att åtgärder beslutas och genomförs. För dessa företag är även input-additionaliteten högre.

Energikartläggningsstöd (nr 6)

- Utveckla insatslogiken med stöd i åtgärdsfasen
- Samverka med branschorganisationer för fler ansökningar.

För *nr 15 Projektstödet för marknadsintroduktion och teknikupphandling (fastigheter)* är syftet att ligga i framkant och knuffa marknaden framåt. Det torde innebära att stödet fyller en viktig funktion. Så länge marknaden inte själv tillser denna utveckling och är villig att ta de risker en sådant prövande som utveckling innebär, kommer stödet att fortsätta spela en viktig roll. För de insatser som idag har en tydlig riktning upp till högra hörnet i figuren finns dock anledning att fortsätta arbetet och ständigt justera och utveckla styrmedlet för att rörelsen ska fortsätta eller hålla sig kvar på samma nivå.

Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling (nr 15)

- Kör vidare

Nr 10 Industrinätverken riktade till Små och medelstora företag (ENIG), Sågverk (EESI), Aluminium (GeniAl) och Järn, Stål- och gruvindustri (ENETSteel) har finansierats under insatsen Teknikupphandling och marknadsintroduktion. Hittills har de dock inte arbetat med teknikupphandlingar även

Industrinätverk (nr 10)

- Kör vidare men ställ krav på teknikupphandling inom projekten

om detta varit en ambition framförallt ifrån Energimyndighetens sida. Industrinätverken har istället ofta börjat med nulägesbeskrivningar av branschen för att skaffa sig en gemensam bild av behov och möjligheter och dra upp riktlinjer för nätverkets inriktning och prioriteringar. Branschorganisationer bedöms vara ett bra sätt att nå ut till företag och spridningen utanför projekten tycks ha fungerat ganska bra. Utvecklingspotentialen ligger dock sannolikt i att nätverken lyckas nå ut till ännu fler företag i målgruppen, så att projektresultat når fler samt att fler företag deltar i nätverken. Förhoppningen är på sikt att flera av nätverken ska kunna försörjas av branschen, vilket nu är fallet för ENET-Steel. I och med att branscherna mognar ytterligare finns även förhoppningar om att nätverken faktiskt börjar arbeta med teknikupphandlingar, på likartat sätt som Beställargrupper inom fastighetssegmentet gör.

Nr 8, 17 & 21 *Energi- och klimatrådgivning* är avhängigt av stödet, men tycks inte ge så stora effekter då, som tidigare pekats på i rapporten, kännedomen om dem och deras tjänster är låg, framförallt hos företagen. Insatsen är också behäftad med flera försvårande faktorer trots goda förutsättningar som lokal närvaro, god kunskap etc. Många gånger har de handlingsutrymme, men får lite förståelse och uppbackning från den egna organisationen. Utifrån utvärderingresultatet behöver deras arbete styras upp för att utfallet ska både blir större och jämnare bland kommunerna och det vidareutvecklingsarbete som pågår på Energimyndigheten bör fortsätta och eventuellt även intensifieras.

Energi- och klimatrådgivning (nr 8, 17 & 21)

- Kör vidare och utveckla EKR:s verksamhetsplaner, uppföljningen och kompetensutveckling.
- Prioritera hushåll och små företag
- Fortsätt utveckla samverkan med Regionala Energikontor

Brist på kvalitetskrav i verksamhetsplanen och feedback på den är ett förbättringsområde i Energimyndighetens arbete: *Energi- och klimatrådgivare* har inte alltför högställda krav på innehåll och omfattning av verksamhetsplaner och får sällan feedback från Energimyndigheten när det gäller verksamhetsplaneringen. Samtidigt är den effektiva förankringen av energi- och klimatrådgivarnas verksamhetsplan inom respektive kommun många gånger bristfällig, trots att den formellt godkänns av kommunen. Bristerna i uppföljningen från Energimyndighetens sida kan bero på resursbrist. Som finansiär finns dock alla möjligheter att ställa krav alternativt vägleda för ökad kvalitet.

För alla strategier och verksamhetsplaner som lämnas in till Energimyndigheten från länsstyrelser, energi- och klimatrådgivare, nätverk med flera bör krav finnas på att åtgärder är konkreta och kopplade till resultat som respektive aktör verkligen kan påverka.

Ambitionen bör vara att höja effekterna för flera av de olika insatserna. För insatser som redan är ändamålsenliga och väl genomförda kan detta i många fall anses vara en tidsfråga. I vissa fall kan det krävas förbättringar i genomförandet av insatsen. Dessa förbättringar borde ge relativt snabba resultat. I fall som exempelvis nr 12 *Energitjänster* ligger det i sakens natur att det tar tid att åstadkomma höga effekter. Det är ett mycket långsiktigt arbete men som också vid genomslag kan skapa effekter på bred front och når många målgrupper, samt samspelar med ett flertal andra insatser.

Energitjänster (nr 12)

- Kör vidare
- Var uthållig – det tar tid

Styrmedlet nr 11 *Energieffektiva produkter* har potential till förbättringar i målsättningar för mål om vilka resultat och effekter som ska uppnås i målgrupperna, inklusive hushåll. Detta inverkar också både på hur "framgång" i sammanhanget ska uppnås och hur denna ska mätas. Här torde nr 24 *Informationsspridning av testresultat* kunna förstärka hushållens medvetenhet. Hushållens konsumtionsmönster kan här vara en drivkraft, om en medvetenhet hos målgruppen kan skapas som leder till ett marknadstryck på tillverkare och återförsäljare. Det krävs dock insatser som påverkar hela marknaden alternativt insatser som är direkt riktade mot målgruppen för att göra större åtskillnad. Tillgänglighet av energieffektiva produkter i sig på marknaden räcker inte. En ökad påverkan kan förväntas framgent på företag som tillverkar/säljer produkter som omfattas av ekodesignkrav/energimärkningskrav, och från företag som köper produkter som omfattas. Det blir mer och mer industrirelaterade produkter som omfattas, till exempel elmotorer och elektriska ställverk.

Energieffektiva produkter & Infospridning testresultat (nr 11 & 24)

- Sätt mål
- Kör vidare
- Fortsätt utveckla kommunikationen

Nr 13 *Beställargrupper* med sina demonstrationsprojekt och framtagande av kalkyleringsverktyg har möjligheten att påverka såväl privata som offentliga fastighetsägare. Här finns många goda resultat av teknik- och även systemlösningar, dessa är dock ännu så länge begränsade till medlemmarna i Beställargrupperna. Inom dessa finns förvisso goda exempel på såväl lyckade demonstrationsprojekt som implementering i hela bestånd, problemet har dock varit att nå utanför gruppen av medlemmar. Beställargruppernas mer avgörande insatser för att nå långsiktiga effekter, det vill säga förändring bland den stora massan av fastighetsägare – även de som äger mindre bestånd – kräver uthållighet såväl som hög synlighet. Här behövs utveckling av marknadsföring och spridning av resultaten för att nå effekter i den större målgruppen.

Beställargrupper (nr 13)

- Kör vidare
- Förbättra spridningen av resultat

Styrmedel nr 18 *Energideklarationer*, har till syfte att främja en minskning av byggnaders energianvändning. Införandet av energideklarationer bedöms ha främjat utvecklingen mot energieffektivitet i nya fastigheter till viss del genom att sätta större fokus på energifrågan i byggnader. Sweco menar däremot att *Energideklarationer* har en begränsad effekt i att stärka konsumentperspektivet i valet om energieffektiva byggnader. Styrmedlet tycks inte påverka säljarens agerande inför en försäljning - deklARATIONERNA används endast i liten utsträckning som försäljningsargument. Åtgärder i fastigheter för fastighetsägare har endast marginellt skapat åtgärder och Swecos utvärdering visar att det saknas underlag för att säkerställa i vilken utsträckning som åtgärderna genomförs och om det i så fall beror på energideklarationen eller om åtgärderna hade genomförts ändå. Dock kan fastighetsägare som genomfört energideklaration som ett nästa steg söka energikartläggningscheck för att utföra en mer detaljerad kartläggning av sina fastigheter. Harmoniseringen av märkningen med energiprestanda för produktmärkning är positiv och kan förväntas öka genomslaget i målgruppen hushåll.

Energideklarationer (nr 18)

- Utveckla insatslogiken

Ytterligare ett exempel på styrmedel som har oklar programteori är nr 23 *Regionala energikontor* som efterlyser en större tydlighet i förväntningar från nationellt håll. Här tycks också finnas förbättringsutrymme i deras återrapportering som i nuläget har fokus på energibesparingar i kWh, vilket dock blir extra svårt att rapportera när insatserna fokuserar på hushåll.

Regionala energikontor(nr 23)

- Kör vidare
- Utveckla insatslogiken
- Fortsätt utveckla samverkan med Energi- och klimatrådgivarna

Insatser för nr 22 *Barn och Ungdom* lyckas tämligen väl trots vagheten i insatsens karaktär. Det är för tidigt att påtala samlade resultat och effekter men insatsen har bidragit till ett strategiskt arbete och tycks ha en långsiktig påverkan för ögonen.

Barn & Ungdom(nr 22)

- Kör vidare
- Utveckla insatslogiken

6.3 Marknadsmislyckanden och hinder adresseras

En delmängd av de utvärderade styrmedlen avser att avhjälpa i huvudsak två olika typer av marknadsmislyckanden: positiva externa effekter och asymmetrisk information. För de styrmedel som inte adresserar ett marknadsmislyckande är uppgiften att avhjälpa ett hinder, främst i form av att minska målgruppens sökkostnader för information och sprida kunskap, och här kan statliga insatser behövas för att överkomma dessa hinder.

Tabell 1 nedan visar en sammanställning över respektive styrmedels syfte/uppgift med avseende på marknadsmislyckande och hinder.

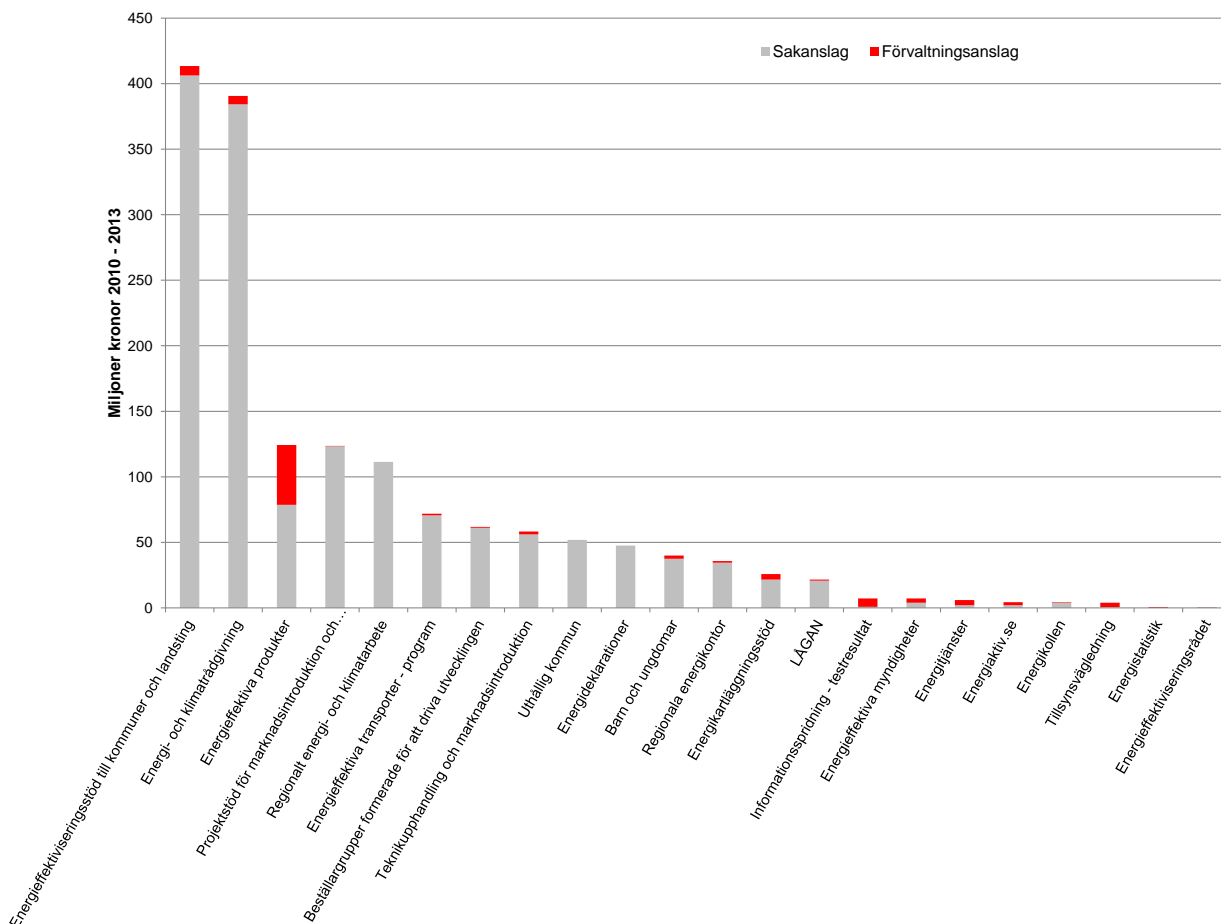
Tabell 1: Identifierade marknadsmisslyckanden och hinder som avhjälpas av styrmedlen

	Adresserat marknadsmisslyckande		Adresserat hinder	
	<i>Positiva externa effekter: skapa kunskap</i>	<i>Minska asymmetrisk information</i>	<i>Minska sökkostnader, sprida kunskap</i>	<i>Samordning av statliga aktörer, offentlig sektors organisatoriska hinder</i>
Energieffektiva myndigheter		Split incentives		Organisatoriska hinder
Energieffektiviseringsrådet				Samordning mellan aktörer
Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting			Minska sökkostnader hos målgruppen	Samordning mellan aktörer, Organisatoriska hinder
Uthållig kommun	Positiva externa effekter		Minska sökkostnader hos målgruppen	Samordning mellan aktörer, Organisatoriska hinder
Regionalt energi- och klimatarbete	Positiva externa effekter	Principal agent	Minska sökkostnader hos målgruppen	Samordning mellan aktörer, Organisatoriska hinder
Energikartläggningsstöd			Minska sökkostnader hos målgruppen	
Energikollen			Minska sökkostnader hos målgruppen	
Energi- och klimatrådgivning			Informationsspridning, Minska sökkostnader hos målgruppen	
Tillsynsvägledning			Sprida kunskap	Samordning mellan aktörer
Industrinätverk			Minska sökkostnader hos målgruppen	
Energieffektiva produkter		Asymmetrisk information	Informationsspridning	
Energitjänster		Asymmetrisk information	Minska sökkostnader hos målgruppen	
Beställargrupper formerade för att driva utvecklingen	Positiva externa effekter	Principal agent		
Programmet för mycket låg energianvändning i byggnader LÅGAN	Positiva externa effekter		Minska sökkostnader hos målgruppen, Informationsspridning	
Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling (Fastigheter)	Positiva externa effekter			
Energiaktiv.se			Minska sökkostnader hos målgruppen, Informationsspridning	
Energieklarerationer		Asymmetrisk information	Synliggöra information (energianvändning i byggnader)	
Energieffektiva transporter - program	Positiva externa effekter			
Uppföljning och förbättrad energistatistik	Positiva externa effekter		Minska sökkostnader hos målgruppen	
Barn och ungdom			Informationsspridning	
Regionala energikontor			Minska sökkostnader hos målgruppen, Informationsspridning	
Informationsspridning - testresultat		Asymmetrisk information	Minska sökkostnader hos målgruppen, Informationsspridning	

Källa: Sweco

I figur 11 visas summan av sakanslag, se även bilaga 1, och resurser från förvaltningsanslaget inom styrmedelsägarens organisation under perioden 2010 – 2013.

Figur 11: Styrmedelsägarens totala kostnader 2010 - 2013



Källa: Sweco

Den totala kostnaden under perioden uppgår till närmare 1,6 miljarder kronor. Merparten av den totala kostnaden (cirka en miljard kronor) för de undersökta styrmedlen verkar mot hinder snarare än marknadsmisslyckanden. Ungefär 40 procent, cirka 600 miljoner kronor, verkar för att avhjälpa marknadsmisslyckanden. Vissa styrmedel, till exempel LÅGAN, adresserar både hinder och marknadsmisslyckanden i olika delar av sina program. I fallet LÅGAN söker demonstrations- och samarbetsprojekten inklusive implementeringsprojekten att avhjälpa marknadsmisslyckanden genom att generera positiva externa effekter och ny kunskap genom informationsspridning. Några styrmedel har sitt ursprung i olika EU-direktiv: *Energieffektiva myndigheter*, *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och Landsförsamling*, *Ekodesign* och *Energimärkning* samt *Energieffektiva byggnader* för fastigheter. Av dessa är det endast styrmedlet *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och Landsförsamling* som bara syftar till att avhjälpa ett hinder. De övriga syftar till att avhjälpa marknadsmisslyckanden.

6.4 Bedömning av styrmedlens kostnadseffektivitet

Merparten av utvärderade styrmedel har en informativ karaktär och endast två är ekonomiska styrmedel – *Energikartläggningsstödet* och *Energieffektiviseringsstödet till kommuner och landsting*. Båda dessa stöd har ett stort inslag av informativ karaktär genom att syfta till att minska sökkostnader hos målgruppen och förbättra förutsättningar för välunderbyggda beslut för lönsamma energieffektiviserande åtgärder och ett systematiskt arbetssätt, både på strategisk och operativ nivå.

Som tidigare konstaterats är relevansen låg för att använda en traditionell beräkningsmetodik relaterad till kostnad för en effektiviserad kilowattimme (kr/kWh) för styrmedel som är av informativ och stödjande karaktär. Relevansen kan ökas genom omfattande datainsamlingar och semikvantitativa värderingar men det har inte varit praktiskt genomförbart inom den tidsrymd som stått till buds för denna utvärdering.

Det kan också understrykas att merparten av styrmedlen i denna utvärdering har som grund att fler, för målgrupperna, rimligt lönsamma energieffektiviseringsåtgärder ska genomföras. Det handlar inte om att målgrupperna ska genomföra olönsamma åtgärder eller att åtgärder subventioneras.

Sweco kan, efter att ha utvärderat alla styrmedlen, konstatera att för majoriteten av utvärderade styrmedel finns inga mätbara kontrafaktiska effekter i effektiviserade kilowattimmar. För att bedöma styrmedlens kostnadseffektivitet har utvärderingen istället valt att resonera kring ett styrmedels kostnadseffektivitet utifrån marknadsmisslyckande, marknadshinder, ändamålsenlighet, förvaltning, input-additionalitet samt påvisbara resultat och effekter i denna utvärdering. I tabell 2 visas sammanställt utfallet för varje styrmedel och sorterat utifrån flest uppfyllda kriterier och sedan i fallande ordning. Fyllnadsgraden på respektive cirkel anger sammanvägd grad av uppfyllnad. Sammanvägningen baseras på i första hand utfallet i de primära målgrupperna samt fördelningen om dessa varierar inom målgrupperna. I tabellen indikerar en bokstav även kategoriseringen av styrmedel där "F" står för forskning & utveckling, "A" för administrativt, "I" för informativt och "E" för ekonomiskt styrmedel. En mer detaljerad bild över utfallet i olika målgrupper för respektive styrmedel återfinns i bilaga 2.

Tabell 2: Sammanställning av utfall för utvärderade styrmedel

Styrmedel	Typ	Marknadsmisslyckande	Hinder	Ändamålsenlighet	Input additionalitet	Förvaltning	Påvisbara resultat	Påvisbara effekter
Beställargrupper formade för att driva utvecklingen	F							
Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling (Fastigheter)	F							
Programmet för mycket låg energianvändning i byggnader LÅGAN	I							För tidigt
Energieffektiva produkter	A/I							
Energideklarationer	I							
Informations spridning - testresultat	I							
Energieffektiva transporter - program	F							För tidigt
Regionalt energi- och klimatarbete	A							För tidigt
Uthållig kommun	I						För tidigt	För tidigt
Energistatistik	F							Ej mätbart
Energitjänster	I							
Energieffektiva myndigheter	A							Ej mätbart
Energi- och klimatrådgivning	I							
Energikollen	I							För tidigt
Energikartläggningsstöd	E							
Regionala energikontor	I							
Barn och ungdom	I							
Energieffektiviseringsrådet	I							För tidigt
Industrinätverk	I							
Energiaktiv.se	I							Ej mätbart
Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting	E							
Tillsynsvägledning	I							För tidigt

Källa: Sweco

Utifrån tabellen ovan framgår att drygt hälften av den utvärderade styrmedelsportföljen är kopplat till ett definierat marknadsmisslyckande och resterande styrmedel adresserar ett eller flera hinder.

Påfallande många av styrmedlen är endast delvis ändamålsenliga i nuvarande form. Mer konkret innebär det till exempel att programteorin uppvisar brister i målformuleringar och dessas tydlighet. Mål bör hänga ihop med uppdragets tänkta aktiviteter, vara tydliga, väl definierade och göra det möjligt att bedöma hur arbetet i insatsen fortskrider. Mål ska vidare vara SMARTa, vilket innebär Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska (och utmanande) samt Tidsatta för att vara användbara.

Alla styrmedel förutom tre uppvisar förbättringspotential i förvaltningen på ett eller annat sätt. Brister i förvaltningen innebär att genomförandet av styrmedlen inte har den inre effektivitet som bör finnas. Brister i inre effektivitet reflekterar om det finns relevanta resurser för genomförandet i form av personella, finansiella eller administrativa resurser på plats för arbetet med styrmedlet. För att det ska vara rimligt att insatsen ska kunna genomföras i enlighet med styrmedlets målsättningar måste resurser finnas tillgängliga.

En majoritet av styrmedlen uppvisar en input-additionalitet – helt eller delvis – något som också visar på mervärde utöver vad som skulle ha skett ändå. Styrmedlet ska på ett tydligt sätt ha potential att skapa additionalitet/mervärde: genom att få till stånd utveckling som inte annars skett, bidra till ökad kvalitet eller påskynda satsningar som hade gjorts oavsett insatsen.

Påvisbara resultat, det vill säga resultat som inträffar till följd av en genomförd insats kopplad till styrmedlet, finns endast delvis sett till hela styrmedelsportföljen. För påvisbara effekter, det vill säga en förändring som inträffar till följd av en genomförd insats som annars inte skulle ha inträffat, är det än färre styrmedel där utvärderingen påvisat någon grad av effekt. För sju stycken av styrmedlen, som varit i operativ fas under för kort tid, är det för tidigt att förvänta sig effekter. Det finns dessutom tre styrmedel där det inte varit möjligt att mäta effekter.

Kostnaden för styrmedelsägaren respektive målgruppen kan inte ensamt väga för eller emot ett styrmedel. Det handlar om önskvärda åtgärder hade skett styrmedlet förutan, vad utfallet blir, om det skapar en jämnare fördelning, etc. Här blir helhetssynen över hela arsenalen av styrmedel viktig, det vill säga ett perspektiv som sträcker sig längre än dessa 24 utvärderade styrmedel.

6.4.1 Styrmedel för marknadsmisslyckanden

Sammanfattningsvis kan utvärderingen konstatera att det är tre styrmedel som uppvisar en full ändamålsenlighet och förvaltning samt har en hög input-additionalitet. Två av dessa har påvisbara resultat och effekter i stor utsträckning. Dessa styrmedel är *Beställargrupper formerade för att driva utvecklingen*, *Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling (Fastigheter)* och *Programmet för mycket låg energianvändning i byggnader LÅGAN*. Alla tre adresserar reella marknadsmisslyckanden i form av positiva externa effekter. De två förstnämnda är av kategorin forskning och utveckling och det senare informativt och administrativt. Av de cirka 600 miljoner kronor som går till styrmedel relaterade till marknadsmisslyckanden står dessa tre styrmedel för merparten av kostnaden, cirka 510 miljoner kronor. Alla tre insatserna har karaktären av stort deltagande från målgrupperna i respektive insats. Kombinationen av ovanstående tyder på att en kostnadseffektivitet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns.

Ytterligare tre stycken styrmedel – *Energieffektiva produkter*, *Energideklarationer och Informationsspridning – testresultat* – adresserar reella marknadsmisslyckanden och uppvisar en hög input-additionalitet och delvis påvisbara effekter. *Energideklarationer* och *Energieffektiva produkter* behöver få en bättre/effektivare förvaltning för att önskat resultat och effekter ska kunna nås och för ökad kostnadseffektivitet. *Energieffektiva produkter* och *Energideklarationer* har en direkt koppling till EU-krav på staten och *Informationsspridning - testresultat* är intimt sammanlänkat med *Energieffektiva produkter* som en väsentlig kommunikationsplattform.

För *Energitjänster* behöver ändamålsenligheten utvecklas och förvaltningen förbättras för bättre resultat och effekter samt ökad kostnadseffektivitet. För resterande fem styrmedel som adresserar marknadsmisslyckanden saknas påvisbara effekter, antingen beroende på att det är för tidigt för att effekter ska hunnit uppstå eller så har vi inte kunnat mäta dessa effekter på grund av de ej varit mätbara eller att data uppvisat stora kvalitetsbrister. Genomgående för dessa styrmedel är att kostnadseffektiviteten bör kunna ökas genom att förbättra ändamålsenligheten och förvaltningen.

6.4.2 Styrmedel för hinder

Totalt sett adresserar tio styrmedel någon form av hinder och finansieringsmässigt så står de för cirka 60 procent av total kostnad för styrmedelsägaren. Det motsvarar cirka 240 miljoner kronor per år. De styrmedel som bara adresserar hinder är huvudsakligen informativa. Två är ekonomiska men också starkt relaterade till kunskap och informationsinhämtning.

Merparten av dessa styrmedel är i sin insatslogik inriktade på att skapa uppmärksamhet kring möjligheter till energieffektivisering, bygga kunskap om vilka möjligheter olika målgrupper har och hur möjligheterna kan realiseras, utveckla attityder så att energieffektivisering förs upp på agendan, påverka beteende så att lönsamma åtgärder beslutas och genomförs samt stödja ett framtida systematiskt arbetssätt med energieffektivisering.

Vissa styrmedel kan ses ha till uppgift att påverka den offentliga förvaltningen (myndigheter, länsstyrelser och kommuner) mer än att åtgärda ett marknadsmisslyckande eller hinder.

Syftet är att därigenom skapa bättre förutsättningar för energieffektivisering av de offentliga verksamheterna men även utveckla/effektivisera samverkan inom den offentliga förvaltningen samt den offentliga förvaltningens roll som förutsättningsskapare och intermediär för näringslivets och hushållens arbete med energieffektivisering. Exempel från denna utvärdering är *Energieffektiva myndigheter*, Länsstyrelsernas *Regionala energi- och klimatarbete*, *Energieffektiviseringsrådet* samt *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*.

För *Energieffektiva myndigheter* specifikt genereras de största kostnaderna hos de myndigheter som genomför åtgärderna. Analysen visar att programmets nuvarande konstruktion inte är särskilt kostnadseffektiv med tanke på att ett fåtal myndigheter står för den allra största delen av energianvändningen. En alternativ utformning av programmet, till exempel genom en snävare avgränsning av målgruppen och införande av ett energieffektiviseringsstöd, liknande det till kommuner och landsting, till de myndigheter som har störst energieffektiviseringspotential räknat i kWh, vore med stor sannolikhet mer kostnadseffektivt. Detta skulle dock ske på bekostnad av värdet av att "samtliga" myndigheter arbetar aktivt med energianvändning och är föregångare. Å andra sidan kan staten som helhet också betraktas som föregångare ifall den åstadkommer mer energieffektivisering till en lägre kostnad per besparad kilowattimme.

För styrmedlet *Tillsynsvägledning* handlar det inte om att överkomma ett hinder eller åtgärda ett marknadsmisslyckande, utan säkerställa att alla företag behandlas lika genom att säkerställa en effektiv och rättsäker myndighetsutövning avseende tillsyn kopplad till Miljöbalken. Här är kostnadseffektivitetsperspektivet endast relevant med avseende på ändamålsenlighet och förvaltning. Kostnadseffektiviteten kan ökas genom att förbättra ändamålsenligheten och förvaltningen.

De hinderrelaterade styrmedlen som är mest kostsamma är *Energieffektiviseringsstödet till kommuner och landsting* med drygt 400 miljoner kronor²⁴ och nästan lika mycket till *Energi- och klimatrådgivningen*. Summorna blir stora då det handlar om stöd till i princip alla kommuner och Landsting, det vill säga ca 290 + 21 mottagare. Per kommun och landsting är dock summan cirka 3 miljoner kronor i snitt över nästan fyra år – mindre än en miljon kronor per år. *Energi- och klimatrådgivningen* bör kunna bli mer kostnadseffektiv med en förbättrad förvaltning inklusive intermediärer och ökad avgränsning och fokusering av målgrupperna. För *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* visar analysen att programmets nuvarande konstruktion är relativt kostnadseffektiv. Jämfört med programmet *Energieffektiva myndigheter* finns fördelen att energianvändningen är jämnare fördelad, kommuner och landsting emellan. Dessutom är kommuner och landsting själva fastighetsägare i betydligt högre grad än myndigheterna och har därför direkt rådighet över en stor del av sin energianvändning. Detta talar för att en större del av planerade åtgärder blir realiserade och därmed höjs programmets kostnadseffektivitet.

För *Teknikupphandling och marknadsintroduktion med industrinätverk* uppgår stödet till knappt 60 miljoner kronor under perioden vilket motsvarar 30 - 40 procent av projektkostnaderna och resterande 60 - 70 procent utgörs av industrins medfinansiering.

²⁴ Styrmedelsägarens totala kostnad 2010 – 2013

7 Slutsatser och förbättringsförslag

7.1 Slutsatser

Vi kan dra ett antal slutsatser av denna utvärdering vilka presenteras nedan indelat på resultat och effekter, genomförande samt ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet.

7.1.1 Resultat och effekter

Energieffektiviseringspotentialen i vårt samhälle bedöms överlag som stor, men är utöver tekniska strukturer (byggnader, infrastruktur etc) även inlåst i beteenden, okunskap och låg eller fel kompetens. När det gäller mätbara resultat och effekter pekar utvärderingsresultatet på en del resultat men få effekter.

Exempel på identifierade resultat

Utvärderingen kan peka på olika typer av resultat: kunskapshöjande, marknadsutveckling, dialog och samarbete, framtagande av arbetsmetoder och genomförande av faktiska åtgärder.

Många av identifierade resultat är av typen **kunskapshöjande**, till exempel det ekonomiska styrmedlet *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* där såväl kunskap som kontroll av energianvändningen uppges ha ökat. Även inom näringslivet anses *Energikartläggningsstödet* generera kunskap och i tillägg högre ledningsengagemang för energieffektiviseringsfrågor.

Bland de informativa styrmedlen är det extra svårt att härleda såväl resultat som effekter till insatsen. Det finns i något fall ändå skäl att tro att styrmedlet har bidragit till resultat, exempelvis informationsinsatserna till *Barn och Ungdom* där en strategisk påverkan på strukturell nivå genom att vara aktiv i processen kring läroplaner (lgr11) såväl som faktisk information delvis tycks ha bidragit till ökad kunskap i vissa projekt.

Ytterligare ett informativt styrmedel som *Regionala energikontor* uppfattas ha, även om regionala skillnader finns, både en hög kompetens själva samt gett ett gott stöd till de kommunala energi- och klimatrådgivarna för att höja deras kunskap. Insatserna inom *Energieffektiva produkter* och *Informationsspridning av testresultat* bedöms även de ha gett resultat i form av ökad kunskap, samt ökat intresse för energieffektivitet.

För många informativa styrmedel, speciellt de som är riktade till en bred målgrupp som hushåll, kan det behövas såväl strategisk som direkt påverkan. Strategisk påverkan kan handla om att förändra förutsättningar, i form av utbud eller utformning av standards, påverkan i strategidokument som policys eller läroplan etc. Direkt påverkan kan vara information eller incitamentspåverkande styrmedel.

En annan typ av resultat handlar om att "**knuffa**" **marknaden framåt** vilket t ex *Projektstöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion* samt *Beställargrupperna* gör i att ta fram och visa på ny teknik och tekniska lösningar. I dessa fall har inte marknaden själv formulerat krav eller tagit fram lösningar som kan föra utvecklingen framåt och detta har ansetts behöva stöttas. Här har det hittills till stor del handlat om produkter men börjar skifta till att snarare handla om systemlösningar, vilket ställer andra och mer långtgående krav på såväl teknikupphandlare som leverantörer. Sweco drar slutsatsen att sammansättningen av beställargrupper eller nätverk som ska formulera krav och utföra upphandlingen måste vara väl sammansatt och bestå av flera olika kompetenser än tidigare.

Inom styrmedlet *Energitjänster* är en branschorganisation under uppbyggnad som ett resultat av Energimyndighetens arbete. Här pågår också diskussioner om certifieringskrav för företag som tillhandhåller tjänsterna vilket, om det implementeras, skulle fastställa en lägsta-nivå för marknaden.

Flertalet insatser är inriktade på **dialog och samarbete**. Ett exempel är *Regionalt energi- och klimatarbete* som tycks ha fört samman flera olika aktörer för att ta ett gemensamt grepp om energi- och klimatarbetet i regionen. Här vittnar flera källor om att just samarbetet varit mycket gott. Även inom *Industrinätverken* framhålls det att en ökad dialog och viss samverkan skett mellan olika företag till följd av nätverken.

De projekt i *Uppföljning och förbättrad energistatistik* som haft en tydlig målbeskrivning och projektplan har gett resultat i varierande grad. Utifrån resultaten i FESTIS förefaller arbetet ha bidragit till att sätta fokus på annat internt statistiskt utvecklingsarbete, och troligtvis även bidragit till att utveckla ett **arbetssätt** för energistatistik inom Energimyndigheten, med tydligare kvalitetsaspekter i förgrunden. Även *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* pekar på att arbetssättet blivit mer strukturerat och sammanhållet till följd av stödet, framför allt i kommuner.

Energieffektiva myndigheter har gett visst resultat i termer av **genomförande av åtgärder** och den medvetenhet som arbetet medfört. *Energikartläggningsstöd* bidrar till att kartläggningar av energianvändning i näringslivet sker, administrativa *Energieffektiva myndigheter* medför också faktiska åtgärder för vissa myndigheter som tidigare inte haft energieffektivisering i fokus. Detsamma kan sägas gälla inom *industrinätverken* där medverkande företag har genom nätverken börjat arbeta mer strukturerat med energifrågor.

För många styrmedel har det inte varit möjligt att identifiera resultat. Detta gäller sådana som nyligen påbörjats (som exempelvis den tredje etappen av *Uthållig kommun* och *Energieffektiva transporter-program*), eller sådana som har haft låg grad av aktivitet (till exempel *Tillsynsvägledning*, *Energiaktiv.se*).

Få påvisbara effekter

Effekter som denna utvärdering har både kunnat mäta och kunnat göra gällande bero på själva insatsen är få. Det beror på flera faktorer: att styrmedel i många fall samverkar, att några styrmedel nyligen kommit i gång (eller re-lanserats), att många andra påverkande faktorer inverkar på beteenden och agerande särskilt under en längre tidsperiod etc. Sammantaget är det svårt att isolera effekter till enskilda styrmedel och se identifiera kausala samband. Några goda exempel finns dock, till exempel **energibesparingseffekter** till följd av genomförda åtgärder i *Energieffektiva myndigheter* samt *Energieffektiva produkter* (i hushåll främst). Vad gäller myndigheterna är dock input-additionaliteten varierande vilket signalerar att en del effekter kan ha uppstått styrmedlet förutan. Ett annat är *Projektstöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion* som bl a bidragit till förändring av branschens **produktion** och **standards** mot energieffektivare teknik.

Några exempel på positiva bi-effekter kan nämnas, som större ledningsengagemang i företag som tagit emot *Energikartläggningsstöd* och god statistiksamling inom Boverket med anledning av *Energideklarationer*.

Till de styrmedel som främst har gett resultat räknas såväl administrativa, forskning & utveckling, ekonomiska som informativa. Det vill säga det finns inget entydigt mönster i vilken kategori av styrmedel som gett tydligast eller *bäst* resultat. Inte heller finns en klar bild av att en viss kategori av styrmedel ger en viss *typ* av resultat eller effekt. Vissa styrmedel kan sägas samspela, till exempel synergier mellan *Energikartläggningsstöd* som kan skapa större efterfrågan på *Energitjänster* eller att *Energi- och klimatrådgivare* använder flera av de informativa styrmedlen som verktyg. Dock har utvärderingen inte kunnat iaktta förhöjda resultat eller effekter av sådant samspel.

Förklaringen i utfall förklaras som ovan nämnts inte av kategori av styrmedel, utan av andra faktorer som programlogik, genomförande, i vissa fall även av alltför svag målgruppsanpassning etc, vilket vi går in på i avsnitten nedan.

Av detta drar Sweco slutsatsen att det behövs en **kombination av olika typer av styrmedel** för att nå större utfall, möjligen också en större blandning av incitamentsbaserade stöd med regulativa eller kravställande styrmedel. För näringslivet skulle denna blandning till exempel kunna bestå av ekonomiska stöd i kombination med tillsyn. Det kan även vara intressant med andra typer av incitament som till exempel lyfter fram olika offentliga aktörer, företag eller geografiska områden som är "bäst i klassen".

7.1.2 Programteori och ändamålsenlighet

De utvärderade styrmedlen svarar oftast mot en reell problembild - marknadsmisslyckanden eller olika hinder. Då utvärderingen omfattar många informativa styrmedel är det föga förvånande att många av dem syftar till att minska sökkostnader eller faktiska marknadsmisslyckanden som positiva externa effekter eller asymmetrisk information. Många har till syfte att genom kunskap få målgrupperna att arbeta med energieffektivisering i sin

egen verksamhet eller som för den offentliga sektorn, genom att samverka med omvärlden skapa förutsättningar för energieffektiviseringsarbetet.

Programteorin, hur det är tänkt att fungera, är dock i många styrmedel otydlig och ger en svag grund för att nå resultat och effekter. De insatser som etableras som program har en tydligare programteori och skarpare mål, detta gäller exempelvis *LÅGAN* etc., men även styrmedel som *Beställargrupper*, *Projektstöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion* med flera, verkar ha en sammanhängande programteori med klara mål. Det finns med andra ord goda exempel men för en del av styrmedlen är **syftet oklart**. Detta påverkar operationaliseringen av styrmedlet och gör många gånger – om sådan gjorts – tolkningen osäker. Oklart syfte och/eller otydligt uttryckta mål kan styrmedel som bland annat *Regionalt energi- och klimatarbete*, *Tillsynsvägledning* och *Uppföljning och förbättrad energistatistik* sägas ha.

Målformuleringarna behöver även de ses över, särskilt utifrån uppföljningsperspektiv, det vill säga mätbarheten. För vissa styrmedel, som för *Energi- och klimatrådgivning*, är målen alltför kvantitativa och säger mycket lite om kvaliteten i arbetet. Målen för styrmedel som *Informationsspridning – testresultat* och *Energieffektiva transporter-program* skulle behöva bli mer mätbara.

I andra fall är målstrukturen ofullständig, som för *Energieffektiva produkter*²⁵ som saknar mål på resultat- och effektnivå, *Energitjänster* saknar effektmål, *Energideklarationer* saknar aktivitets- och effektmål,

Det finns också exempel där explicita mål saknas helt som exempelvis *Uppföljning och förbättrad energistatistik*. Visserligen ska *Regionalt energi- och klimatarbete* bedrivas med utgångspunkt i regionala förutsättningar, men utan mål på nationell nivå påverkas styrningen och skapar oklara förväntningar på vad som ska åstadkommas. *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* saknar explicita övergripande mål på aktivitets- och resultatnivå. Det skulle dessutom gagna införlivande i ordinarie verksamhet om krav på vad som ska uppnås inom organisationerna fanns.

Energieffektiviseringsrådet har sedan start haft övergripande/breda och ganska vaga målformuleringar, dock pågår arbete för att tydliggöra och operationalisera arbetet.

Styrverkan får anses vara svag i fall där målformuleringar är ofullständiga eller saknas. Med en större tydlighet här skulle såväl bättre aktivitetsstyrning mot målen som bättre styrverkan för staten uppnås.

Utöver en översyn av målhierarkier och hur arbetat är tänkt att ge upphov till utfall, behöver **uppföljningen** bli bättre riggad för att kunna följa framdriften och bedöma hur väl resultat och effekter är på väg att uppfyllas. För *Regionala energikontor* upplevs alltför stort fokus ligga på sparad energi i kWh med osäkra siffror som grund för uppgiften och ofta inte ens

²⁵ Detta styrs av direktiven (Eco-design och Energimärkning) och de delegerade akterna och konsekvensbedömningarna för respektive produktgrupper.

möjligt att följa upp energibesparing till följd av aktiviteter under ett och samma år. För rådgivarna som handhar *Energikollen* skapas dubbla rapporteringsvägar då extra resurser även kommer från Landsbygdsprogrammet i flera fall.

En slutsats här är att statens styrbarhet ökar om målformuleringar och uppföljningsbarheten förbättras. Även återrapportering är ett sätt att styra och här kan det i en del fall behöva ställas nya och andra krav, till exempel som tar fasta mer på kvalitet i åtgärder. Dokumentation av återrapportering är betydelsefullt ur ett uppföljningsperspektiv och kan bli mer adekvat.

När **intermediärer** som ett mellanled ska åstadkomma kontakt med och förändring i målgrupperna krävs såväl tillhandahållande av stöd som tydliga krav, allt beroende på organisationers och individers förmåga. *Energi- och klimatrådgivare* är exempel här

Utvärderingen klargör att ändamålsenligheten för de flesta styrmedel är hög, och förvaltningen god - vagheter, resursprioriteringar och andra svårigheter till trots. För dem med låg ändamålsenlighet, till exempel *Regionalt energi- och klimatarbete*, krävs en diversifiering inom målgruppen som är heterogen. Många i målgruppen länsstyrelser menar att stödet inte har så stor betydelse, men långt ifrån alla. Här finns regionala skillnader som kanske snarare pekar på behovet av ett stöd som är mer flexibelt och kan tillgodose olika slags behov av resurser, stöd, och guidning.

Många av insatserna skulle inte ha genomförts styrmedlet förutan, det vill säga **input-additionaliteten** är hög. Några av dem uppvisar också tämligen goda effekter. Eftersom additionaliteten är hög gäller det för dessa att fortsätta med insatsen för att kvarhålla möjligheten till effekter.

Några styrmedel har hög input-additionalitet, men uppvisar inte så starka effekter. Särskilt för dessa krävs eftertanke hur insatsen kan utformas för att nå mer och starkare effekter. En av dessa är *Energi- och klimatrådgivare* som verkar i en kontext med många gånger svagt stöd från den egna organisationen och ledningen. Framgång för rådgivningen är många gånger dessutom avhängigt av individens kompetens. Här skulle en kombination av krav och stöd behövas, anpassat utifrån rådgivarens situation.

Energideklarationer är ett annat styrmedel med hög input-additionalitet och lägre grad av effekter. Än så länge tycks inte genomslag ha skett. Här saknas koppling till målgruppens incitament och attityder då köpare-säljare inte fäster så stor vikt vid förekomsten av Energideklarationer.

Strategin behöver vara en helt annan när det gäller styrmedel med låg input-additionalitet och låg grad av effekter. *Tillsynsvägledning* och *Uppföljning och förbättrad energistatistik* är exempel där Sweco bedömer att de trots allt är betydelsefulla och har stor potential, men där ett mer samlat grepp om styrmedlet behöver tas för att ge klarhet i varför, vad och hur arbetet ska gå till.

7.1.3 Förvaltning och genomförande

Förvaltningen och genomförandet varierar på en mängd sätt: styrmedelsägaren och dess förutsättningar, handläggare – både antal och kompetens, resursallokering och -prioritering etc. En mängd faktorer påverkar hur väl - eller inte – genomförandet anses fungera.

Som ovan nämnts är vissa styrmedel **beroende av intermediärer** för att nå målgruppen. För dessa krävs såväl tydlig styrning, kravställande som stöd beroende på intermediärens förutsättningar. Det behövs såväl mer resurser som starkare styrning för att kvalitetsutjämna exempelvis *Energi- och klimatrådgivarnas* och de *Regionala energikontorens* arbetssätt och tillse att variationerna minskar mellan kommuner/regioner.

Resursprioritering och **personella resurser** påverkar bemanning och handläggning. Att exempelvis låta förvaltning av styrmedel vara beroende av en individ ger också en sårbarhet, såväl i resurser som vid personalomsättning har det periodvis funnits risk för kompetens- och kontinuitetstapp.

Marknadsföring är en annan faktor. Marknadsföringen av styrmedel som är kunskaps- och informationskällor är i vissa fall otillräcklig och behöver bli bättre. Det kan handla om mer, tydligare eller starkare marknadsföring, endera genom kraftigare satsningar eller genom ett mer samlat grepp. I de fall styrmedelsägaren är beroende av intermediärer för att nå ut krävs dessutom styrning hela vägen ut, även av deras insatser. Några exempel här är de kommunala *Energi- och Klimatrådgivarna* och de *Regionala Energikontoren*.

Riktad spridning är nära förknippat med marknadsföring. Det handlar om att nå längre ut, även till målgrupper som ligger längre ifrån själva insatsen men där effekter förväntas uppstå. Större spridning ger bredare resultat och större effekter, kort sagt större utväxling. Här kan ett exempel tas inom *Industrinätverk*, där potential finns att nå fler företag inom de olika branscherna (utöver det deltagande näringslivet). Detta kan ske exempelvis genom branschorganisationer och deras riktade kommunikationskanaler.

Utifrån utvärderingens frågor om målgruppernas drivkrafter och kontext finner vi att budskapen i marknadsföring och spridning i flera fall visar sig vara för dåligt **målgruppsanpassade**. Utan anpassning riskerar budskapen att drunkna i det omgivande informationsflödet i vårt samhälle. Även effektivare och mer målgruppsanpassade **marknadsföringskanaler** kan behöva ses över för budskapen som kan överbrygga målgruppens upplevda informationsinhämtningskostnad. För detta behövs mer djupgående förståelse vad som driver och hindrar målgruppers beteende. Först då kan man avgöra vilken typ av styrmedel som är adekvat samt utformningen av styrmedel, vilket kan innebära differentiering av olika styrmedel till olika delar av en och samma målgrupp. Olika förutsättningar kräver olika tillvägagångssätt och stöd utan att snedvrida stöd fördelningspolitiskt.

Energieffektiviseringsarbetet skulle ha mycket att vinna på att bli bättre **integrerat** i andra miljöarbeten, både för samordningsvinsten och för att ge frågan synlighet och tyngd. Dock kan det i praktiken inte alltid vara genomförbart eftersom vissa krav när det gäller energieffektivisering kommer direkt från EU-direktiv och det kan vara väldigt komplext att lagstiftningsmässigt samordna med miljöarbetet. Bland myndigheterna inom *Energieffektiva myndigheter* påvisar de med en integration av energifrågor i miljöledningssystem goda resultat. En annan form av integrering handlar om att internt inom kommuner få tillsyn och rådgivning att samspela för att få bättre genomslag hos näringslivet. Krav och tillsyn för ofta med sig en öppenhet för andra insatser.

Som nämnts ovan syftar många av de utvärderade styrmedlen till att minska sökkostnaden för olika målgrupper. Det ställer krav om **absorptionskapacitet** att kunna ta emot kunskap och information. Återigen, detta kräver kännedom om mottagarnas drivkrafter och kontext för att om möjligt påverka dessa, men åtminstone kunna förhålla sig till dem i utformandet av arbetssätt. Absorptionskapaciteten kan också förstärkas genom att arbeta branschnära, vilket exempelvis *Beställargrupper* och *Industrinätverk* gör. Detta minskar inhämtningskostnader och medför ett ägarskap till frågan och ett högre intresse och engagemang. I åtminstone *Beställargrupper* kan goda resultat spåras och ett anammande av dessa bland medlemmarna. För större effekter krävs större spridning.

7.1.4 Kostnadseffektivitet

Merparten av utvärderade styrmedel har en informativ karaktär och endast två är ekonomiska styrmedel, men även dessa har ett stort inslag av informativ karaktär i form av kunskapsbyggande. Sweco kan, efter att ha utvärderat alla styrmedlen, konstatera att för majoriteten av utvärderade styrmedel finns inga mätbara kontrafaktiska effekter i effektiviserade kilowattimmar. För att ändå bedöma någon form av kostnadseffektivitet, och hur den kan förbättras, har utvärderingen istället valt att samlat resonera kring ett styrmedels kostnadseffektivitet utifrån marknadsmisslyckande, hinder, ändamålsenlighet, förvaltning, input-additionalitet samt påvisbara resultat och effekter i denna utvärdering. Det kan också understrykas att merparten av styrmedlen i denna utvärdering har som grund att fler, för målgrupperna, rimligt lönsamma energieffektiviseringsåtgärder ska genomföras. Det handlar inte om att målgrupperna ska genomföra olönsamma åtgärder eller att åtgärder subventioneras.

Sammanfattningsvis kan utvärderingen konstatera att det är tre styrmedel som uppvisar en full ändamålsenlighet och förvaltning samt har en hög input-additionalitet - *Beställargrupper formerade för att driva utvecklingen*, *Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling (Fastigheter)* och *Programmet för mycket låg energianvändning i byggnader LÅGAN*. Alla tre adresserar reella marknadsmisslyckanden i form av positiva externa effekter. Alla tre insatserna har karaktären av stort deltagande från målgrupperna i respektive insats. Kombinationen av ovanstående tyder på att en kostnadseffektivitet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns.

Ytterligare tre stycken styrmedel – *Energieffektiva produkter*, *Energideklarationer och Informationsspridning – testresultat* – adresserar reella marknadsmisslyckanden och uppvisar en hög input-additionalitet och delvis påvisbara effekter. *Energideklarationer* och

Energieffektiva produkter behöver få en bättre/effektivare förvaltning för att önskade resultat och effekter ska kunna nås och för ökad kostnadseffektivitet.

För *Energitjänster* behöver ändamålsenligheten utvecklas och förvaltningen förbättras för bättre resultat och effekter samt ökad kostnadseffektivitet. För resterande fem styrmedel som adresserar marknadsmisslyckanden saknas påvisbara effekter, antingen beroende på att det är för tidigt för att effekter ska hunnit uppstå eller så har vi inte kunnat mäta dessa effekter på grund av de ej varit mätbara eller att data uppvisat stora kvalitetsbrister. Genomgående för dessa styrmedel är att kostnadseffektiviteten bör kunna ökas genom att förbättra ändamålsenligheten och förvaltningen.

Totalt sett adresserar tio styrmedel någon form av hinder och är huvudsakligen informativa. Två är ekonomiska men också starkt relaterade till kunskap och informationsinhämtning. Merparten av dessa styrmedel är i sin insatslogik inriktade på att skapa uppmärksamhet kring möjligheter till energieffektivisering, bygga kunskap om vilka möjligheter olika målgrupper har och hur möjligheterna kan realiseras, utveckla attityder så att energieffektivisering förs upp på agendan, påverka beteende så att lönsamma åtgärder beslutas och genomförs samt stödja ett framtida systematiskt arbetssätt med energieffektivisering.

Syftet för några styrmedel är att skapa bättre förutsättningar för energieffektivisering av de offentliga verksamheterna men även utveckla/effektivisera samverkan inom den offentliga förvaltningen samt den offentliga förvaltningens roll som förutsättningsskapare och intermediär för näringslivets och hushållens arbete med energieffektivisering. Exempel från denna utvärdering är *Energieffektiva myndigheter*, Länsstyrelsernas *Regionala energi- och klimatarbete*, *Energieffektiviseringsrådet* samt *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting*.

För *Energieffektiva myndigheter* skulle en alternativ utformning av programmet, till exempel genom en snävare avgränsning av målgruppen och införande av ett energieffektiviseringsstöd, liknande det till kommuner och landsting, till de myndigheter som har störst energieffektiviseringspotential räknat i kWh, med stor sannolikhet vara mer kostnadseffektivt. Detta skulle dock ske på bekostnad av värdet av att "samtliga" myndigheter arbetar aktivt med energianvändning och är föregångare.

För styrmedlet *Tillsynsvägledning* handlar det inte om att överkomma ett hinder eller åtgärda ett marknadsmisslyckande, utan säkerställa att alla företag behandlas lika genom att säkerställa en effektiv och rättsäker myndighetsutövning avseende tillsyn kopplad till Miljöbalken. Här är kostnadseffektivitetsperspektivet endast relevant med avseende på ändamålsenlighet och förvaltning. Kostnadseffektiviteten kan ökas genom att förbättra ändamålsenligheten och förvaltningen.

Energi- och klimatrådgivningen bör kunna bli mer kostnadseffektiv med en förbättrad förvaltning inklusive intermediärer och ökad avgränsning och fokusering av målgrupperna. För *Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting* visar analysen att programmets nuvarande konstruktion är relativt kostnadseffektiv. För *Teknikupphandling och marknadsintroduktion med industrinätverk* står industrin för en större del av finansieringen, vilket med stor sannolikhet inte skulle ske om inte insatsen bidrar till att skapa ett värde för deltagande företag.

7.2 Förslag om förbättringar

Mot bakgrund av utvärderingens genomlysning av styrmedel samt de slutsatser som dragits därav, ser vi följande förbättringsområden:

7.2.1 Ändamålsenlighet:

- **Förbättra målstruktur och målformuleringarna:** såväl ur ett styrnings- som uppföljningsperspektiv är det viktigt att ha adekvata målformuleringar. Dessa behöver ses över – på flera nivåer – och för i princip alla utvärderade styrmedel.
- **Förbättra insatslogiken för att öka relevansen hos målgruppen.** Detta är framförallt aktuellt för *Tillsynsvägledning, Energistatistik och Regionalt energi- och klimatarbete*
- **Omforma Energieffektiviseringsstödet till kommuner och Landsting** där styrmedlet på grund av skillnader mellan målgrupperna behöver omformas för att passa dem bättre. Då landstingens strategiska energieffektiviseringsarbete i liten utsträckning tycks vara avhängigt av nuvarande stöd, behöver en differentiering ske för att stötta dem på bästa sätt. En möjlighet är att istället starta ett nätverk för energieffektiviserings för landsting. Syftet för nätverket kan vara erfarenhetsutbyte och kunskapsbyggande. Inom nätverket kan energirapportering fortsätta och nyckeltal följas upp.
- **Komplettera Energikartläggningsstödet** där genomförandegraden av åtgärder kan öka genom etablerandet av lokala nätverk av företag som genomfört kartläggningar samt relevanta experter. Syftet skulle vara att erbjuda ett forum/plattform för utbyte av erfarenheter och kunskap för stöd vid genomförande av åtgärder men också för att förbättra förutsättningarna för ett mer systematiskt arbetssätt med energifrågor i företagen.
- **Förtydliga** regeringens uppdrag till Energimyndigheten för Tillsynsvägledningen, till både Energimyndigheten och Naturvårdsverket

7.2.2 Förvaltning:

- **Förbättra marknadsföringen** av styrmedlens erbjudanden till målgrupperna genom bättre målgruppsanpassade och tydligare budskap, utveckling av kapaciteten för intermediärerna och förbättrad uppföljning.
- **Ställ krav om förbättrad spridning** av resultat och effekter från forskning och utvecklingsinriktade projekt för större genomslag i målgrupperna.
- **Involvera branschorganisationer i högre grad:** för att nå ut till näringsliv – en heterogen målgrupp med stora variationer – kan framkomligheten underlättas av att arbeta gentemot och via branschorganisationer. Gäller framförallt *Energikartläggningsstödet*.

- **Säkra bemanning och kompetens.** Ta fram en strategi för bemanning och kompetens för handläggare för ökad robusthet i personella resurser och minimering av individberoende. Mycket arbete görs redan idag och tillgängliga resurser inom förvaltningsanslaget ger givna begränsningar, dock behöver en strategi även inkludera dokumentation och andra faktorer som överbrygger sårbarhet.
- **Förbättra återrapporteringen.** I flera fall har det framkommit svårigheter med återrapporteringen – dess form eller uppgifternas art. Kravställande i återrapportering är också ett sätt att styra och behöver därför ses över, framförallt vad som ska återrapporteras.
- **Utforma för uppföljning och utvärdering.** att påvisa utfall, resultat likväl som effekter, kräver att dokumentation, inrapporterade uppgifter, kontakter etc är utformade för det. Effektvärdering gagnas av nedslag under vägs gång för att bättre kunna härleda effekter till insatser. Hänsyn till framtida mätningar och utvärderingar bör byggas in i förvaltning och genomförande av styrmedel.
- **Skarpare samverkan.** Det finns ett fortsatt behov av samverkan mellan olika slags aktörer. När det gäller offentlig sektor kan det skäras upp, till exempel genom att föra in myndighetssamverkan i arbetsordningen.

7.2.3 Annat:

- **Ta större hänsyn till målgruppers drivkrafter och deras kontext.** Budskap, oavsett form eller kategori av styrmedel, har bättre förutsättningar för större genomslag med en tydligt anpassad utformning som beaktar hindrande och främjande faktorer.
- **Diversifiera utformningen av styrmedel:** Det finns skillnader såväl mellan olika målgrupper som inom grupperna vilket kräver något annorlunda tillvägagångssätt för att nå dem.
- **Större integrering av energieffektiviseringsarbete:** Verka för större integrering av energieffektiviseringsarbete i miljöarbete, till exempel tydligare i miljöledningssystem, för att få draghjälp av systematiskt arbetssätt etc.

8 Referenser

Skriftliga källor:

Al-Hanbali, Hakam et al, National Inventory Report Sweden 2013, 2013, Naturvårdsverket, Stockholm

EU-kommissionens direktiv 2002/91/EG

EU-kommissionens direktiv 2006/32/EG

EU-kommissionens direktiv 2009/125/EU

EU-kommissionens direktiv 2010/30/EU

EU-kommissionens direktiv 2012/27/EU

Howlett, Michael, Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design, 2009, Policy sciences vol. 42, Issue 1,

McCormick, Kes & Neij, Lena, Experience of Policy Instruments for Energy Efficiency in Buildings in the Nordic Countries, 2009, International Institute for Industrial Environmental Economics [IIIEE] Lund University, Lund

Nilsson, Måns, Learning, frames, and environmental policy integration: the case of Swedish energy policy, 2005, Environment and Planning C: Government and Policy 23

Näringsdepartementet, Förslag till genomförande av energieffektiviseringsdirektivet i Sverige, 2013, Stockholm

Näringsdepartementet, Sveriges andra nationella handlingsplan för energieffektivisering, 2011, Stockholm

Prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301

World Energy Council, World Energy Perspective Energy efficiency policies: what works and what does not, 2013, London

Muntliga källor:

McCormick, Kes, International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE)

Nilsson, Hans, FourFact AB

9 **Bilagor**

Bilaga 1 Översikt av styrmedelsportföljen

Bilaga 2 Sammanställning per målgrupp av ändamålsenlighet, förvaltning, resultat och effekter samt intermediärer för varje målgrupp som respektive styrmedel riktas till.

About Sweco

Sweco's experts are working together to develop total solutions that contribute to the creation of a sustainable society. We call it sustainable engineering and design. We make it possible for our clients to carry out their projects not only with high quality and good economy but also with the best possible conditions for sustainable development.

With around 9,000 employees, Sweco is among the largest players in Europe and a leader in several market segments in the Nordic region and Central and Eastern Europe.

Sweco Energy Markets delivers value to our clients through deep insights on energy markets. We work with market design, regulation and market analysis. We support a continuous development of the market and help our clients to effectively participate on the energy markets.

Insights. Delivered.

Sweco
Gjörwellsgatan 22
P.O. Box 34044
SE-100 26 Stockholm, Sweden
Telephone +46 8 695 60 00
Fax +46 8 695 60 90

Sweco Energuide AB
Reg. No. 556007-5573
Stockholm
Member of the Sweco group

	Styrmedel	Ansvarig myndighet	Styrande ramverk	Anslag	Summa saksanlag (ej inkl. förvaltningsanslag) 2010-2013, Mkr
Effektiv slutanvändning av energi i offentliga sektorn					
1	Energieffektiva myndigheter	Energimyndigheten	2009:83	1:11	4,0
2	Energieffektiviseringsrådet	Energimyndigheten	2008/09:163 Johanna har skrivit Arbetsordning för Energimyndigheten	1:11	0,5
3	Energieffektiviseringsstöd till kommuner och landsting	Energimyndigheten	2009:1533, 2009:893	1:11	406,2
4	Uthållig kommun	Energimyndigheten	Regleringsbrev 213 N2013/2804/E, uppdrag 12	1:3	52,0
5	Regionalt energi- och klimatarbete	Energimyndigheten Samtliga Länsstyrelser	1:11 ap 1.3, Regleringsbrev 213 N2013/2804/E, uppdrag 10	1:11	111,3
Näringslivets energieffektivisering					
6	Energikartläggningsstöd	Energimyndigheten	2009:1577	1:11	21,7
7	Energikollen	Jordbruksverket Samtliga Länsstyrelser	Regleringsbrev för budgetåret 2011 - 2013 avseende Statens jordbruksverk under anlagspost 1:20 punkt 3.	Jordbruksverket	4,0
8	Energi- och klimatrådgivning till företag	Energimyndigheten Samtliga Kommuner	1997:1322, STEMFS 2008:2, STEMFS 2008:6	1:2	0,0
9	Miljötillsyn – tillsynsvägledning	Energimyndigheten	2011:13, 3 kap 12§	1:11	0,7
10	Teknikupphandling och marknadsintroduktion (nätverk)	Energimyndigheten	2003:564	1:3/1:11	56,0
11	Energieffektiva produkter	Energimyndigheten	2209/125/EG, SFS 2008:11, SFS2011:721, SFS2009:927, SFS2011:1022	1.3, Enerimyndighetens förvaltningsanslag (1.1)	78,7
12	Energitjänster	Energimyndigheten	2006/32/EG	1:11/1:3	2,0
Energieffektivisering i bebyggelsen					
13	Beställargrupper formerade för att driva utvecklingen	Energimyndigheten	2003:564	1:3/1:11	61,1
14	Programmet för mycket låg energianvändning i byggnader LÅGAN	Energimyndigheten	2003:564	1:11	20,7
15	Projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling	Energimyndigheten	2003:564	1:3/1:11	123,3
16	Energiaktiv.se	Boverket	RB 2010, 1:11 ap. 2 pkt 5	1:11	2,0
17	Energi- och klimatrådgivning	Energimyndigheten	1997:1322, STEMFS 2008:2, STEMFS 2008:6	1:2	0
18	Byggnaders energiprestanda - energideklarationer	Boverket	2006:985, 2006:1592	Boverket	47,5
Energieffektivisering i transportsektorn					
19	Energieffektiva transporter - program	Energimyndigheten	2003:564, 2008:761	1:3/1:11	70,6
20	Energi- och klimatrådgivning om transporter	Energimyndigheten	1997:1322, STEMFS 2008:2, STEMFS 2008:6	1:2	384,2
21	Uppföljning och förbättrad energistatistik	Energimyndigheten	RB 1:3 ap 1. Energitjänstedirektivets art 6.	1:3 ap 1	0
Övriga informationsinsatser					
22	Barn och ungdomar	Energimyndigheten	RB energieff. 1:11, ap 2.3	1:11	37,5
23	Energi- och klimatrådgivning och Regionala energikontor	Energimyndigheten	1997:1322, RG anslag 1:2, ap 10 p 1 och 2, STEMFS 2008:2, STEMFS 2008:6	1:2	34,5
24	Webbinformation - testresultat	Energimyndigheten	Samma som för energieffektiva produkter, regleringsbrev	1:3	0,9

