

Underlag inför genomförande av artikel 5 och 6 i det omarbetade direktivet för energieffektivisering

Slutredovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

Sammanfattning

1	Uppdragsbeskrivning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Omarbetat direktiv för energieffektivitet	2
2.2	Försvarande förutsättningar för att ta fram förslag på uppföljning.....	7
3	Förslag på omfattning av den nya definitionen av offentliga organ	9
3.1	Nationella, regionala och lokala myndigheter	9
3.2	Enheter som direkt finansieras och administreras av myndigheter	9
3.3	Krävs enskilda bedömningar för att avgöra omfattningen.....	13
4	Indikativt grundscenario för uppföljning av offentliga organs energianvändning (artikel 5)	19
4.1	Avvägningar.....	19
4.2	Förslag på indikativt grundscenario för energianvändningen år 2021	19
5	Uppföljning av offentliga organs årliga energianvändning (artikel 5)	23
5.1	Analys om kollektivtrafiken ska ingå	23
5.2	Analys om försvarsmakten ska ingå	27
5.3	Förslag på slutlig årlig uppföljningsmetod av offentliga organs energianvändning.....	28
6	Uppföljning av energibesparingar från renoveringsåtgärder (artikel 6)	34
6.1	Förslag på uppföljning	34
6.2	Kopplingar till EPBD och krav på lokaler och offentliga organ	37

Sammanfattning

Direktivet för energieffektivitet (EED) omarbetades som en del av Fit for 55-paketet i syfte att bidra till att säkerställa uppfyllnad av EU:s klimatmål. I det omarbetade direktivet införs ett nytt delmål för offentlig sektor som syftar till att den ska föregå med gott exempel när det gäller insatser för att uppnå energieffektivitet samt bidra till EU:s övergripande mål om energieffektivitet. Samtidigt breddas det tidigare kravet som avsåg energiprestandaförbättrande renoveringsåtgärder i statliga byggnader till att omfatta hela den offentliga sektorn.

Ny definition av 'offentliga organ'

I det omarbetade direktivet införs en ny definition på 'offentliga organ' som omfattar de aktörer som i direktivet anses vara offentlig sektor. Definitionen påminner om definitionen av 'upphandlande myndigheten' i upphandlingsdirektivet men det finns ett par skillnader som gör att direkta analogier inte är möjligt. Det går dock att konstatera att enskilda bedömningar krävs för att avgöra vilka, utöver statliga myndigheter, regioner och kommuner, som omfattas av definitionen. Avseende förslag på aktörer som omfattas av 'offentliga organ' föreslår Energimyndigheten att:

- **regeringen ålägger statliga, regionala och kommunala myndigheter att identifiera de enheter som finansieras av dem och som faller under definitionen av offentliga organ,**
- **en vägledning tas fram för kommuner och regioner för att underlätta för dem att göra enhetliga bedömningar av vilka juridiska personer som faller under definitionen offentligt organ.** Eftersom denna bedömning till stor del är av juridisk karaktär och inte specifikt rör energifrågor anser Energimyndigheten att en sådan vägledning företrädesvis bör tas fram av en myndighet vars verksamhetsområde ligger närmre frågan.

Energimyndigheten vill även belysa riskerna med att endast rikta kraven mot de aktörer som omfattas av direktivets definition på 'offentliga organ'. En sådan snäv tolkning riskerar att skapa eller förstärka snedvridna konkurrensvillkor mellan olika offentliga och privata aktörer och därmed skapa oönskade incitament att lägga ut verksamhet på privata aktörer i syfte att undanta den från kraven. Skulle genomförandet av kraven inte leda till att Sveriges totala energianvändning minskar, utan endast till en förflyttning av en del av energianvändningen till privata aktörer, skulle det motverka syftet med bestämmelserna, dvs. att den offentliga sektorn ska agera förebild och samtidigt bidra till uppfyllande av EU:s övergripande energieffektivitetsmål.

Nytt delmål om att offentlig sektor ska minska sin energianvändning

Ett nytt delmål införs i artikel 5 i det omarbetade EED som innebär att offentliga organs energianvändning årligen ska minska med 1,9 procent jämfört med ett grundscenario (läs. basår) för år 2021. Energimyndigheten har gjort tolkningen att detta innebär att målet ska beräknas som ett tak på energianvändningen för offentliga organ som årligen minskar stegvis. Kravet är indikativt fram tills 2027, vilket i praktiken innebär att medlemsstaterna får tillämpa uppskattad statistik för grundscenariot 2021 och energianvändningen 2025–2026 fram tills 2027. I direktivet ges även möjlighet att undanta kollektivtrafiken och/eller försvarsmakten från kravet. Avseende uppföljning av artikel 5 **föreslår Energimyndigheten:**

- **att som indikativt grundscenario använda befintlig statistik från den årliga energibalansen (officiell statistik) och delsektorn som benämns "offentlig verksamhet"**. Givet osäkerheten kring omfattning av den nya definitionen är det svårt att avgöra hur bra uppskattning statistiken är. Den anses dock tillräckligt god för att tillämpas indikativt.
- att utnyttja möjligheten att **utesluta kollektivtrafiken** eftersom den förväntade utvecklingen är för osäker för att garantera ett positivt bidrag till måluppfyllelsen. Med andra ord finns risk för en negativ påverkan på utbudet av kollektivtrafik som i sin tur skulle kunna leda till negativa följeffekter på omställningen av transportsystemet i stort.
- att utnyttja möjligheten att **utesluta försvarsmakten** till följd av sekretessregler.
- **en vidareutredning av de två vägar framåt som identifierats för årlig uppföljning av offentliga organs energianvändning (fr.o.m. 2027)** – där förstahandsalternativet är en utveckling av befintlig statistik och vid behov ny insamling av data – som förslagsvis görs i ett nytt regeringsuppdrag till Energimyndigheten.

Utökat krav på offentliga organs energieffektiviserande renoveringsåtgärder

Artikel 6 ställer krav på att genomföra energieffektiviserande renoveringsåtgärder i byggnader som ägs av offentliga organ. Målet kan uttryckas enligt s.k. standardmetoden som innebär att medlemsstaterna årligen ska renovera minst tre procent av golvytan i uppvärmda och/eller kyllda byggnader som ägs av offentliga organ så att de åtminstone uppfyller kraven för att klassas som nära-nollenergibygnader (NNE-byggnad) eller

nollutsläppsbyggnader enligt direktivet för byggnaders energiprestanda (EPBD)¹. Medlemsstater kan dock tillämpa en alternativ metod för att uppnå *samma årliga mängd energibesparingar* som motsvarar de energibesparingar som skulle uppfyllas om standardmetoden tillämpas.

Energimyndigheten identifierar två alternativ för årlig uppföljning av artikel 6 som är att (1) utgå ifrån befintlig inrapportering genom energideklarationerna och/eller (2) att upprätta en ny rapportering. Då det finns starka indikationer på att data från befintlig rapportering inte är tillräcklig för att användas för uppföljning av kravet vilket innebär att någon form av ytterligare rapportering troligen kommer att vara nödvändig. Avseende årlig uppföljning av artikel 6 **föreslår Energimyndigheten:**

- **att utreda vidare i vilken utsträckning som befintlig inrapportering av energideklarationer kan användas och/eller upprättande av ny rapportering vid energiprestandaförbättrande renoveringsåtgärder, förslagsvis i ett nytt regeringsuppdrag.**

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

1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har gett Energimyndigheten i uppdrag att ta fram underlag inför Sveriges genomförande av artikel 5 ”Offentliga sektorn ledande inom energieffektivitet” och artikel 6 ”Offentliga sektorns byggnaders roll som förebild” i det omarbetade direktivet för energieffektivitet². Enligt uppdraget ska Energimyndigheten lämna underlag för 8 punkter varav tre punkter delredovisades den 30 november 2023, en punkt den 14 december 2023 och resterande fyra punkter ska redovisas senast 14 juni 2024.

Kvarvarande punkter att redovisa listas nedan och innebär att Energimyndigheten ska

2. lämna förslag på ett grundscenario enligt artikel 5.1 tredje stycket för den totala slutliga energianvändningen för 2021 för de aktörer inom den svenska offentliga förvaltningen som föreslås ingå i definitionen av offentliga organ där slutlig energianvändning för kollektivtrafiken och Försvarsmakten ska framgå separat,
3. lämna förslag på hur den totala slutliga energianvändningen för aktörer som föreslås ingå i definitionen ”offentliga organ” årligen ska kunna följas,
4. analysera om den slutliga energianvändningen för kollektivtrafiken och/eller Försvarsmakten ska undantas från kravet i artikel 5.1,
8. lämna förslag på hur den årliga energibesparingen [läs. enligt artikel 6] ska kunna följas, oavsett vilken metod som används.

Den här rapporten utgör slutredovisning av regeringsuppdraget som täcker in ovan punkter.

Förutom ovan meddelade Energimyndigheten i delredovisningen den 30 november att en fullständig redovisning av punkt 1 ska göras i denna slutredovisning. Punkt 1 innebär att Energimyndigheten ska lämna förslag på vilka aktörer inom svensk offentlig förvaltning som ska omfattas av den nya definitionen av ’offentliga organ’. Denna punkt slutredovisas därför även i denna rapport. Energimyndigheten har under uppdragets gång inhämtat synpunkter från Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Boverket samt representanter från kommuner och regioner under en workshop.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning)

2 Bakgrund

2.1 Omarbetat direktiv för energieffektivitet

Direktivet för energieffektivitet (EED) omarbetades som en del av Fit for 55-paketet i syfte att bidra till att säkerställa uppfyllnad av EU:s klimatmål. I det omarbetade direktivet sker en kraftig uppstramning av unionens övergripande mål för energieffektivitet som uttrycks som ett tak på energianvändningen till 2030. Målet innebär att medlemsstaterna ska bidra till att EU:s totala energianvändning minskar med 11,7 procent till 2030 jämfört med ett referensscenario (dvs utan ytterligare åtgärder) med 2020 som basår. För slutlig energianvändning är målet bindande på EU-nivå och taknivån år 2030 uppgår till 763 Mtoe vilket motsvarar en minskning om 19 procent jämfört med energianvändningen år 2019. Medlemsstaterna ska bidra till att unionsmålet uppnås och storleken på bidraget bestäms enligt en formel i en bilaga till direktivet.

I det omarbetade direktivet införs ett nytt delmål för offentlig sektor som syftar till att den ska föregå med gott exempel när det gäller insatser för att uppnå energieffektivitet. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder inom den offentliga sektorn som återspeglar de insatser som krävs på unionsnivå och därmed bidra till att uppnå det övergripande unionsmålet.³ Det innebär bland annat ett nytt krav på årlig minskning av energianvändningen inom offentlig sektor samt en bredare tillämpning av befintligt krav på att vidta årliga renoveringsåtgärder för att förbättra energiprestandan i byggnader som ägs av offentlig sektor.

2.1.1 Ny definition av 'offentliga organ'

I både det tidigare och det omarbetade direktivet finns en definition av 'offentliga organ' som bestämmer vilka aktörer som i direktivet anses utgöra den offentliga sektorn. Det sker dock en förändring i definitionen av 'offentliga organ' i och med omarbetningen vilket därmed också förändrar omfattningen på tillämpning av de krav som avser offentlig sektor (se nedan i avsnitt 2.1.2 och 2.1.3).

Tidigare definition kopplar till upphandlingsdirektivet

I det tidigare direktivet för energieffektivitet⁴ definieras 'offentliga organ' som likställt med 'upphandlande myndigheter' enligt upphandlingsdirektivet⁵. Definitionen i upphandlingsdirektivet presenteras i Textruta 1 nedan.

³ Skäl 35 och 36 i direktivet för energieffektivitet (EU) 2023/1791.

⁴ 2012/27/EU

⁵ Var enligt det tidigare direktivet 2004/18/EG som omarbetades 2014 och då ersattes av två nya direktiv om offentlig upphandling, 2014/24/EU och 2014/25/EU (Upphandlingsdirektivet).

Textruta 1. Upphandlingsdirektivets (2016/24/EU och 2016/25/EU) definition av 'upphandlande myndigheter'⁶

"statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ samt sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ.

Med offentligrättsliga organ avses alla organ

- a) som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär,
- b) som är juridiska personer, och
- c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller vars verksamhet står under kontroll av sådana organ, eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ"

Även om definitionen i det gamla EED täckte in lokala, regionala och statliga myndigheter samt offentligrättsliga organ begränsades det krav som fanns på den offentliga sektorn att vidta energieffektiviserande renovering av byggnader till att endast omfatta statliga myndigheter (se avsnitt 0). Dessutom avsåg kravet åtgärder i byggnader *som ägs av offentliga organ* vilket i praktiken innebar att endast sju statliga myndigheter träffades av det dåvarande kravet.⁷

Ny definition av 'offentliga organ'

Den nya definitionen av 'offentliga organ' som infördes i och med omarbetningen av EED kan läsas i Textruta 2 nedan.

Textruta 2. Definitionen av 'offentliga organ' i det omarbetade EED ((EU) 2023/1791)⁸

"nationella, regionala eller lokala myndigheter och enheter som direkt finansieras och administreras av dessa myndigheter men som inte är av industriell eller kommersiell karaktär"

I ett av skälen till direktivet⁹ förklaras vad '*direkt finansieras och administreras av dessa myndigheter*' innebär. För att en enhet ska anses vara direkt finansierad av en offentlig myndighet ska de *till största delen* (läs. Mer än 50 procent) finansieras av offentlig medel. För att en enhet ska anses vara administrerad av

⁶ Artikel 1, punkt 9.

⁷ Dvs. byggnader med en uppvärmd area på minst 250 kvadratmeter och en energiprestanda som översteg då gällande krav i Boverkets byggregler, BBR 19.

⁸ Artikel 2.12

⁹ Skäl 35

en offentlig myndighet ska nationella, regionala eller lokala myndigheter *ha en majoritet* (läs. Mer än 50 procent) när det gäller val av enhetens ledning.

En viktig skillnad mellan en *‘enhet som direkt finansieras och administreras av dessa myndigheter’* i det omarbetade direktivet och ett *‘offentlighetsorgan’* enligt upphandlingsdirektivet (punkt c) är att enligt det senare krävs *antingen* att verksamheten finansieras till största delen av en myndighet *eller* att mer än hälften av ledamöterna i styrelseorganet ska ha utsetts av en myndighet (eller andra offentlighetsorgan), medan kravet i det omarbetade EED utgår ifrån att båda dessa villkor ska uppfyllas samtidigt. Energimyndighetens bedömning är att kravet så som det uttrycks i det omarbetade EED endast gäller de enheter som uppfyller båda villkoren. Eftersom EED är ett ramdirektiv kan Sverige dock välja att besluta om skarpare eller mer långtgående krav.

En annan skillnad är att det av definitionen *‘offentlighetsorgan’* enligt upphandlingsdirektivet även finns krav på att det särskilt ska ha inrättats för att tillgodose allmänhetens behov vilket det inte uttryckligen krävs för motsvarande enheter i definitionen av *‘offentliga organ’*.

2.1.2 Nytt krav om årlig minskning av offentliga organs energianvändning (artikel 5)

Ett nytt krav införs i artikel 5 i det omarbetade EED som innebär att offentliga organs energianvändning årligen ska minska med 1,9 procent jämfört med ett grundscenario (läs. basår) för år 2021. Detta omfattar samtlig verksamhet som bedrivs av offentliga organ såsom energi för uppvärmning och drift av byggnader, bränslen för transporter och energi för drift av processer såsom avfalls- och vattenanläggningar. I direktivet ges medlemsstaterna möjligheten att undanta försvarsmakten (läs. avser försvaret, inte myndigheten specifikt) och/eller¹⁰ kollektivtrafiken från kravet.

Under en övergångsperiod ges medlemsstaterna även möjlighet att undanta energianvändningen i mindre lokala administrativa enheter. Det gäller enheter med en mindre befolkning än 50 000 invånare fram till 2027 och enheter med en mindre befolkning än 5 000 invånare fram till 2030. För Sveriges del innebär det att en stor andel av kommunerna initialt skulle kunna undantas från kravet. Enligt SCB fanns i slutet av 2023 totalt 50 kommuner med fler invånare än 50 000 (*‘Större kommuner’*), 224 kommuner med en befolkningsmängd mellan 5 000 och 50 000 invånare (*‘Mellanstora kommuner’*) och 16 kommuner med en befolkningsmängd färre än 5 000 invånare (*‘Små kommuner’*). Sammanställningen presenteras nedan i Tabell 1.

¹⁰ Står ”eller” i direktivet men den generella tolkningen verkar vara att båda kan undantas, se kapitel 5.

Tabell 1. Antal kommuner indelade efter antal invånare

	Större kommuner	Medelstora kommuner	Små kommuner
Invånarantal	≥ 50 000	<50 000 & ≥ 5000	<5000
Antal kommuner	50	224	16

Källa: SCB:s befolkningsstatistik 2023¹¹ (bearbetning av Energimyndigheten)

Utnyttjas undantagen omfattas 50 kommuner av kravet i minskad energianvändning fram till och med slutet på 2026 och 274 kommuner fram till och med slutet på 2029 och samtliga därefter. I delredovisningen av detta uppdrag den 30 november 2023 rekommenderade Energimyndigheten att tillämpa dessa undantag för att skapa bättre förutsättningar för mindre kommuner att tillämpa kostnadseffektiva åtgärder på sikt. Potentialen för sådana åtgärder borde rimligtvis också vara större i kommuner som har en mer omfattande verksamhet.

När det gäller storleken på de energibesparingar som behöver uppnås fram tills 2030 har dock tillämpning av undantagen en begränsad påverkan. Även om de mellanstora kommunerna utgör merparten av Sveriges kommuner och befolkningsmässigt utgör cirka 40 procent av Sveriges invånare gäller undantaget för dem endast undantags fram till och med 2027. Eftersom direktivet behöver ha införlivats i svensk lag senast 10 oktober 2025 innebär det att det endast rör sig om drygt 1 år och 2,5 månader som dessa kommuners energianvändning undantas. De små kommunerna utgör en så pass liten andel att påverkan på måluppfyllnad också blir marginell trots att de får undantas ända fram t.om. 2030. Den främsta anledningen till att initialt undanta de mindre kommunerna ligger därmed i att skapa bättre förutsättningar för att vidta åtgärder och samla in den information som behövs för uppföljning.

Kravet i artikel 5 är indikativt fram tills 2027 då det blir bindande vilket i praktiken innebär att medlemsstaterna får tillämpa uppskattad statistik för både grundscenariot 2021 och energianvändningen 2025–2026. Under denna period har medlemsstaterna möjlighet att samla in den statistik som behövs på offentliga organs energianvändning år 2021 samt upprätta en insamlingsprocess för årlig uppföljning. För Sveriges del finns i dagsläget ingen fullständig statistik för att kunna mäta och följa energianvändningen för de aktörer som sannolikt faller in under definitionen på offentliga organ. Läs mer i kapitel 5.

¹¹ SCB Befolkningsstatistik 2023, [Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2023 och befolkningsförändringar 2023 \(scb.se\)](https://www.scb.se/tema/befolkning/folkmaengd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2023-och-befolkningsforandringar-2023)

2.1.3 Krav på renovering av offentliga organs byggnader (artikel 6) omfattar fler aktörer

Artikel 6 ställer krav på att förbättra offentliga byggnaders energiprestanda och fanns redan i den tidigare versionen av direktivet (i dåvarande artikel 5) men med en mer begränsad tillämpning. Kravet enligt den s.k. standardmetoden innebär att medlemsstaterna årligen ska renovera minst tre procent av golvytan i uppvärmda och/eller kyllda byggnader som ägs av offentliga organ så att de åtminstone uppfyller kraven för att klassas som nära-nollenergibygnader (NNE-byggnad) eller nollutsläppsbyggnader enligt direktivet för byggnaders energiprestanda (EPBD)¹². I det tidigare direktivet omfattades endast statliga myndigheters byggnader och dessa skulle renoveras så att de minst uppfyllde de minimikrav avseende energiprestanda som var fastställda i dåvarande version av direktivet för byggnaders energiprestanda (EPBD)¹³. Det nya kravet täcker in alla offentliga organ, vilket innebär att betydligt fler aktörer träffas av kravet i och med omarbetningen och omfattar numera även regionala och kommunala myndigheter samt andra enheter som uppfyller den nya definitionen i direktivet.

När offentliga organ nyttjar byggnader de inte äger finns en ny uppmaning om att de ska förhandla med ägaren om att få till stånd avtalsklausuler om att byggnaden ska renoveras för att omvandlas till en nära-nollenergibygnad eller nollutsläppsbyggnad.¹⁴

Precis som i förra versionen av direktivet finns en möjlighet i artikel 6.6 att tillämpa en alternativ metod¹⁵ för att uppnå *samma årliga mängd energibesparingar* som motsvarar de energibesparingar som skulle uppfyllas om standardmetoden tillämpas. Det innebär att medlemsstaterna kan välja andra strategier för att nå samma nivå av energibesparingar i stället för att renovera en årlig andel av byggnadernas totala golvyta till en viss nivå (NNE). Energibesparingarna som följer av att tillämpa den alternativa metoden ska uppskattas genom standardvärden före och efter renovering för omvandling till NNE-byggnader. Tidigare har Sverige tillämpat den alternativa metoden för att uppfylla kravet på energibesparingar för de sju myndigheter som omfattades av den dåvarande definitionen av offentliga organ. Kravet lades då på Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk som ägde 95 procent av byggnaderna som omfattades (både mätt i antal byggnader och golvyta). Myndigheterna åläggs årligen skyldigheten att vidta åtgärder för att minska energianvändningen i sina byggnader genom regeringsuppdrag.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning) (EPBD)

¹³ Artikel 4 i direktivet för byggnaders energiprestanda (EPBD) (2010/31/EU) innan omarbetningen 2024.

¹⁴ Detta är ett nytt krav sen förra direktivet och styrs genom krav i artikel 7 punkt f i bilaga IV.

¹⁵ Framgår i artikel 6.6.

Regeringen anmälde innan årsskiftet 2023/2024 att Sverige avser tillämpa den alternativa metoden. Det är dock fortfarande oklart vilken strategi som regeringen i slutänden kommer att tillämpa för att uppfylla kravet. Energimyndigheten rekommenderade i delredovisningen av detta uppdrag att Sverige bör tillämpa den alternativa metoden. De främsta anledningarna är att den är mer flexibel, minskar risken för förtida renoveringar och alla energibesparingar tillgodoräknas även om de inte flyttar byggnaden till NNE-nivå samt att det sannolikt leder till en större mängd energibesparingar.

2.2 Försvårande förutsättningar för att ta fram förslag på uppföljning

Ett antal faktorer som har försvårat framtagandet av förslag på uppföljning av artikel 5 och 6 i EED sammanställs nedan.

Osäkerheter kring omfattningen av offentliga organ

Den nya definitionen av offentliga organ är unik i den bemärkelse att den inte finns i annan lagstiftning. Även om den påminner om definitionen i upphandlingsdirektivet finns skillnader som gör att det inte går att dra direkta analogier, detta beskrivs mer ingående i kapitel 3. Sannolikt kommer det att dröja innan det går att fastställa vilka aktörer som omfattas av definitionen, vilket krävs för att kunna uppskatta total energianvändning i deras verksamhet och energiprestandan i deras byggnader. Även när aktörerna har ringats in kan det finnas utmaningar med att ta fram sådana uppskattningar till följd av att statistik och data inte nödvändigtvis går att ta fram i rätt skärning. Att ta fram förslag på uppföljning utan att veta vilka aktörer som omfattas och storleken på deras energianvändning och fördelning av energiprestanda i deras byggnader är minst sagt utmanande då det inte bara gör det omöjligt att veta hur utvecklingen sett ut fram tills idag, utan även omfattningen på uppföljningen framåt i tiden.

Aviserad vägledning från EU-kommissionen inte ännu klar

EU-kommissionen meddelade i slutet på förra året¹⁶ att de skulle ta fram en vägledning för artikel 5 och 6 men visste inte när den skulle bli klar och kunna tillgängliggöras. Vägledningen har ännu inte kommit, vilket innebär att den inte kunnat beaktas i denna redovisning.

Osäkerheter gällande beräkningstekniska detaljer av mål i artikel 5

Målet om minskad energianvändning i artikel 5 är tvetydigt uttryckt. I direktivet står att *”medlemsstaterna ska säkerställa att den totala slutliga energianvändningen för alla offentliga organ tillsammans minskas med minst 1,9 % varje år, jämfört med 2021”*. Energimyndigheten har gjort tolkningen att detta innebär att målet ska beräknas som ett tak på energianvändningen för offentliga

¹⁶ På möte inom Concerted Action för genomförande av EED (CA EED) i Bryssel i oktober 2023.

organ som årligen minskar stegvis. Förutom att målet uttrycks som en årlig minskning finns inte heller ett slutår för målet. Sammantaget kan det tolkas som att målnivån strikt ska uppfyllas varje år och det finns lite utrymme att ta hänsyn till årliga variationer. Möjligtvis kommer dessa beräkningstekniska osäkerheter att tydliggöras i den vägledning som nämns ovan. Dessa osäkerheter bidrar dock till att försvåra framtagandet av förslag på uppföljning.

Tillämpning av metod för genomförande av artikel 6

När det gäller val av metod för genomförande av artikel 6 (se avsnitt 2.1.3) är det fortfarande oklart vilken strategi som regeringen i slutänden kommer att tillämpa. Det innebär att ett förslag på uppföljning av artikel 6 antingen behöver utgöras av två separata förslag eller vara tillräckligt generellt för att kunna tillämpas på båda alternativ.

Oklart hur kraven kommer genomföras i svensk lagstiftning

Direktivet kommer att behöva införlivas i svensk lagstiftning men det är fortfarande oklart hur genomförandet kommer att gå till i praktiken och hur måluppfyllelser ska säkerställas. Val av uppföljningsmetod är till viss utsträckning beroende av hur ur kraven genomförs. Följaktligen försvårar dessa osäkerheter möjligheten att identifiera en ändamålsenlig uppföljningsmetod.

Svenska byggregler

I direktivet om byggnaders energiprestanda definieras vad som avses med en nära-nollenergibyggnad (NNE-byggnad)¹⁷. I de flesta medlemsstater har detta inneburit införandet av nationella nivåer för NNE som skiljer sig mellan befintliga byggnader och nya byggnader. I Sverige har krav på energiprestanda för en NNE-byggnad fastställts i Boverkets byggregler (BBR)¹⁸. Föreskrifterna i BBR gäller vid uppförandet av nya byggnader. NNE-kravet vid ändring av befintlig byggnad utgår från nybyggnadskravet. Till följd av undantag med avseende på ändringens omfattning och den specifika byggnadens förutsättningar gör dock att kravet vid tillämpning sällan når upp till nybyggnadskravet. Eftersom NNE-kravet vid nybyggnad är grundförutsättning även för ändring, görs antagandet att NNE-nivån som ska uppnås vid energieffektiviserande renovering av befintliga byggnader är samma nivå som för nya. För Sveriges del innebär det att vid genomförande av artikel 6 beräknas måluppfyllnad på att renovering sker till NNE-kravet i BBR oberoende av byggnadens ålder. Boverket kommer att se över kraven på energiprestandan i BBR inför implementeringen av EPBD i och med införandet av det nya begreppet

¹⁷ EPBD (EU) 2024/1275

¹⁸ Boverkets byggregler (2011:6),

https://www.boverket.se/contentassets/a9a584aa0e564c8998d079d752f6b76d/konsoliderad_bbr_2011-6.pdf

”nollutsläppsbyggnader”. Om en sådan översyn leder till förändrade kravnivåer för NNE-byggnader påverkar det storleken på renoveringskravet i artikel 6.

Avvägning mellan administrativ börda och kvalitet på uppföljning (proportionalitetsprincipen)

I det omarbetade direktivet införs flertalet nya mål som också innebär detaljerade rapporteringskrav. Då dessa rapporteringskrav inte är harmoniserade med befintlig statistikindelning innebär de en betydande administrativ börda för medlemsstaterna. Att upprätta nya insamlingar enbart i syfte att följa upp ”offentliga sektorn som förebild” kan ifrågasättas ur ett proportionalitetsperspektiv. Vid val av metod för uppföljning behöver därmed den administrativa bördan vägas mot nyttan för respektive metod. Hur en sådan avvägning ska gå till och vilka frihetsgrader som direktivet tillåter är inte självklart.

3 Förslag på omfattning av den nya definitionen av offentliga organ

3.1 Nationella, regionala och lokala myndigheter

I Sverige utgörs de nationella, regionala och lokala myndigheterna belägna inom Sveriges gränser av 348 statliga myndigheter¹⁹, 21 regioner²⁰ och 290 kommuner²¹. Bland de statliga myndigheterna finns 21 länsstyrelser som svarar för den statliga förvaltningen ute i regionerna. En lista på samtliga myndigheter finns i Bilaga 2.

3.2 Enheter som direkt finansieras och administreras av myndigheter

Utöver ovan myndigheter omfattas även enheter som direkt finansieras och administreras av nationella, regionala och lokala myndigheter som inte är av kommersiell eller industriell karaktär. Vid bedömning av vilka aktörer som omfattas är det lättast att dela upp villkoren i två delar. Vad som avses med den första delen *‘enhet som direkt finansieras och administreras av nationella, regionala eller lokala myndigheter’* förklaras i skäl 35 till direktivet (se avsnitt **Fel! Hittar inte referensskälla.**). För att en enhet ska klassas som ett offentligt organ måste den

¹⁹ SCB, Myndighetsregistret, <https://myndighetsregistret.scb.se/>

²⁰ SKR:s webbplats, *Regioner, lista*,
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/regionerlista.1247.html>

²¹ SKR:s webbplats, *Kommuner, lista*,
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/kommunerlista.1246.html>

- finansieras till mer än 50 procent av offentliga medel, och
- en kommun, region och/eller statlig myndighet har majoritet vid val av dess ledning (dvs. tillsätter minst 50 procent av ledningen).

Offentliga medel i detta sammanhang utgörs rimligtvis av statliga, regionala eller kommunala medel. Innebörden av *direkt finansiering* kan tolkas som finansiering från en myndighet i form av stöd, avgifter eller intäkter där nyttan av finansiering landar hos den primära mottagaren.²² Enligt upphandlingsdirektivet kan offentlig finansiering omfatta även indirekt finansiering, i form av betalningar från användare som åläggs, beräknas och uppbärs i enlighet med offentligrättsliga bestämmelser²³ och avser inte sådana medel som det offentliga betalar som ersättning för anskaffning av tjänster, dvs det avser ekonomiskt stöd utan motprestation.²⁴

Till följd av kriteriet om att ledningen för ett offentligt organ till största del ska vara tillsatt av en offentlig myndighet innebär det att det sannolikt rör sig om bolag, stiftelser, föreningar eller andra juridiska personer som till majoriteten ägs av kommuner, regioner och/eller staten. Med hjälp av SCB:s statistik över offentligt ägda företag²⁵ kan en grov uppskattning göras för hur många enheter det kan röra sig om. År 2022 fanns totalt 3031 bolag som ägdes till minst 50 procent av en/ flera kommuner, regioner eller staten. Av dessa var nästan 60 procent var kommunägda, 5 procent regionägda och resterande cirka 35 procent statligt ägda företag. Detta kan ses som en övre gräns då samtliga av dessa sannolikt inte uppfyller kravet om finansiering och inkluderar även de bolag som ägs till exakt 50 procent.

3.2.1 Inte av kommersiell eller industriell karaktär

Den andra delen av definitionen innebär att enheter som uppfyller ovan två villkor även ska uppfylla kravet om att de '*inte är av kommersiell eller industriell karaktär*'. Detta villkor finns sen tidigare i upphandlingsdirektivet (se avsnitt 0) och har varit föremål för tolkning i ett flertal EU-domar.

²² Från tolkning av indirekt finansiering där nyttan landar hos någon annan än den primära mottagaren, t.ex., möjlighet att nyttja kostnadsfri tjänst (gratis rådgivning).

²³ Skäl 10, LOU-direktivet samt EU-domstolens avgörande avseende mål C-300/07 i EU-domstolen, *Hans & Christophorus Oymanns*

²⁴ Punkt 21 i EU-domstolens avgörandeavseende mål C-380/98, *University of Cambridge*, ECLI:EU:C:2000:529

²⁵ SCB, *Offentligt ägda företag efter sektor, ägarkategori och juridisk form 2015-2022*, [2022]

Tolkning enligt upphandlingsdirektivet

EU-domstolen har gjort bedömningen²⁶ att det är föga sannolikt att ett behov inte är av industriell eller kommersiell karaktär, om organet

- (1) verkar på normala marknadsmässiga villkor,
- (2) har ett huvudsakligt vinstsyfte, och
- (3) bär de förluster som uppstår i samband med utövandet.

Vid bedömning av om det föreligger normala marknadsmässiga villkor (1), dvs om organet bedriver konkurrens med andra, ska den sektor som organet inrättats inom utgöra den referensmarknad som beaktas.²⁷ Om det bedöms finnas en utvecklad konkurrens på referensmarkanden kan det vara ett tecken på att det allmännyttiga behov som tillgodoses är av industriell eller kommersiell karaktär. Det är dock inte tillräckligt för att kunna dra en sådan slutsats utan det krävs en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter.

Det har i domar förtydligats att vid bedömning av om det finns ett huvudsakligt vinstsyfte (2) så är det inte vinsten i sig som är avgörande, utan huruvida organet/bolaget har som huvudsakligt mål att gå med vinst eller inte.²⁸ Avsaknaden av ett huvudsakligt vinstintresse kan därmed vara en faktor som tyder på att det rör sig om ett offentligrättsligt organ även om det inte är tillräckligt för att kunna konstatera att så är fallet. Exempelvis fastställde EU-domstolen att ett italienskt bolag inte ansågs vara ett offentligrättsligt organ trots att det saknades ett huvudsakligt vinstsyfte. Anledningen var att det fanns produktivitets-, effektivitets- och lönsamhetskriterier samt att organet verkade på en konkurrensutsatt marknad.²⁹

EU-domstolen har bedömt att organet *inte* kan anses bära de förluster som uppstår i samband med utövandet (3) om finansiella förluster bärs av staten eller om en myndighet *sannolikt* skulle vidta åtgärder för att förhindra att enheten tvångsmässigt likvideras.³⁰ Det innebär att det inte bara är faktiska utfall som ska bedömas utan även att sannolika utfall behöver beaktas.

Sammantaget innebär ovan att samtliga relevanta och faktiska omständigheter behöver vägas in för att kunna bedöma om en aktör anses vara ett

²⁶ Se t.ex. paragraf 51 i EU-domstolens avgörande i mål C-18/01 *Korhonen et. al.* ECLI:EU:C:2003:300.

²⁷ Se t.ex. punkt 43 i EU-domstolens avgörande i mål C-393/06, *Ing. Aigner* ECLI:EU:C:2008:213

²⁸ Se t.ex. punkt 88 i EU-domstolens avgörande i mål C-283/00, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2003:544.

²⁹ Se punkt 43 i EU-domstolens avgörande i mål C-223/99 och C-2001:569, *Agorà och Excelsior*, ECLI:EU:C:2001:259.

³⁰ Punkt 91 i C-283/00

offentlighetsrättsligt organ enligt upphandlingsdirektivet.³¹ Det inkluderar de omständigheter som förelåg när organet bildades men även de villkor på vilka organet utövar sin verksamhet. Enligt Upphandlingsmyndigheten³² finns förhållandevis få avgöranden där en domstol har gjort bedömningen att ett offentligt ägt eller kontrollerat företag tillgodosett ett behov av allmänt intresse som varit av kommersiell eller industriell karaktär (och därmed inte omfattas av regelverket) och endast två avgöranden i Sverige.³³

Det kan också nämnas att det enligt den s.k. kontaminationsprincipen anses röra sig om ett offentlighetsrättsligt organ även i de fall då endast en mindre del av ett organs totala verksamhet tillgodoser ett behov i det allmänna intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär och resten av verksamheten tillgodoser ett behov som är industriellt eller kommersiellt.^{34,35}

Skillnader i definitioner mellan upphandlingsdirektivet och EED

De tolkningar som gjorts i EU-domstolen och Högsta domstolen av när ett organs verksamhet anses vara/inte vara av industriell och kommersiell karaktär kan ge viss vägledning även i fråga om tolkningen av offentliga organ i EED. Det finns dock skillnader mellan direktiven som kan påverka tolkning och tillämpning, såsom:

1. **syftet med ett direktiv kan påverka tolkning** och tillämpning av definitionen och kraven i direktivet
2. **definitionen i EED innehåller inte krav på att enheten ska tillgodosätta ett behov i det allmänna intresse** vilket definitionen i upphandlingsdirektivets gör, vilket skulle kunna komma att påverka bedömningen
3. **enligt EED måste enheten både finansieras och administreras av myndighet(er)** medan upphandlingsdirektivet endast kräver att ett av dessa två kriterier är uppfyllt.

Upphandlingsdirektivets syfte är att upprätthålla konkurrensvillkoren på den inre marknaden – dvs se till att inte andra hänsyn än de ekonomiska styr

³¹ Detta förtydligas i Högsta domstolens dom HDF 2016 ref. 67 gällande Akademiska hus.

³² Samtal med Upphandlingsmyndigheten.

³³ Dessa omfattar EU-domstolens avgörande C-223/99 och C-260/99, p 38 gällande Agorá och Excelsiors och Kamarrättens avgörande KRS 5101-16 gällande Systembolaget. Se även KRS 772-14 gällande Sveaskog, som inte ansågs tillgodosätta behov i det allmänna intresse.

³⁴ Upphandlingsmyndighetens webbplats,

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1803792/kommunalt-bolag-offentligt-styrt-organ/> (Hämtad 2023-04-15)

³⁵ Punkt 25-35 i EU-domstolens avgörande i mål C-44/96, *Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl.*, ECLI:EU:C:1998:4

verksamheten samt att inte principen om full rörlighet inskränks³⁶ – medan EED handlar om att minska energianvändningen för att bidra till att uppfylla EU:s klimatmål. Enligt EED är syftet med bestämmelserna om den offentliga sektorn (artikel 5 och 6) att den offentliga sektorn ska föregå med gott exempel samt bidra till att uppfylla EU:s övergripande unionsmål.³⁷

Rimligtvis innebär kravet om att båda kriterier ska uppfyllas i punkt 3 att färre aktörer omfattas av definitionen av offentliga organ i EED än av definitionen av offentlighetsrättsliga organ (och därmed upphandlande myndighet) i upphandlingsdirektivet även om andra faktorer kan påverka, såsom punkt 1 och punkt 2 ovan. Som nämns i avsnittet ovan finns endast två domstolsavgöranden i Sverige kopplade till upphandlingsdirektivet som har kommit fram till att ett offentligt ägt bolag som tillgodoser ett behov i de allmännas intresse är av kommersiell och industriell karaktär. Eftersom det i EED krävs att enheten ska både direkt finansieras och administreras av offentliga myndigheter borde sannolikheten att den då också skulle anses vara av kommersiell eller industriell karaktär vara ännu mindre. Det är svårt att se att en enhet som finansieras till mer än 50 procent med offentliga medel skulle kunna anses verka fullt ut på marknadsmässiga villkor samt själv bära de förluster som uppstår i verksamheten. Följaktligen är det sannolikt att majoriteten av de enheter som uppfyller punkt 3 inte skulle kunna anses vara av kommersiell eller industriell karaktär och därmed betraktas som offentliga organ enligt EED.

3.3 Krävs enskilda bedömningar för att avgöra omfattningen

3.3.1 Förslag att ålägga statliga myndigheter, regioner och kommuner att kartlägga övriga offentliga organ

Slutsatsen av avsnitt 3.2 är att det kommer att behöva göras enskilda bedömningar för att avgöra om en juridisk person uppfyller kraven för att anses vara ett offentligt organ enligt EED. Energimyndigheten föreslår att regeringen i samband med framtagande av eventuell lagstiftning för att genomföra artikel 5 i Sverige ålägger statliga, regionala och kommunala myndigheter att identifiera de enheter som finansieras av dem och som faller under definitionen av offentliga organ.

Det kvarstår fortfarande frågetecken kring om, och i så fall hur och hur ofta, kartläggningen av offentliga organ behöver uppdateras till följd av eventuella förändringar av vilka aktörer som faller in under definitionen. Förtydligande kring sådana justeringar skulle kunna komma i EU-kommissionens aviserade vägledning som ännu inte har kommit. Inte förrän sådana beräkningstekniska

³⁶ Se t.ex. HFD 2016 ref 67.

³⁷ Skäl 35 i direktivet för energieffektivitet (EU) 2023/1791.

detaljer klargjorts och utformning av uppföljning av artikel 5 och 6 beslutats av regeringen kan ett detaljerat förslag tas fram på hur en regelbunden uppdatering av kartläggningen kan gå till.

3.3.2 Förslag att ta fram vägledning för offentliga myndigheter att identifiera enheter som omfattas av definitionen

Energimyndigheten föreslår även att det tas fram en vägledning för kommuner och regioner för att underlätta för dem att göra enhetliga bedömningar av vilka juridiska personer som faller under definitionen av offentliga organ. Eftersom denna bedömning till stor del är av juridisk karaktär och inte specifikt rör energifrågor anser Energimyndigheten att en sådan vägledning företrädesvis bör tas fram av en myndighet vars verksamhetsområde ligger närmre frågan.

3.3.3 Konsekvenser av strikt genomförande enligt definitionen i EED

I Sverige har kommuner och regioner självstyre vilket innebär att det finns stort handlingsutrymme för hur varje kommun och region väljer att utföra sina uppdrag och åtaganden. Följaktligen finns en stor spridning i hur kommuner och regioner valt att organisera sin verksamhet, t.ex. om en del av kommunens verksamhet bedrivs i bolagsform eller inte och/eller de lägger ut hela eller delar av verksamheten på privata aktörer genom upphandling. En konsekvens av detta är att tjänster som samtliga kommuner enligt lag har ansvar att tillhandahålla, kan komma att omfattas respektive inte omfattas av bestämmelserna i artikel 5 och 6 i EED, beroende på om den som utför tjänsten träffas av definitionen offentligt organ eller inte. I Sverige har t.ex. regioner och kommuner det yttersta ansvaret för hälso- och sjukvård samt skola genom s.k. huvudmannaskap.^{38,39} År 2021 utfördes dock 18 procent av verksamheten inom välfärdssektorn (vård, skola och omsorg) av privata företag och totalt finansierades 74 procent av deras verksamhet med offentliga medel.⁴⁰ Att tillämpa kraven i artikel 5 och 6 endast mot aktörer som omfattas av definitionen offentliga organ riskerar därmed att skapa eller förstärka snedvridna konkurrensvillkor mellan olika offentliga och privata aktörer och skapa oönskade incitament att lägga ut verksamhet på privata aktörer i syfte att undanta den från kraven. Skulle genomförandet av artikel 5 (och 6) inte leda till att Sveriges totala energianvändning minskar, utan endast till en förflyttning av en del av energianvändningen till privata aktörer, skulle det motverka syftet med bestämmelserna, dvs. att den offentliga sektorn ska agera

³⁸ Hälso- och sjukvårdslagen, SFS 2017:30.

³⁹ Skollagen, SFS 2010:800.

⁴⁰ SCB, *Privata företag utförde 18 procent av verksamheten inom vård, skola och omsorg 2021*, Statistiknyhet från SCB (2023-09-15), <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/finansiarer-och-utforare-inom-varden-skolan-och-omsorgen/pong/statistiknyhet/finansiarer-och-utforare-inom-vard-skola-och-omsorg-2021/>

förebild och samtidigt bidra till uppfyllande av EU:s övergripande energieffektivitetsmål.

Ur ett svenskt perspektiv vore det mer ändamålsenligt att rikta kravet mot all verksamhet som offentliga myndigheter ansvarar för snarare än mot utpekade offentliga organ. För kommuner och regioner skulle det innebära all verksamhet som de har ansvar att tillhandahålla enligt svensk lagstiftning såsom hälso- och sjukvård⁴¹, utbildning⁴², avfallshantering⁴³, avlopp- och vatten⁴⁴ och räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar⁴⁵. Skillnaden mellan att utgå ifrån definitionen i EED är att kommuners och regioners verksamhetsområden till viss del – åtminstone indirekt – även omfattar privata aktörer såsom upphandlade bolag och privata hälso- och sjukvårdsföretag. Många kommuner och regioner tillhandahåller även på frivillig basis verksamhet inom ytterligare områden såsom fritid, kultur och turism, vilken då inte skulle omfattas men vars energianvändning sannolikt utgör en relativt liten andel. En tillämpning baserad på verksamhetsområde vore dock inte förenlig med definitionen i direktivet som tar sin utgångspunkt i vilka aktörer som omfattas och inte offentlig verksamhet som sådan.

Den möjlighet som kvarstår är därmed en bredare tolkning av offentliga organ och *vilka aktörer* som ska anses omfattas av begreppet. Ett alternativ är att tillämpa kravet mer i linje med upphandlingsdirektivet och förutom statliga, regionala och lokala myndigheter även omfatta alla *"enheter som direkt finansieras eller administreras av dessa myndigheter [...]"*. En sådan omfattning täcker även in privata aktörer som finansieras av det offentliga, men även offentliga bolag vars ledning till största del tillsätts av det offentliga, såsom allmännyttiga bostadsbolag. Om syftet är att reducera risken för snedvridna konkurrensvillkor och "läckage" vore det möjligen mer ändamålsenligt att i stället välja en medelväg och definiera offentliga organ som *"alla enheter som direkt finansieras av dessa myndigheter"*. En sådan omfattning skulle täcka in samtliga aktörer som omfattas av definitionen enligt direktivet, men även andra juridiska personer som till största del finansieras av det offentliga men som inte har en ledning som primärt tillsätts av en myndighet, såsom privata hälso- och sjukvårdsbolag, privata skolor och aktörer som anlitas av det offentliga på entreprenad. Det skulle sannolikt reducera risken för att skapa eller förstärka snedvridning av konkurrensvillkor mellan verksamheter som finansieras offentligt, men utförs av både offentliga och privata aktörer. Sverige är ålagda att bidra till EU:s ambitiösa övergripande energieffektivitetsmål, vilket innebär att

⁴¹ Hälso- och sjukvårdslagen, SFS 2017:30.

⁴² Skollagen, SFS 2010:800.

⁴³ 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken, SFS 2008:808.

⁴⁴ Plan- och bygglagen, SFS 2010:90 och lagen om allmänna vattentjänster, SFS 2006:412.

⁴⁵ Lag om skydd mot olyckor, SFS 2003:778.

energianvändningen rent faktiskt behöver minska på totalen. Insatser som riktas bredare fyller därmed ett större syfte än att endast uppnå sektorsmålet.

Nedan i Tabell 2 sammanställs de tre möjliga sätten att genomföra begreppet offentliga organ i svensk lagstiftning som diskuterats ovan. I tabellen sammanställs även de för- och nackdelar samt risker som Energimyndigheten identifierat för respektive sätt.

Tabell 2. Tre sätt att genomföra begreppet offentliga organ i svensk lagstiftning och för- och nackdelar samt risker som identifierats med respektive tillämpning

Omfattning	Fördelar	Risker / Nackdelar
<p>Enligt direktivet</p> <p><i>"[...] enheter som direkt finansieras och administreras av dessa myndigheter och [...]"</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Överensstämmer med definitionen i direktivet • Mindre administrativ börda när färre antal aktörer omfattas 	<ul style="list-style-type: none"> • Risk för snedvriden konkurrens mellan privata och offentliga aktörer som tillhandahåller offentlig verksamhet • Risk för att energianvändning flyttas utanför offentliga organs verksamhet och motverkar syftet med kravet, dvs. bidrar inte till att minska Sveriges totala energianvändning och åtaganden enligt artikel 4
<p>Alla aktörer vars verksamhet till största del finansieras med offentliga medel</p> <p><i>"[...] enheter som direkt finansieras av dessa myndigheter och [...]"</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Omfattar alla aktörer vars verksamhet som till största del finansieras med offentliga medel och som i övrigt uppfyller definitionen, vilket minskar risk för oönskade effekter • Urvalet representerar bättre verksamhet som tillhandahålls av det offentliga oavsett vilken organisationsform som verksamheten bedrivs i • Bidrar positivt till Sveriges åtaganden enligt artikel 4 och EU:s övergripande energieffektivitetsmål 	<ul style="list-style-type: none"> • En viss ökad administrativ börda till följd av att kraven omfattar fler aktörer än om tillämpning sker enligt definitionen i direktivet
<p>I linje med upphandlingsdirektivet</p> <p><i>"[...] enheter som direkt finansieras eller administreras av dessa myndigheter och [...]"</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innebär den bredaste definitionen enligt de tre alternativen, vilket säkerställer att all offentlig verksamhet täcks in • Definitionen kan i stor utsträckning förväntas överensstämma med den i upphandlingsdirektivet • Bidrar positivt till Sveriges åtaganden enligt artikel 4 och EU:s övergripande energieffektivitetsmål 	<ul style="list-style-type: none"> • Ökad administrativ börda till följd av att fler aktörer omfattas • Eventuellt en onödigt bred tillämpning om syftet är att minska risken för snedvriden konkurrens och "läckage" • Omfattar även bolag som inte primärt finansieras med offentliga medel och skulle kunna innebära oönskade effekter.

3.3.4 Främjande åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för måluppfyllelse

Främjande åtgärder, såsom informations- och kunskapshöjande åtgärder, kan förbättra förutsättningarna för renoveringsåtgärder och energieffektivisering i offentlig sektor. I Energimyndighetens tidigare uppdrag att vidta energibesparingsåtgärder inom den statliga förvaltningen⁴⁶ identifierades ett stort behov av råd och stöd för energieffektivisering. Det framkom under webinarier att det finns en vilja och intresse hos myndigheter, regioner och kommuner att arbeta med sin energianvändning. För att de ska kunna genomföra ett långsiktigt och kontinuerligt energieffektiviseringsarbete behöver det dock finnas en tydligare och mer långsiktig riktning i arbetet samt ett nationellt stöd för främjandeåtgärder som exempelvis kompetensutveckling och nätverk. Dessa slutsatser ligger i linje med resultatet från en studie som gjordes inom ramen för arbetet med Energimyndighetens behovsägarnätverk Belok⁴⁷ där offentliga aktörers behov av hjälpmedel för energieffektivisering för att bland annat leva upp till de nya kraven i det omarbetade EED kartlades. I studien identifieras ett behov av en betydligt bredare palett av verktyg och hjälpmedel än vad som finns i dagsläget. Det framkommer även att de svårigheter som offentliga aktörer står inför uppstår redan innan genomförande av effektiviseringsarbetet ens har påbörjats, såsom samordning över en stor organisation. Hjälpmedel som redan finns tillgängliga via behovsägarnätverken lyfts dock fram som betydelsefulla vid själva genomförandet. Bland de åtgärder som föreslås i studien ingår erfarenhetsutbyten och spridning av goda exempel där både befintliga nätverk och branschorganisationer såsom Sveriges kommuner och regioner (SKR) pekas ut som viktiga kanaler.

Främjande åtgärder kan bidra till att minska tyngden av kravet på aktörerna om genomförandet av definitionen av offentliga organ i Sverige sker enligt direktivet och på så sätt minska risken för ”läckage”. För att främja insatser i all offentlig verksamhet skulle sådana insatser kunna riktas bredare än endast mot de aktörer som omfattas av direktivets definition och därmed bidra till att minska Sveriges totala energianvändning. Om främjande insatser införs bör de, i den mån det är möjligt givet tidsramarna, beakta de slutsatser och erfarenheter som utmynnar ur Energimyndighetens pågående regeringsuppdrag kring informationsinsatser för minskad energianvändning i statlig verksamhet⁴⁸ som ska delredovisas 30 juni 2024 och slutredovisas ett år därefter. Erfarenheter och bra exempel från informations- och kunskapshöjande insatser som genomförs skulle i sin tur kunna användas för lärande och inspiration för privata aktörer. Det är inte minst

⁴⁶ ER 2023:16

⁴⁷ Nilsson, P.E., G. Werner och L. Bångens (2023), *Offentliga aktörer energieffektiviserar*, <https://belok.se/offentliga-aktorer-energieffektiviserar/>

⁴⁸ Regeringens webbplats, Klimat- och näringsdepartementet, *Uppdrag om informationsinsatser för minskad energianvändning i statlig verksamhet*, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2023/11/uppdrag-om-informationsinsatser-for-minskad-energianvandning-i-statlig-verksamhet/>

relevant när det kommer till nya renoveringskrav för lokaler i det omarbetade EPBD⁴⁹ som även träffar privata aktörer. Sådan kunskapsspridning skulle dessutom ligga i linje med syftet med kraven i EED om att den offentliga sektorn ska agera förebild.

⁴⁹ Artikel 9 i EPBD (MEPS-kraven)

4 Indikativt grundscenario för uppföljning av offentliga organs energianvändning (artikel 5)

Fram tills 2027 får ett *indikativt* grundscenario på offentliga organs energianvändning för 2021 tillämpas vilket innebär att skattningar av energianvändningen får användas under en övergångsperiod i syfte att ge medlemsstaterna tid att ta fram den statistik som behövs för att efterleva kravet. Fr.o.m. 2027 behöver dock denna uppdateras med statistik enligt den slutliga uppföljningen som ska finnas på plats tills dess. Det omarbetade direktivet trädde i kraft den 10 oktober 2023 och medlemsstaterna har nu två år på sig att införliva det i nationell lagstiftning. Det innebär att det indikativa grundscenariot måste finnas på plats senast 10 oktober 2025. I detta kapitel presenteras Energimyndighetens förslag på indikativt grundscenario för 2021. Förslag på slutligt grundscenario behandlas i kapitel 5 som en del av förslaget på årlig uppföljning av energianvändning.

4.1 Avvägningar

Det finns två alternativa vägar för ett indikativt grundscenario för 2021. Det första är att genomföra en insamling av data från de offentliga organen enligt definitionen i direktivet och det andra är att använda befintlig statistik för den offentliga sektorn till dess att en slutlig uppföljning finns på plats. Medan en ny insamling kräver resurser i form av tid och arbetskraft samt innebär administrativ börda för uppgiftslämnare innebär användandet av befintlig statistik osäkerheter i hur väl den befintliga statistiken överlappar med omfattningen i direktivet och därmed med den slutliga uppföljningen. Med tanke på de korta tidsramar som föreligger menar Energimyndigheten att det inte är motiverat att lägga resurser på en temporär insamling. De resurserna bör i stället användas för att säkerställa framtagandet av en slutlig metod för uppföljning som ska finnas på plats redan 2027. Dessutom innebär användningen av befintlig statistik att uppgifter för basåret 2021 är tillgängliga redan nu.

4.2 Förslag på indikativt grundscenario för energianvändningen år 2021

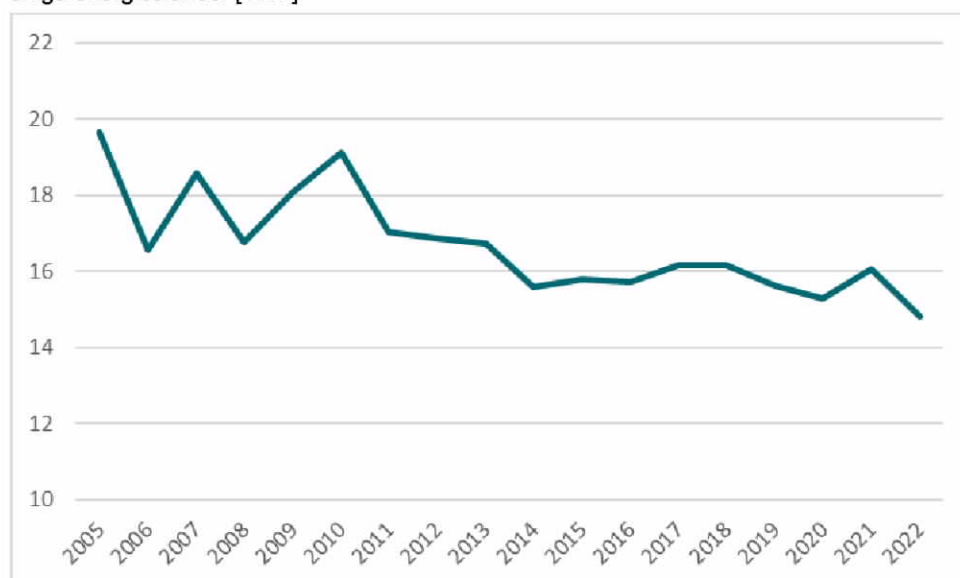
I Energimyndighetens årliga energibalanser (officiell statistik) redovisas en delsektor som benämns "offentlig verksamhet". Denna delsektor utgörs huvudsakligen av offentlig förvaltning, utbildning, vård och omsorg samt kultur, nöje och fritid oberoende av verksamhetsutövare (offentlig eller privat). Kollektivtrafik samt övriga fordon ingår inte.

Elanvändningen (den största posten i delsektorn) utgörs av nätföretagens uppgivna överföringar till näringsgrensgrupperna avloppsrening,

avfallshantering, återvinning, sanering [SNI 37, 38, 39], gatu- och vägbelysning, annan serviceverksamhet [SNI 94–96, 99], utbildning, vetenskaplig forskning och utveckling [SNI 85, 72], offentlig förvaltning [SNI 84] och hälso- och sjukvård, sociala tjänster o.d. [SNI 75, 86–88]. Denna statistik samlas in via statistikprodukten Årlig energistatistik (el, gas och fjärrvärme)⁵⁰. Uppgifterna för fjärrvärme och övriga uppvärmningsbränslen har sitt ursprung i lokalundersökningar⁵¹

Den slutliga energianvändningen i ”offentlig verksamhet” var 16,1 TWh år 2021. Denna mängd utgjordes till 54 procent av el och till 42 procent av fjärrvärme. Statistiken är inte temperaturkorrigerad. Utvecklingen 2005–2022 visas i Figur 1.

Figur 1 Energianvändning i offentlig verksamhet 2005–2022 enligt Energimyndighetens årliga energibalanser [TWh]



Under en övergångsperiod ges medlemsstaterna möjlighet att undanta energianvändningen i mindre lokala administrativa enheter. Det gäller enheter med en mindre befolkning än 50 000 invånare (mellanstora kommuner) fram till 2027 och enheter med en mindre befolkning än 5000 invånare (små kommuner) fram tills 2030. Om regeringen väljer att utnyttja dessa undantag behöver en uppdelning av grundscenariot att göras. Uppskattningen av den energianvändning som får undantas fram till 2027 respektive 2030 baseras på ett antagande om fördelningen av energianvändning i sektorn mellan stat, regioner och kommun.⁵² Totalt står kommunerna för ungefär två tredjedelar av energianvändningen i sektorn. Om den kommunala energianvändningen sedan fördelas enligt

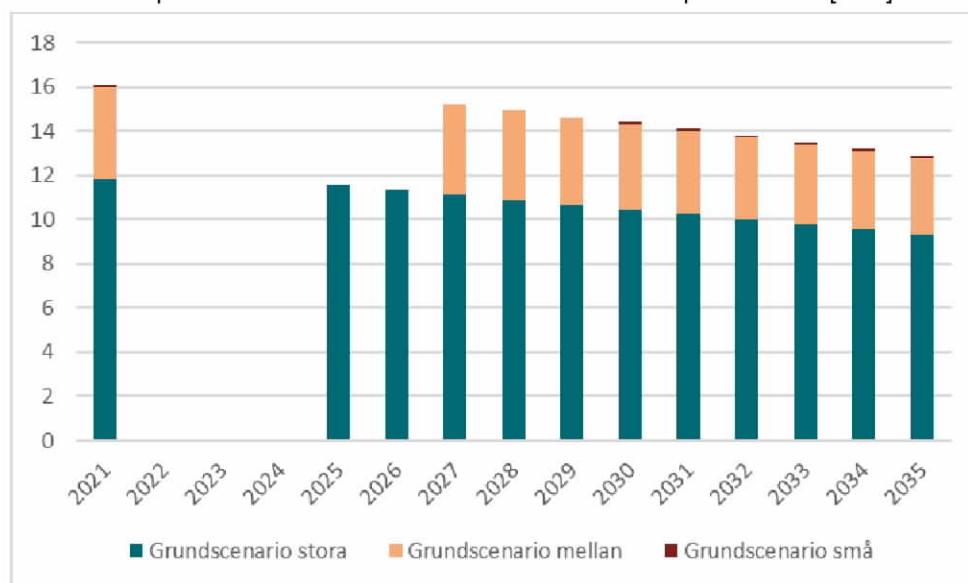
⁵⁰ Årlig energistatistik (el, gas och fjärrvärme) [Årlig energistatistik \(el, gas och fjärrvärme\)](https://energimyndigheten.se) (energimyndigheten.se)

⁵¹ Energistatistik för lokaler [Energistatistik för lokaler](https://energimyndigheten.se) (energimyndigheten.se)

⁵² Baserat på fördelning av fjärrvärmeanvändning i lokaler.

befolkningsmängd⁵³ blir resultatet att de minsta kommunerna står för mindre än 1 procent och de mellanstora för 26 procent. Resten (73 procent) utgörs av de största kommunerna samt resten av sektorn. Resultatet av grundscenariot fördelat på enhetsstorlek presenteras i Figur 2.

Figur 2 Indikativt grundscenariot för 2021 samt "tak" för energianvändningen för åren fr.o.m. 2025. Kraven på mellanstora och små kommuner införs 2027 respektive 2030. [TWh]



Kollektivtrafiken ingår inte i ovannämnda siffra. För analys av huruvida kollektivtrafiken bör omfattas av målet, se avsnitt 5.1. Kollektivtrafikens totala energianvändning var ca 3,9 TWh år 2021 enligt uppgifter från Svensk kollektivtrafik⁵⁴ och SKR.⁵⁵

4.2.1 Osäkerhetsfaktorer

Att bedöma hur väl ovan statistik representerar energianvändningen för offentliga organ är omöjlig innan det har fastställts vilka aktörer som omfattas av definitionen i Sverige. Det går med andra ord inte att uppskatta felmarginalen jämfört med det bindande grundscenariot som ska finnas på plats 2027. Givet osäkerheterna gör Energimyndigheten bedömningen att "offentlig verksamhet" är en acceptabel skattning av grundscenariot eftersom verksamhetsområdena som inkluderas i näringsgrensgrupperna förväntas överensstämma tillräckligt väl.

Det finns dock ett antal tänkbara felkällor vid tillämpning av statistiken för detta ändamål så som:

⁵³ Med antagandet att energianvändningen per capita är densamma i alla kommuner.

⁵⁴ FRIDA miljö- och fordonsdatabas [Nyckeltal, energianvändning, 2022]

⁵⁵ Sveriges kommuner och regioner (2023), Miljöarbetet i regionerna, öppna jämförelser 2023,

- för att leverantörerna ska lämna korrekta uppgifter krävs att de känner till vilka slutkunderna är och anger rätt näringsgren
- i näringsgrensindelningen ingen hänsyn till ägarförhållanden, t.ex. när det gäller vård eller skola,
- transportbränslen redovisas i energibalansen i transportsektorn och fördelas följaktligen inte ut på olika näringsgrenar och inkluderas därför inte,
- däremot brukar bränslen till arbetsmaskiner redovisas per näringsgren, men dessa bränslen saknas i redovisningen av offentlig verksamhet i energibalansen. Som jämförelse utgörs sektorn "övrig serviceverksamhet" till 8 procent av drivmedel till arbetsmaskiner så det är därför rimligt att anta att dessa bränslen även förekommer inom offentlig verksamhet. Om offentliga organs energianvändning för arbetsmaskiner och transporter måste inkluderas krävs därmed vidare utredning.
- egenproducerade el från solcellsanläggningar täcks inte nödvändigtvis in i full utsträckning i den totala energianvändningen i delsektorn.

5 Uppföljning av offentliga organs årliga energianvändning (artikel 5)

Från och med 2027 behöver en slutlig uppföljning finnas på plats av kravet i artikel 5 om en årlig minskning av energianvändningen för offentlig sektor jämfört med basåret 2021. Fram till dess kan medlemsstaterna tillämpa skattningar för energianvändningen. I kapitel 0 presenteras Energimyndighetens förslag på grundscenariot för indikativ uppföljning. I artikel 5 finns möjlighet att undanta kollektivtrafik och/eller försvarsmakten från kravet. I detta kapitel analyseras först huruvida Sverige bör tillämpa sådana undantag eller inte i avsnitt 5.1 (kollektivtrafiken) och 5.2 (försvarsmakten) för att sedan presentera förslag till slutlig uppföljning i avsnitt 5.3.

Energimyndigheten noterar att det i artikel 5 står att *”medlemsstaterna får välja att undanta kollektivtrafiken eller försvarsmakten från skyldigheten som fastställs i första stycket”*⁵⁶. I efterföljande stycke refereras det dock två gånger till möjligheten att undanta kollektivtrafiken *och* försvarsmakten från grundscenariot medan det i den engelska versionen står *”public transport or armed forces”* på ett av dessa ställen och *”and”* på det andra. Det föreligger med andra ord oklarheter kring möjligheterna att exkludera *både* kollektivtrafiken och försvarsmakten. Vi tolkar dock intentionen som att båda kan exkluderas redovisar därför båda möjligheterna.

5.1 Analys om kollektivtrafiken ska ingå

I direktivet finns det möjlighet att undanta kollektivtrafiken från kravet i artikel 5. Främsta skälet att utnyttja ett sådant undantag är risken för att ett tvingande krav att minska energianvändningen skulle kunna skapa icke önskvärda incitament att minska utbudet av kollektivtrafiken vilket skulle motverka uppfyllnad av de transportpolitiska målen.⁵⁷ Ur styrningssynpunkt finns andra mer ändamålsenliga åtgärder för att öka energieffektiviteten inom kollektivtrafiken än att ställa krav på minskad energianvändning.

Sett ur ett måluppfyllnadsperspektiv kan det däremot finnas skäl att inkludera kollektivtrafiken. Sådant skäl föreligger dock endast om den pågående elektrifiering av kvarvarande fordon med förbränningsmotorer med säkerhet leder till energibesparingar för *totala kollektivtrafiken* fr.o.m. 2025 och framåt som är större än 1,9 procent årligen jämfört med 2021 års nivåer. En inkludering skulle då bidra positivt till måluppfyllelsen för hela den offentliga sektorn utan risk för oönskade effekter på utbudet av kollektivtrafik. Nedan görs därför en

⁵⁶ Artikel 5, punkt 1, stycke 2.

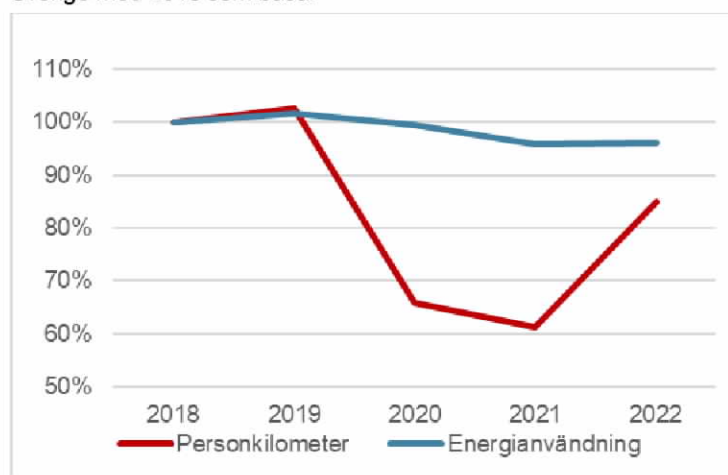
⁵⁷ Regeringens webbplats, *Mål för transportpolitiken*, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/> (Hämtad 2024-05-21)

räkneövning som syftar till att skapa en uppfattning huruvida det är gynnsamt att inkludera kollektivtrafiken eller inte i kravet.

5.1.1 Basåret påverkar målnivån

Storleken på den årliga målnivån uttryckt som ett tak på energianvändningen avgörs fullt ut av storleken på energianvändningen under basåret 2021. Under pandemin skedde en kraftig nedgång av resandet med kollektivtrafik vilket påverkade energianvändningen, om än i betydligt mindre utsträckning. Det indikerar att neddragningen av avgångar i kollektivtrafiken inte har skett i proportion till den minskade andelen passagerare, utan i stället inneburit färre passagerare per fordon. År 2021 låg energianvändningen för kollektivtrafiken för samtliga regioner på 3,9 TWh vilket var en nedgång med cirka 6 procent jämfört med 2019, se Figur 3 nedan. Under samma period minskade resandet i kollektivtrafiken i hela landet mätt i antal personkilometer med cirka 40 procent.

Figur 3. Procentuell förändring av personkilometer och energianvändning i kollektivtrafiken i Sverige med 2018 som basår



Källa: FRIDA⁵⁸, SKR⁵⁹ och Trafikanalys⁶⁰, Energimyndighetens bearbetning

Även om energianvändningen legat någorlunda stabil under pandemin ser det ut som att resandet mätt i personkilometer är på uppgång igen. Huruvida den gradvis kommer att återgå till pre-pandeminivåer eller inte är svårt att bedöma i dagsläget och beror på faktorer såsom möjligheten till fortsatt distansarbete, priser på drivmedel och andra faktorer som påverkar möjligheten att resa med privat fordon. Dock skulle den uppåtgående trenden för antal personkilometer i

⁵⁸ FRIDA miljö- och fordonsdatabas [Nyckeltal, energianvändning, 2022]

⁵⁹ Sveriges kommuner och regioner (2023), *Miljöarbetet i regionerna, öppna jämförelser 2023*, <https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajamforelser/miljoarbetet.4361.html>

⁶⁰ Trafikanalys, *Regional linjetrafik 2022* (Statistik 2023:25)

kollektivtrafiken kunna innebära att även energianvändningen är på uppgång och att basårsnivån 2021 är något underskattad.

Om energianvändningen i kollektivtrafiken år 2025 skulle återgå till samma nivå som 2019 skulle de faktiska energibesparingar som behöver uppnås 2025–2030 för att nå kravnivån (1,9 procent årligen) att öka med nästan 7 procent.⁶¹ Följaktligen skulle även de energibesparingar som krävs för att en inkludering av kollektivtrafiken ska ha en positiv påverkan på målnivån öka med samma storlek.

5.1.2 Potential till energibesparingar inom kollektivtrafiken

För att göra en bedömning huruvida den pågående elektrifieringen är tillräckligt stor för att motivera en inkludering av kollektivtrafiken behövs en uppskattning av potentialen till energibesparingar till följd av elektrifieringen. År 2022 utgjordes runt 70 procent av energianvändningen i kollektivtrafiken av drivmedel för förbränningsmotorer (både fossila och biobaserade) medan resterande andel utgjordes av el, se Tabell 3 nedan. Medan tåg och spårvagnstrafiken är nästintill helt elektrifierad användes nästan ingen el i fartyg och endast fyra procent av energianvändningen för busstrafiken utgjordes av el.

Tabell 3. Energianvändning i kollektivtrafiken fördelad på andel av drivmedel som utgörs av el respektive bränslen som används i förbränningsmotorer för samtliga trafikslag, 2022

	El	Bränslen
Buss	4%	96%
Fartyg	0%	100%
Spårvagn	100%	0%
Tåg	94%	6%
Totalt	29%	71%

Källa: FRIDA miljö- och fordonsdatabas⁶²

Notering: Region Stockholm ingår inte i statistiken ovan.

Av all subventionerad kollektivtrafik i Sverige utgör vägtrafiken runt 40 procent medan sjöfarten endast utgör en procent mätt i personkilometer.⁶³ Det innebär att störst potential för energibesparingar till följd av en elektrifiering finns i vägtrafiken.

⁶¹ Beräknat genom att jämföra storleken på taknivån 2030 om målberäkningen baseras på en energianvändning år 2021 som uppgår till 100 respektive 106.

⁶² FRIDA miljö- och fordonsdatabas [Nyckeltal, energianvändning, 2022]

⁶³ Trafikanalys, *Regional linjetrafik 2022* (Statistik 2023:25)

En grov beräkning av energibesparingspotentialen av att elektrifiera kvarvarande fordon med förbränningsmotorer i vägtrafiken (bussflottan) uppgår till 1,3 TWh. Potentialen har beräknats genom att multiplicera energianvändningen som utgjordes av drivmedel som används i bussar med förbränningsmotorer år 2022 (cirka 2,6 TWh) med ett schablonvärde på 50 procent som är en uppskattning av storleken på energibesparingen som följer av en övergång till el.

Potentialen av att hela den kvarvarande andelen av bussflottan elektrifieras är med andra ord relativt stor. För att det ska vara motiverat att inkludera kollektivtrafiken i kravet behöver dock elektrifieringstakten vara tillräckligt hög för att generera energibesparingar som uppgår till mer än 0,074 TWh årligen fr.o.m. 2025. Givet en linjär elektrifieringstakt⁶⁴ skulle det innebära att hela den beräknade potentialen behöver realiseras på minst 17 år.⁶⁵ Det är inte en helt realistisk omställningstakt för hela bussflottan. Beräkningarna förutsätter dock att det inte sker en ökning av energianvändningen i kollektivtrafiken på totalen. Skulle energianvändningen öka med 10 procent, vilket inte är omöjligt med tanke på nedgången under pandemin, skulle potentialen i stället behöva realiseras på 10 år. Det visar på hur känsligt utfallet är beroende på utvecklingen i kollektivtrafiken framöver. I Energimyndighetens prognoser⁶⁶ uppskattas utvecklingen av energianvändningen i väg- och bantrafik inom kollektivtrafiken att minska med mindre än 1,9 procent i årligt genomsnitt fram till 2030.

Elektrifieringstakten för bussar i kollektivtrafik

Redan i dagsläget finns stora incitament för operatörer inom kollektivtrafiken att övergå till elfordon där prisskillnaden mellan fossila drivmedel och el utgör den starkaste drivkraften. I Sverige utgörs den främsta styrningen för att minska användningen av fossila drivmedel av energi- och koldioxidskatter. På EU-nivå omarbetas just nu direktivet för koldioxidnormer för tunga fordon vilket involverar uppstramade koldioxidnormer för tunga fordon samt ett mål om att alla nya stadsbussar ska vara utsläppsfria fr.o.m. 2030.⁶⁷ Från och med 2027 kommer även transportsektorn att omfattas av EU:s nya utsläppshandelssystem (EU ETS 2)⁶⁸ vilket förväntas driva upp priserna på fossila drivmedel ytterligare.

⁶⁴ Antagligen är elektrifieringstakten inte linjär utan kan förväntas vara lägre initialt och öka allteftersom det blir billigare att övergå till elfordon.

⁶⁵ Beräknat genom att ta energibesparingspotentialen på 0,95 TWh och dividera den med de årliga besparingar som krävs på 0,074 TWh.

⁶⁶ Energimyndighetens kortsiktsprognoser, <https://www.energimyndigheten.se/energisystem-och-analys/framtidens-energisystem/kortsiktiga-prognoser/>

⁶⁷ Europaparlamentets webbplats, *Legislative train schedule, Review of the CO2 emission standards for heavy-duty vehicles*, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-review-of-the-co2-emission-standards-for-heavy-duty-vehicles>

⁶⁸ Regeringens webbplats, *Regeringen genomför nu EU:s nya utsläppshandelssystem EU ETS 2*, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/regeringen-genomfor-nu-eus-nya-utslappshandelssystem-ets-2/>

I Sverige fanns 2023 totalt cirka 1200 elbussar.⁶⁹ Sannolikt utgörs merparten av dessa av stadsbussar i linjetrafik. Investeringskostnaden för en elbuss är fortfarande hög i jämförelse med en buss med förbränningsmotor och utgör det största hindret för en övergång. För region- och turistbussar (bussklass II och III) finns dessutom endast ett fåtal tillverkare av elfordon vilket innebär att elektrifieringen går långsammare utanför städerna. Även andra faktorer påverkar elektrifieringstakten såsom en buss långa livslängd och längden på kollektivtrafikavtal. När det gäller rörliga kostnader utgör drivmedel den största posten vilket gör att avskrivningstiden för en investering i ett elfordon minskar ju mer den används. Det innebär att en investering i en stadsbuss bör ha betydligt kortare avskrivningstid än en investering i en region- eller turistbuss. Förutsättningarna för laddning skiljer sig också mellan städer och glesbygd vilket sannolikt också påverkar ett investeringsbeslut. Trots starkare styrning att fasa ut fossila förbränningsmotorer på EU-nivå och ett växande antal elektrifierade stadsbussar finns stora osäkerheter kring elektrifieringstakten av den svenska bussflottan. Dessutom är en betydande andel av bussarna i dagsläget redan fossilfria och går på biodrivmedel så som biogas och biodiesel.

5.1.3 Slutsats

Baserat på ovan analys föreslår Energimyndigheten att utesluta kollektivtrafiken ur kravet till följd av att den förväntade utvecklingen är för osäker för att garantera ett positivt bidrag till måluppfyllelsen. Med andra ord finns risk för en negativ påverkan på utbudet av kollektivtrafik som i sin tur skulle kunna leda till negativa följd effekter på omställningen av transportsystemet i stort.

5.2 Analys om försvarsmakten ska ingå

I direktivet finns det möjlighet att undanta försvarsmakten⁷⁰ från kravet i artikel 5. Senaste årens geopolitiska läge har inneburit ökade anslag till det svenska militära försvaret. En växande verksamhet innebär en ökad energianvändning och för att Sverige ska kunna bidra till EU:s övergripande energieffektivitetsmål om en minskad energianvändning behöver samtliga sektorer att bidra. Energimyndigheten ställer sig generellt positiv till insatser som främjar en effektiv användning av energi inom försvaret. Att inkludera försvaret inom kravet för artikel 5 är dock högst problematiskt ur sekretessynpunkt. Av den anledningen föreslår Energimyndigheten att regeringen utnyttjar möjligheten att exkludera försvarsmakten. Det utesluter inte att eventuella främjande insatser som sätts in för att uppfylla målet även omfattar försvarsmakten.

⁶⁹ Trafikanalys, *Fordon 2023* (Statistik 2024:2).

⁷⁰ Det bör noteras att det i artikel 5 i den svenska översättningen står försvarsmakten (med litet F) och därmed rimligtvis inte avser Försvarsmakten som myndighet utan försvarsverksamheten som sådan. Denna tolkning stämmer överens med den engelska versionen av direktivet som använder begreppet "armed forces".

5.3 Förslag på slutlig årlig uppföljningsmetod av offentliga organs energianvändning

Utformningen av en slutlig uppföljning av energianvändningen för offentliga organ påverkas av flera av de parametrar som fortfarande är osäkra (se avsnitt 2.2 och kapitel 3), så som tolkning av målnivån och omfattning av kravet.

Energimyndigheten har identifierat två möjliga vägar framåt för slutlig uppföljning av offentliga organs energianvändning som beskrivs övergripande i avsnitt 5.3.1 (utveckling av befintlig statistik) och avsnitt 5.3.2 (ny insamling) och som behöver utredas vidare, förslagsvis i ett nytt regeringsuppdrag. En kombination av dessa två vägar är också möjlig genom att komplettera befintlig statistik med ny insamling. Energimyndigheten vill understryka vikten av att en vidareutredning påbörjas snarast då framtagandet av ny officiell statistik kan ta upp till tre år till följd av att det krävs framtagning av metoder, föreskrifter, testning och konsekvensanalyser.

Energimyndigheten vill också uppmärksamma om att när den slutliga uppföljningen av offentliga organs energianvändning finns på plats 2027 behöver den även täcka in basåret 2021 samt de år av uppföljning som gjorts genom skattningar, dvs år 2025 och 2026. Sannolikt kommer den största utmaningen inte att vara uppföljningen framåt i tiden utan att återskapa statistik för tidigare år och då specifikt år 2021 som då kommer att ligga sex år tillbaka i tiden.

5.3.1 Förstahandsalternativ: utveckling av befintlig statistik

Det smidigaste alternativet som antagligen också innebär minst administrativ börda är att utgå ifrån befintlig statistik för den offentliga sektorn och anpassa den till ändamålet med uppföljningen. Utgångspunkten bör vara delsektorn ”offentlig verksamhet” som redovisas i Energimyndighetens årliga energibalanser (officiell statistik), vilket också är det förslag på indikativt grundscenario som presenteras i kapitel 0. Där identifieras också ett antal potentiella osäkerhetsfaktorer kopplat till att använda statistikposten som ett mått på energianvändningen för offentliga organ. Dessa osäkerhetsfaktorer utgör följaktligen även de utvecklingsområden som behöver utredas vidare för att bedöma om ”offentlig verksamhet” kan användas som grund att bygga vidare på för den årliga uppföljningen.

Utvecklingsområdena som behöver utredas vidare utgörs därmed av:

- **Justering av omfattning av statistiken:** befintlig statistik behöver justeras för att omfattningen ska stämma överens med den som följer av definitionen av offentliga organ i direktivet.
- **Komplettering av statistiken:**

- **för lokaler:** se över om det finns behov av komplettering av andra uppvärmningsbränslen än fjärrvärme och el,
- **för övriga byggnader och processer:** se över behov av komplettering av energianvändningen,
- **för transporter och arbetsmaskiner:** behövs en komplettering av energianvändningen i transporter och arbetsmaskiner som används av offentliga organ.

För- och nackdelar med att utgå ifrån befintlig statistik

Att använda sig av befintlig statistik och delsektorn ”offentlig verksamhet” har både för- och nackdelar jämfört med en helt ny insamling. De främsta för- och nackdelarna har sammanställts i Tabell 4 nedan.

Tabell 4. För- och nackdelar att utgå ifrån befintlig statistik för slutlig uppföljning

Fördelar	Nackdelar
System för insamling finns redan på plats vilket minskar den administrativa bördan jämfört med en helt ny insamling.	Verksamheter som täcks in överensstämmer inte fullt ut med omfattningen enligt direktivet vilket kräver justering.
Väldokumenterat tillbaka i tiden (exkl. justeringar) vilket gör att det till viss del är jämförbart över tid.	

Vid utredning av de kompletteringarna som identifierats ovan bör som komplement i första hand annan befintlig statistik övervägas och i de fall det inte är möjligt, överväga möjligheten att samla in kompletterande uppgifter i form av ny insamling (se nedan i avsnitt 5.3.2 om för- och nackdelar med ny insamling).

5.3.2 Vid behov: uppföljning baserad på en ny insamling

Ett alternativ till att utveckla befintlig statistik är att börja från grunden och upprätta en helt ny insamling av data för uppföljning av offentliga organs energianvändning. En sådan uppföljning skulle förslagsvis riktas mot statliga myndigheter, regioner och kommuner som får ansvar att samla in efterfrågade data från de enheter som faller under definitionen av offentliga organ.

Vid utredning av insamling av ny statistik bör befintligt statistikutvecklingsarbete tas i beaktande av kostnads- och effektivitetsskäl. Ett exempel är projektet ”Statistik i lokaler” som Energimyndigheten nu genomför för tredje gången. I den officiella energistatistiken för lokaler skapas rampopulationen av byggnader

med hjälp av fastighetstaxeringsregistret hos SCB. Avgränsning av lokaler sker genom de typkoder Skatteverket ger värderings- respektive taxeringsenheterna. I projektet görs ett försök att utgå från den verksamhet som bedrivs i stället för byggnaders ägare. Exempelvis för att mäta energianvändningen inom vård så skapas först en ram av arbetsställen som bedriver vårdverksamhet som sedan kopplas till byggnader. Ett liknande tillvägagångssätt är lämpligt att utvärdera för en framtida uppföljning av offentliga organs energianvändning.

Vilken information finns hos kommuner och regioner?

I dagsläget följer kommuner och regioner redan upp en stor andel av slutlig energianvändningen inom verksamheten. I en workshop som Energimyndigheten anordnat med kommun- och regionsrepresentanter (främst fastighetsansvariga) framkom att många kommuner och regioner följer upp och har tillgängliga data på energi som används i fastigheter, åtminstone för de byggnader som både ägs och nyttjas av dem själva. Ett antal utmaningar identifierades och som behöver tas i beaktande i en vidareutredning och involverar:

- gränsdragningsproblematik för att urskilja energianvändning som används i kommunen/regionens verksamhet både i byggnader som de själva äger men som nyttjas av andra och i byggnader som ägs av andra men som nyttjas av dem (p.g.a. att det är vanligt förekommande med varmhyra),
- gränsdragningsproblematik för att urskilja energianvändning i byggnader som nyttjas av flera aktörer,
- el som används för laddning av elfordon särskiljs inte från fastighetselen,
- det finns inte alltid en uppföljning av hur stor andel av egenproducerad energi som används i den egna verksamheten.

När det gäller energianvändning i transporter framkom att uppföljning görs och data finns tillgänglig för en stor del av verksamheten men ofta i annat mått än energianvändning (t.ex. drivmedelskostnad eller inköpsmängder). För att underlätta och eventuellt säkerställa enhetlig hantering vid en insamling kan det därmed finnas behov av att ta fram schablonvärden eller standardiserade beräkningsmetoder för omvandling. Det framkom även att data för färdtjänst och skolbussar många gånger inte finns tillgänglig. Sådan transport räknas dock i de flesta fall som särskild kollektivtrafik.

För viss typ av verksamhet som bedrivs av offentliga bolag eller kommunalförbund, så som avfallshantering och VA-verksamhet framkom att

kommunerna inte själva har data på energianvändningen utan den finns hos företagen och/eller branschorganisationerna (Avfall Sverige och Svenskt Vatten).

En generell utmaning för kommunerna som identifierades under workshopen, och som skulle kunna öka den administrativa bördan till följd av en insamling, är att det många gånger inte finns någon med ett övergripande ansvar för uppföljning av energianvändningen. Många gånger sker separat uppföljning på respektive förvaltning och bolag.

För- och nackdelar med en ny insamling

Att samla in ny statistik har både för- och nackdelar jämfört med att utgå ifrån befintlig. De främsta för- och nackdelarna har sammanställts nedan i Tabell 5.

Tabell 5. För- och nackdelar med en ny insamling

Fördelar	Nackdelar
Uppföljningen utgår ifrån de definitioner och avgränsningar som är lämpliga för ändamålet	Innebär administrativ börda av att sätta upp ett nytt system samt uppföljning
För aktörer som inte redan har full insyn kan rapportering skapa incitament att vidta åtgärder	Innebär administrativ börda för uppgiftslämnare för rapportering Kan kräva viss metodutveckling för insamling och uppföljning

Även om en ny insamling bättre kan anpassas till ändamålet än en justering av befintlig statistik skulle en sådan lösning innebära en betydande administrativ börda som kan ifrågasättas om den står i proportion till nyttan. Syftet med artikel 5 är att offentliga organ ska agera förebild och bidra till artikel 4 och Sveriges bidrag till EU:s övergripande energieffektivitetsmål. Det borde rimligtvis innebära att det är viktigare att fånga in utvecklingen av offentliga sektorns energianvändning snarare än energianvändningen för exakt de aktörer som direktivet pekar ut.

I Energimyndighetens tidigare uppdrag om att vidta energibesparingsåtgärder inom den statliga förvaltningen⁷¹ samlades uppgifter in från 198 myndigheter om elanvändningen och genomförda åtgärder för att minska sin elanvändning. Uppdraget var avgränsat till statliga myndigheter och endast elanvändning. I uppdraget drogs slutsatsen att om data samlas in som underlag för statistik från offentlig sektor ska syfte, behov och tillvägagångssätt noga övervägas. Om det finns ett syfte och behov av att ha en bredare insamling av statistik från

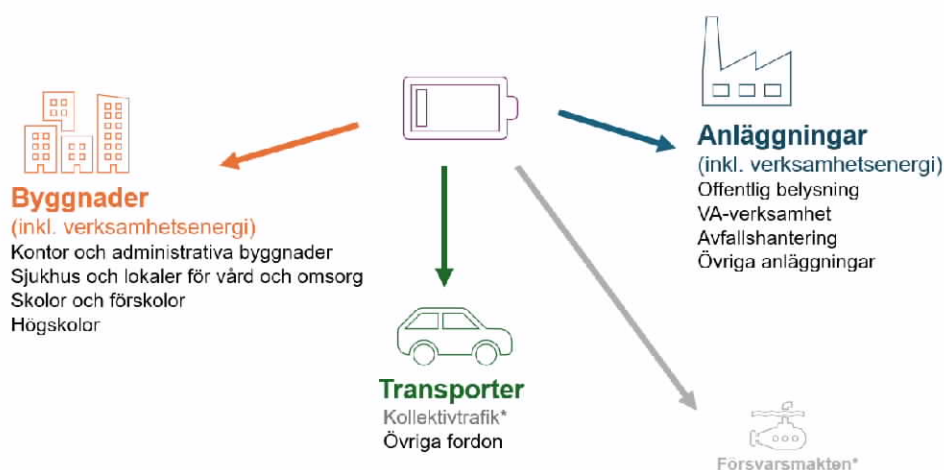
⁷¹ ER 2023:16

offentlig sektor kan det utökas till fler myndigheter eller till Miljöledning inom offentlig sektor⁷². Men att det görs i kombination med exempelvis kunskaps- och kapacitetshöjande insatser som exempelvis utbildningar och nätverk där Energimyndigheten kan ha en viktig roll.

5.3.3 Kommentar om rapportering med sektorsindelning

I artikel 5 i direktivet står att uppföljningen ska göras genom att rapportera offentliga organs energianvändningen per sektor. Det framgår inte i lagtexten vad som avses med sektorer men i ett av skälen till direktivet⁷³ föreslås att offentliga organs "områden" inbegriper transporter, offentliga byggnader, hälso- och sjukvård, fysisk planering, vattenförvaltning och avloppsvattenrening, avloppsvatten och vattenrening, avfallshantering, fjärrvärme och fjärrkyla, energidistribution, försörjning och lagring, offentlig belysning och infrastrukturplanering, utbildning och sociala tjänster. I skältexten blandas sektorer och näringsgrenar. Nedan i Figur 4 illustreras en tänkbar indelning som är anpassad till svenska förhållanden där kollektivtrafiken och försvarsmakten är markerade i grått då de tillåts exkluderas.

Figur 4. Illustration över föreslagen områdesindelning i skäl 35 till direktivet



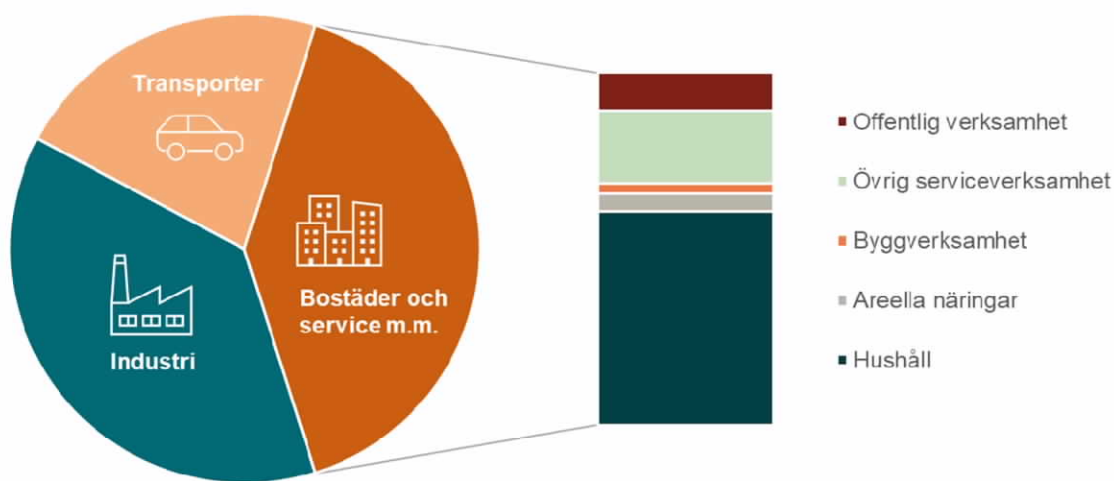
Energimyndighetens egen illustration.

⁷² Totalt 187 myndigheter omfattas av förordningen om miljöledning och rapporterar årligen sin energianvändning (bland annat) till Naturvårdsverket. Här finns alltså ett redan implementerat arbete med en årlig rapportering som kan användas och vid behov vidareutvecklas.

⁷³ Skäl 35 i EED.

En sektorsindelning enligt det förslag som ges i skälet till direktivet är troligen svårförenlig med hur statistiken redovisas i dagsläget i officiell statistik samt hos Eurostat. Nedan i Figur 5 presenteras hur energistatistiken redovisas.

Figur 5 Sektorsindelning enligt statistisk struktur



Källa: Energimyndighetens egen illustration

Följaktligen kan en uppdelning med annan skärning än vad som görs i dagsläget bli utmanande. Energimyndigheten menar att det viktigaste är att den totala energianvändningen för offentlig sektor kan följas för att utvärdera måluppfyllelsen, inte nedbrytning per sektor. Sektorsindelningen bör därför göras på ett praktiskt genomförbart vis och bör inte vara en anledning till ny insamling.

6 Uppföljning av energibesparingar från renoveringsåtgärder (artikel 6)

I artikel 6 ställs krav att medlemsstaterna årligen ska renovera minst tre procent av golvytan i uppvärmda och/eller kylda byggnader som ägs av offentliga organ så att de åtminstone uppfyller kraven för att klassas som nära-nollenergibyggnader eller nollutsläppsbyggnader. Detta är den s.k. standardmetoden. En medlemsstat kan välja att tillämpa alternativa strategier enligt den s.k. alternativmetoden för att uppfylla kravet så länge det innebär samma årliga mängd energibesparingar som motsvarar de energibesparingar som skulle uppfyllas om standardmetoden tillämpas. Om den alternativa metoden väljs ställs även kravet att medlemsstaten *i tillämpliga fall* inför renoveringspass för byggnader som utgör minst tre procent av den totala golvytan i uppvärmda och/eller kylda byggnader som ägs av offentliga organ. När det gäller dessa byggnader ska renoveringen till en nära-nollenergibyggnad ha uppnåtts senast 2040.

6.1 Förslag på uppföljning

I dagsläget finns samlade nationella data på byggnaders energiprestanda endast i Boverkets energideklarationsregister (GRIPEN). Alternativen för uppföljning av artikel 6 är därmed att utgå ifrån befintlig inrapportering genom energideklarationerna och/eller att upprätta en ny rapportering. Detta gäller oavsett om regeringen väljer att tillämpa standardmetoden eller den alternativa metoden. Till följd av de osäkerheter som presenterats i avsnitt 2.2 samt den förestående översynen av utformning och system för energideklarationer i samband med genomförande av EPBD (läs mer nedan i avsnitt 6.2) föreslår Energimyndigheten en vidareutredning av ett mer konkret förslag på uppföljning.

Så länge regeringen inte har beslutat om strategi för genomförande av artikel 6 och omfattningen av aktörer inte är fastställd vet vi inte heller hur många aktörer som årligen kan förväntas genomföra renoveringsåtgärder och vars effekter ska följas upp. Ställs ett mer generellt krav och ett stort antal aktörer/byggnader omfattas kan det vara lämpligt att följa upp trenden av energiprestandaförbättringar (statistisk metod). Om kraven å andra sidan avgränsas till ett mindre urval av aktörer/byggnader årligen kan krav på inrapportering av energiprestandaförbättringar vara mer ändamålsenligt. En statistisk uppföljning kan med fördel ta sin utgångspunkt i den data som rapporteras in via GRIPEN till följd av befintliga lagkrav och kompletteras med en förenklad rapportering. Om uppföljning i stället ska göras av ett begränsat urval aktörer årligen kan krav på inrapportering vara att föredra.

Textruta 3. Energideklarationer

Lagen om energideklarationer för byggnader⁷⁴ trädde i kraft 2006 och det ledde till att många energideklarationer upprättades för första gången 2009–2010.

I energideklarationer samlas uppgifter om hur mycket energi som används i en byggnad. Exempel på uppgifter är energiprestanda, energianvändning, uppvärmd area och energiklass. En upprättad energideklaration är giltig i tio år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från dessa skyldigheter.

6.1.1 Utgångspunkt för en statistisk uppföljning

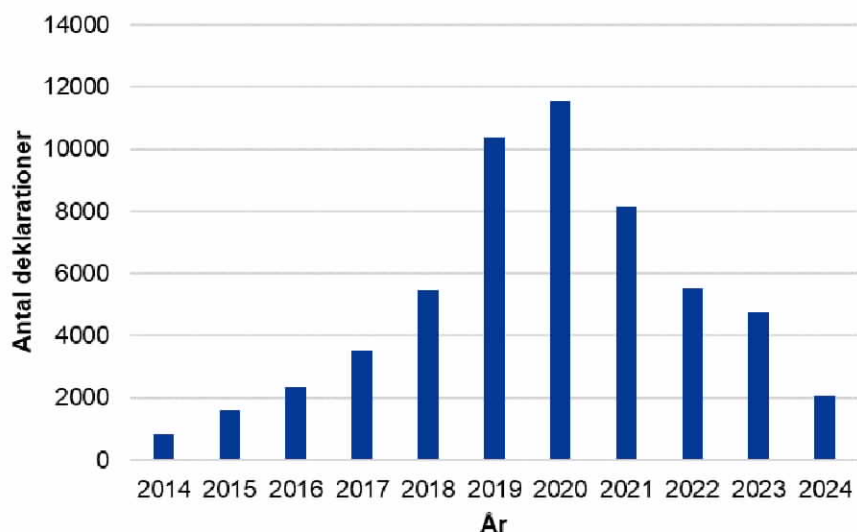
Det administrativt minst betungande alternativet för en statistisk uppföljning skulle vara att utgå ifrån de energideklarationer som upprättas och rapporteras till GRIPEN till följd av befintliga lagkrav. Eventuella energibesparingar som följer av en renoveringsåtgärd kan då uppskattas genom att jämföra rapporterad nivå på energiprestanda mellan två efterföljande energideklarationer för samma byggnad. Om de energideklarationer som upprättas varje år av offentliga organ (och där en tidigare deklaration finns för samma byggnad) kan anses vara statistiskt representativt för alla byggnader som ägs av offentliga organ kan resultatet extrapoleras till resten av populationen.

Indikationer på att urvalet inte är representativt för populationen

Eftersom Energideklarationer enligt lag ska göras vart tionde år (se Textruta 3 ovan) vore det ur ett statistiskt perspektiv önskvärt med en jämn fördelning av antal upprättade energideklarationer över åren. Genom att observera den årliga fördelningen av inkomna deklarationer av lokalbyggnader som totalt sett (oberoende ägare) under de senaste 10 åren framgår att det finns stor variation mellan åren, se Figur 6.

⁷⁴ Lag om energideklarationer för byggnader, SFS 2006:985

Figur 6. Antal upprättade energideklARATIONER för lokaler $A_{temp} > 250 \text{ m}^2$ 2014–2024 från utdrag ur energideklarationsregistret GRIPEN 2024-05-24



Källa: Boverket

Under åren 2019–2020 finns en topp med betydligt fler utförda deklARATIONER än både tidigare och efterföljande år. Detta är troligtvis en följd effekt av när lokalbyggnaderna var tvungna enligt kravet att vara energideklarerade samt en deklARATIONER giltighetstid på tio år. Så länge ingen förändring görs av lagkravet kan vi även framöver förvänta oss att se en topp i antal upprättade deklARATIONER ungefär vart tionde år. Eftersom det inte finns anledning att misstänka att trenden ser annorlunda ut för offentliga organs byggnader innebär det en risk för att det under mellanliggande perioder inte kommer att upprättas tillräckligt med deklARATIONER för att kunna säkerställa ett representativt urval. Det kan även finnas ett bortfall av lokaler som inte har krav på sig att upprätta en deklARATIONER.

Risk för tidsfördröjning i rapportering av effekter

Till följd av utformningen av en energideklARATIONER finns inte heller möjligt att, avgöra när i tiden mellan två upprättade energideklARATIONER som prestandaförbättrande åtgärder har utförts. För att uppgifterna i energideklARATIONER ska kunna användas som underlag för uppföljning behöver i så fall ett antagande göras att insatser och därmed effekter är någorlunda jämnt fördelade över åren och att det därför går att anta att en förbättringsinsats skett de år som deklARATIONER kommer in. Eftersom lagkravet endast funnits sen 2008 finns inga möjligheter att identifiera om ett sådant antagande är rimligt baserat på data i GRIPEN utan skulle behöva motiveras baserat på annat underlag. En konsekvens av ett sådant antagande är att det finns en tidsfördröjning i uppföljningen så att det kan ta upp till tio år innan en effekt av en

renoveringsinsats fångas upp i uppföljningen. Ifall regeringen väljer att införa styrmedel i syfte att öka renoveringstakten och uppnå 2030-målet skulle en sådan lagg kunna visa sig problematisk om den naturliga renoveringstakten inte är tillräckligt hög för att säkerställa måluppfyllelse. Detta i kombination med ovan nämnda begränsningar talar för att kompletterande uppgifter kommer att vara nödvändiga.

6.1.2 Utredning av kompletterande rapportering

Eftersom urvalet i befintlig rapportering inte är tillräckligt för att utgöra underlag för uppföljning skulle kvaliteten kunna förbättras genom att upprätta ett förenklat kompletterande rapporteringsförfarande. Det skulle innebära att alla offentliga organ åläggs eller ombeds att rapportera in en förbättring av energiprestandan i sina byggnader efter genomförande av åtgärder. För att hålla nere de administrativa kostnaderna bör en sådan rapportering rimligen ske vid en viss miniminivå av förbättring av energiprestanda (standardmetoden) eller en viss miniminivå av energibesparingar (alternativa metoden).

Energimyndigheten föreslår att uppföljning av artikel 6 utreds vidare i ett nytt uppdrag med utgångspunkt i befintlig rapportering. I uppdraget bör även en kompletterande rapportering och utformning av en sådan utredas i detalj. En sådan utredning behöver ta hänsyn Boverkets översyn av energideklarationsregistret i samband med genomförande av det omarbetade EPBD (se avsnitt 6.2) där det bland annat ställs krav om förenklade uppdateringar av energiprestanda⁷⁵. Den kompletterande rapporteringen behöver inte nödvändigtvis göras via GRIPEN. När en kompletterande rapportering tas fram är det viktigt att säkerställa att den inte innebär betydande administrativ börda för vare sig uppgiftslämnare eller ansvarig myndighet.

6.2 Kopplingar till EPBD och krav på lokaler och offentliga organ

Offentliga organs byggnader utgörs främst av lokaler och det innebär att de kan komma att omfattas av nya krav i det omarbetade direktivet för byggnaders energiprestanda (EPBD)⁷⁶. EPBD syftar till att förbättra energiprestandan i byggnader och minska växthusgasutsläppen för att nå ett byggnadsbestånd med bara så kallade nollutsläppsbyggnader senast 2050. Direktivet trädde i kraft den 28 maj 2024 och ska ha implementerats i svenska lagstiftning senast den 29 maj 2026.

I EPBD artikel 9 fastställs bland annat minimistandarder för energiprestanda (MEPS) för lokalbyggnader. Medlemsstaterna ska vid införandet av direktivet

⁷⁵ Artikel 19.14 i EPBD.

⁷⁶ EPBD (EU) 2024/1275

fastställa gränsvärden för primärenergianvändning eller slutlig energianvändning⁷⁷ motsvarande de 16 respektive 26 procent sämsta lokalbyggnaderna. Till 2030 ska alla lokaler ha en energiprestanda som är bättre än gränsvärdet för de 16 procent sämsta lokalbyggnaderna och till 2033 ska energiprestandan vara bättre än gränsvärdet för de 26 procent sämsta lokalbyggnaderna. Gränsvärdena för energiprestanda får fastställas för hela det nationella lokalbyggnadsbeståndet den 1 januari 2020 eller per typ och kategori av byggnader. Medlemsstater kan besluta att inte tillämpa de minimistandarder för energiprestanda på kategorier av byggnader som till exempel är av historiskt värde, används för religiös verksamhet och så vidare. Kriterier kan även fastställas för att undanta enskilda lokalbyggnader men om medlemsstaterna inför undantag ska de uppnå likvärdiga förbättringar av energiprestanda i andra delar av lokalbyggnadsbeståndet.

Medlemsstaterna ska även fastställa tidsramar inom vilka lokalbyggnader ska överensstämma med lägre gränsvärden för energiprestanda senast 2040 och 2050. Detta ska ske i linje med planen för omvandling av det nationella byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader.

Det finns krav även i EPBD som riktar sig specifikt mot offentlig sektor och offentliga organ som definierat i EED. Definitionen 'Offentliga organ' som anses utgöra den offentliga sektorn i EED hänvisas till vid flertalet tillfällen i EPBD. De krav som finns i EPBD som avser offentliga organ är följande:

- nya byggnader som ägs av offentliga organ ska vara nollutsläppsbyggnader från 1 januari 2028⁷⁸. Detta är två år tidigare än kravet på alla nya byggnader ska vara nollutsläppsbyggnader. Förutom detta ska offentliga organ fram tills kravet blir tillämpligt att om de avser att nyttja en ny byggnad som de inte äger ska de sträva efter att den byggnaden ska vara en nollutsläppsbyggnad.
- byggnader som ägs eller nyttjas av offentliga organ ska medlemsstaterna säkerställa förinstallerad kabeldragning för minst 50 procent av bilparkeringsplatserna senast den 1 januari 2033.⁷⁹
- medlemsstaterna ska se till att det inrättas och drivs faciliteter för tekniskt stöd, bland annat genom inkluderande gemensamma kontaktpunkter för byggnaders energiprestanda. De faciliteter för tekniskt bistånd som inrättats ska ge rådgivning med effektiv information

⁷⁷ Uttryckt i kWh/(m²*y).

⁷⁸ Artikel 7 i EPBD

⁷⁹ Artikel 14 i EPBD

om tekniska och finansiella möjligheter och lösningar för bland andra offentliga organ.⁸⁰

- medlemsstaterna ska se till att digitala energideklarationer utfärdas för offentliga byggnader som ägs eller nyttjas av offentliga organ.⁸¹
- medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att energideklarationer visas på en framträdande plats som är klart synlig för allmänheten om en byggnad nyttjas av offentliga organ och ofta besöks av allmänheten.⁸²
- medlemsstaterna ska se till att certifieringen av energiprestanda för byggnader, inrättandet av renoveringspass, bedömningen av smarthetsberedskap, inspektionen av värmesystem, ventilationssystem och luftkonditioneringssystem utförs på ett oberoende sätt av kvalificerade eller certifierade experter, oavsett om dessa arbetar som egenföretagare eller är anställda av offentliga organ eller privata företag.⁸³

I EPBD står det vidare att medlemsstaterna ska fastställa en nationell byggnadsrenoveringsplan⁸⁴ för att säkerställa omvandling av byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader till 2050. Vart femte år ska medlemsstaterna utarbeta och till kommissionen inlämna sitt utkast på planen med användning av mallen i bilaga II. I mallen står det bland annat att obligatoriska indikatorer över genomförda och planerade styrmedel och åtgärder med avseende på förbättring av byggnader som ägs av offentliga organ, inbegripet strategier och åtgärder enligt artiklarna 5, 6 och 7 i EED ska inkluderas. Det första utkastet till byggnadsrenoveringsplan ska lämnas in till kommissionens senast den 31 december 2025 och den slutgiltiga renoveringsplanen ska sedan rapporteras i december 2026.

Byggnader ägda av offentliga organ är framför allt olika typer av lokalbyggnader. Beroende på vilka lokalbyggnader som inkluderas i definitionen av byggnader som ägs av offentliga organ så kan det finnas en överlappning mellan vilka byggnader som måste förbättra sin energiprestanda i och med MEPS-kraven i EPBD och 3-procentskravet i EED. Att förbättra de sämsta byggnadernas till NNE-byggnader, enligt standardmetoden i för att harmonisera kraven i de båda direktiven skulle troligen bli kostsamt för en befintlig byggnad. Detta då kravet på energiprestanda för en NNE-byggnad är samma krav som för en nybyggd byggnad, se kapitel 2.2. Det stärker ytterligare för att använda den alternativa

⁸⁰ Artikel 18 i EPBD.

⁸¹ Artikel 20 i EPBD.

⁸² Artikel 21 i EPBD.

⁸³ Artikel 25 i EPBD.

⁸⁴ Artikel 3 i EPBD.

metoden för att nå kraven i artikel 6. Med den alternativa metoden kan fokuset i stället för att renovera till NNE-byggnad vara att renovera till en kostnadsoptimal nivå och på så sätt kunna prioritera att renovera de sämre byggnaderna.

Å andra sidan vid tillämpning av den alternativa metoden i artikel 6 tillkommer ett krav på att säkerställa att ett renoveringspass 'i tillämpliga fall' införs för byggnader som utgör minst 3 procent av den totala golvytan i uppvärmda och/eller kylda byggnader som ägs av offentliga organ. För dessa ska renovering till en NNE-byggnad ha uppnåtts senast 2040. Vidare utredning behövs för att undersöka hur begreppet 'i tillämpliga fall' ska tolkas samt införandet av renoveringspass som kommer tas fram i och med implementeringen av EPBD.

Resonemanget kring att tillämpa den alternativa metoden bygger på premissen att den NNE-nivå som finns i nuläget för befintliga byggnader är den nivå som det kommer vara även framåt. Men Boverket överväger att införa differentierade nivåer för både NNE-byggnader och nollutsläppsbyggnader i samband med införlivandet av det omarbetade EPBD.

Tas nya NNE-nivåer fram skulle det ändra förutsättningarna när det kommer till hur ambitiöst och kostsamt det är att renovera 3 procent av golvarea samt hur stort betinget för energibesparingar skulle bli. Nya beräkningar skulle behöva utföras och det skulle behöva analyseras om det är standardmetoden eller den alternativa metoden som ska användas. Den alternativa metoden rapporterades till kommissionen men medlemsländer får byta tillbaka till standardmetoden men det behöver dock göras innan implementeringen av direktivet ska vara slutförd den 12 oktober 2025.

Energimyndigheten ser möjliga synergieffekter av att främja renoveringsåtgärder som bidrar till att uppfylla både renoveringskravet i artikel 6 i EED och MEPS-kravet för lokaler i EPBD. Ofta finns kostnadseffektiva åtgärder att vidta för de byggnader som har sämst energiprestanda, vilket leder till att det i många fall är klokt att prioritera satsningar på de byggnader som omfattas av MEPS-kraven även för uppfyllandet av EED-kravet på offentliga byggnader.