

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande angående Remiss av tre rapporter från Boverket om genomförandet av direktivet om byggnaders energiprestanda

Sammanfattning

- Energimyndigheten ser genomförandet av det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda (EU/2024/1275), EPBD, som en möjlighet som kan ge stora nyttor och bidra till utvecklingen av ett robust och hållbart energisystem. Genomförandet av EPBD kan även bidra till Sveriges åtaganden enligt det omarbetade direktivet om energieffektivitet (EU/2023/1791), EED. Energimyndigheten saknar denna helhetssyn i Boverkets förslag och bedömningar, vilket riskerar att leda till ett ineffektivt genomförande som inte tar hänsyn till synergier mellan direktiven.
- Energimyndigheten kan inte se att förslagen och bedömningarna analyseras utifrån hur de bidrar till EPBD:s syften och mål. Energimyndigheten saknar genomgående konsekvensanalyser av de förslag som presenteras i rapporterna, vilket försvårar en bedömning av förslagens effekter och effektivitet.
- Energimyndigheten delar inte Boverkets bedömning att kravet i EPBD på att upprätta en energideklaration i byggnader som ägs av offentliga organ enbart gäller om byggnaden ofta besöks av allmänheten.
- Energimyndigheten anser att Boverkets förslag till ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader 7a § bör kompletteras med kravet i artikel 19.9 i EPBD, att rekommendationer även ska innehålla en bedömning av värme- eller luftkonditioneringssystemets återstående livslängd.

- Energimyndigheten anser att energiklass A0 bör införas för nya nollutsläppsbyggnader, att energiklass A+ inte bör införas och att befintliga byggnader inte ska få energiklass A0 om de renoveras till deras särskilt satta kostnadsoptimala nivå.
- Energimyndigheten tillstyrker Boverkets förslag till ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader 17 § första stycket 2 om att ge direktåtkomst till energideklarationsregistret för den kommunala energi- och klimatrådgivningen. Boverket bör också säkerställa att finansinstitut ges tillgång till fullständiga energideklarationer i enlighet med kravet i EPBD, men också undersöka möjligheten att ytterligare öka tillgången till energideklarationsdata för tredjepartsaktörer, i linje med kraven i EED.
- Energimyndigheten avstyrker förslaget att ”mycket hög energiprestanda” har tagits bort i plan- och byggförordningen (2011:338) 3 kap 14§. Att byggnader ska ha en mycket god energiprestanda är en fundamental princip, inte minst i EPBD, och bör därför stå kvar i förordningen.
- Energimyndigheten anser att begreppen ”ombyggnad”, ”större renovering” behöver ses över. Vidare bör begreppet ”stegvis totalrenovering” införas och definieras på lämplig författningsnivå.
- Energimyndigheten står inte bakom bedömningen att en byggnad ska klassas som nollutsläppsbyggnad om det kan påvisas att det inte finns fler lönsamma åtgärder som är genomförbara. Energimyndigheten ser inte heller att EPBD öppnar upp för att individuella bedömningar av varje enskild byggnads energiprestanda kan göras för att avgöra om den är en nollutsläppsbyggnad.
- Ur perspektivet att bygga ut ändamålsenlig laddinfrastruktur delar Energimyndigheten Boverkets uppfattning om att det retroaktiva kravet endast bör gälla parkeringar inne i byggnader.

Energimyndighetens ställningstagande

Efter inledande synpunkter som är gemensamma för Boverkets tre rapporter presenteras Energimyndighetens ställningstagande i separata avsnitt för var och en av rapporterna; om översyn av systemet med energideklarationer, metoder och definitioner och krav inom solenergi samt hållbar mobilitet.

Inledande synpunkter

Sveriges byggnadsbestånd består av en stor andel äldre byggnader, som ofta inte är energieffektiva och som kan antas ha ett mer eller mindre stort renoveringsbehov. Energimyndigheten har i tidigare rapporter identifierat en stor

potential för lönsam energieffektivisering, men för att realisera potentialen krävs stärkta åtgärder för att överbrygga hinder och ta vara på de fönster för kostnadseffektiva insatser som öppnas i samband med renovering verkligen nyttjas. Med renoveringscykler på runt 50 år innebär varje missad chans att det kan dröja länge till nästa tillfälle, eller att åtgärder genomförs på ett mindre kostnadseffektivt sätt. En nyckel är helhetssyn och livscykelperspektiv på resurseffektivitet, med effektiv energianvändning i fokus.

Energieffektivisering i bebyggelsen innebär även möjligheter att bidra till att lösa problemen med kapacitets- och effektbrist samt öka flexibiliteten i elsystemet. Energieffektivitet i bebyggelsen och energieffektivisering av befintliga byggnader är en viktig möjliggörare i utvecklingen av ett robust och hållbart energisystem.

Genomförandet av det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda (EU/2024/1275), EPBD, är en möjlighet att bygga ett regelverk som tar tillvara byggnaders energieffektivitet utifrån ett energisystemperspektiv. Samtidigt som det också kan ge ett värdefullt bidrag till Sveriges åtaganden om energieffektivisering enligt det reviderade direktivet om energieffektivitet (EU/2023/1791), EED. Genomförandet bör därmed ske med en helhetssyn som tar hänsyn till synergier mellan direktiven.

Energimyndigheten kan inte se att förslagen och bedömningarna analyseras utifrån hur de bidrar till EPBD:s syften och mål. Energimyndigheten saknar genomgående konsekvensanalyser av de förslag som presenteras i rapporterna och menar att detta försvårar en bedömning av förslagens effekter och effektivitet.

Översyn av systemet med energideklarationer - Förslag på författningsändringar, delredovisning av regeringsuppdrag¹

Upprättande och uppvisande av energideklaration

Energimyndigheten delar inte Boverkets bedömning, baserat på skälsats 69 i EPBD, att kravet på att *upprätta* en energideklaration bara ska gälla sådana offentliga byggnader som ofta besöks av allmänheten. I artikeln 20.1 b i EPBD ställs krav på att upprätta en energideklaration för byggnader som ägs eller nyttjas av offentliga organ, oavsett om de ofta besöks av allmänheten eller ej. Skälsats 69 anger att "Information om byggnaders energiprestanda bör spridas bättre till allmänheten genom att energicertifikaten anslås tydligt, särskilt i byggnader som utnyttjas av offentliga organ och som ofta besöks av allmänheten" och handlar därmed om var energideklarationer ska *visas*. Skälsatser kan dessutom inte användas för att sänka kravet i förhållande till vad som regleras i direktivets artiklar. Energimyndigheten menar att delen "och ofta

¹ Boverket, 2025. *Översyn av systemet med energideklarationer Förslag på författningsändringar, delredovisning av regeringsuppdrag RAPPORT 2025:6*.
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2025/oversyn-av-systemet-med-energideklarationer.pdf>

besöks av allmänheten” i Boverkets förslag till 5 § första stycket 1 i lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader bör strykas, så att stycket enbart lyder ”1. byggnaden ägs av ett offentligt organ, eller”. Om inte, riskerar färre byggnader omfattas av kravet och med det faller det huvudsakliga syftet med direktivet, att förbättra befintliga byggnaders energiprestanda med offentliga aktörer som föregångare.

Som konsekvens av ändringarna i 5 § behöver 13 § justeras, så att kravet på synlighet för allmänheten enbart gäller byggnader som ägs eller nyttjas av offentliga organ och ofta besöks av allmänheten.

Utökat innehåll i energideklarationen

Energimyndigheten anser att Boverkets förslag till ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader 7a § bör kompletteras med kravet i artikel 19.9 i EPBD, att rekommendationer även ska innehålla en bedömning av värme- eller luftkonditioneringssystemets återstående livslängd, då detta krav kan vara gynnsamt för fastighetsägaren för att kunna planera inför framtida investeringar för när systemen måste bytas ut.

Energiklassning

Energimyndigheten delar Boverkets tolkning att det inte är entydigt om EPBD ställer krav på att även byggnader som renoveras till nollutsläppsbyggnader ska få energiklass A (eller A0). Då gränsvärdet för nollutsläppsbyggnader får sättas lägre för befintliga byggnader än för nya skulle det innebära att två byggnader med vitt skild energiprestanda kan ha samma energiklass, vilket skulle vara missvisande ur ett konsumentperspektiv. Energimyndigheten anser att Sverige i stället bör utnyttja den flexibilitet i tolkning som direktivet ger och föreslår därför att om en befintlig byggnad lever upp till direktivets krav på nollutsläppsbyggnader ska det i stället redovisas separat i energideklarationen, frikopplat från energiklassningen som då fortfarande kan reflektera hur bra byggnadens energiprestanda faktiskt är.

I de fall en byggnadsägare vill renovera till en energiprestanda som är bättre än den kostnadsoptimala nivån skulle det i så fall återspeglas i energiklassningen, vilket kan skapa incitament till mer omfattande energieffektivisering i samband med renovering.

Energimyndigheten håller med Boverket om de fördelar som beskrivs vid ett införande av energiklass A0 och förordar införandet av energiklass A0 för nya byggnader.

Energimyndigheten håller med Boverket om de fördelar som beskrivs med en skala med fasta intervall för energiprestanda som är konstanta över tid och förordar en fast skala för energiklass A-G.

Energimyndigheten instämmer i Boverkets resonemang att det, ur perspektivet att öka incitamenten att bygga med bättre energiprestanda, hade varit fördelaktigt att

införa energiklass A+, men instämmer även i problematiken kring kriterierna för energiklassen. Energimyndigheten anser inte att energiklass A+ bör införas.

Datautbyte och databaser

Energimyndigheten tillstyrker Boverkets förslag till ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader 17 § första stycket 2 om att ge direktåtkomst till energideklarationsregistret för den kommunala energi- och klimatrådgivningen.

Energimyndigheten anser dock att förslaget inte är tillräckligt för att uppfylla kravet i direktivets artikel 22.2 i EPBD om finansinstituts tillgång till energideklarationer ”Medlemsstaterna ska säkerställa enkel och kostnadsfri tillgång till det fullständiga energicertifikatet för byggnadsägare, hyresgäster och förvaltare samt för finansinstitut när det gäller byggnaderna i deras investerings- och utlåningsportföljer och, med tillstånd från ägaren, även för oberoende experter.”. Det ingick dessutom i Boverkets uppdrag att ”så långt det är möjligt säkerställa att tredjepartsaktörer ska ha möjlighet att bygga tjänster som använder sig av data från systemet”. Möjligheten för fler aktörer att få tillgång till energideklarationer bör utredas vidare, tillsammans med det krav som ställs i EED. I EED ställs krav på medlemsstaterna att stödja en välfungerande marknad för energitjänster genom att avlägsna hinder för avtal om energiprestanda och andra modeller för energieffektivitetstjänster för identifiering eller genomförande av energibesparingsåtgärder i artikel 29.6 b och att främja låneprodukter för energieffektivitet i artikel 30.3. I båda fallen är tillgång till energideklarationsdata centralt för att kunna identifiera presumtiva kunder. Boverket bör därför säkerställa att finansinstitut ges tillgång till fullständiga energideklarationer i enlighet med kravet i EPBD men också undersöka möjligheten att ytterligare öka tillgången till energideklarationsdata för tredjepartsaktörer, i linje med kraven i EED.

Metoder, definitioner och krav inom solenergi i direktivet om byggnaders energiprestanda - Förslag på författningsändringar, delredovisning av regeringsuppdrag²

Definitioner

I Boverkets förslag till ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) 3 kap 14 § har texten kortats ner och skrivelser som att en byggnad ska ha ”mycket hög energiprestanda” har tagits bort samt att begreppet ”förnybara energikällor” har ersatts med ”fossilfria källor”. Vad dessa begrepp innebär föreslår Boverket att de ska förtydliga i föreskrifter, som ännu inte är tillgängliga, vilket gör det svårt att bedöma om begreppens definitioner skapar det incitament som EPBD syftar till gällande en byggnads mycket goda energiprestanda och hög grad av försörjning med förnybara energikällor. Att byggnader ska ha en mycket god

² Boverket, 2025. *Metoder, definitioner och krav inom solenergi i direktivet om byggnaders energiprestanda – Förslag på författningsändringar, delredovisning av regeringsuppdrag RAPPORT 2025:3*. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2025/metoder-definitioner-och-krav-inom-solenergi-i-direktivet-om-byggnaders-energi-prestanda.pdf>

energiprestanda är en fundamental princip, inte minst i EPBD och bör därför stå kvar i förordningen, medan de resterade justeringarna i paragrafen, om de förtydligas i forskrifterna, skulle kunna utgå. Att ändra från ”förnybara energikällor” till ”fossilfria källor” kan innebära ett försvårande för Sverige att uppfylla Förnybartdirektivet (EU 2023/2413), RED, artikel 15a.3³, vilket bör tas i beaktande innan en sådan ändring görs.

Boverket utreder begreppen ”ombyggnad” och ”större renovering” i rapporterna om energideklarationer och om metoder och definitioner. Boverket föreslår inte att begreppet ”större renovering” införs i svenska lagstiftning, utan fortsättningsvis ska begreppet ”ombyggnad” användas. Regler för ombyggnad har tidigare konstaterats vara svårtillämpade och oförutsägbara, vilket Boverket nämner i sin utredning om översyn av ombyggnadsbegreppet⁴.

Energimyndigheten föreslår att Boverket utreder om det skulle vara gynnsamt att införa begreppet ”större renovering” och med det de kriterier för vad en ”större renovering” utgör enligt EPBD, vilket skulle kunna förenkla och förtydliga tillämpningen av reglerna i detta avseende.⁵

Begreppet ”stegvis totalrenovering” bör införas och definieras på lämplig författningsnivå eftersom begreppet nämns i förslaget till ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader 7 c §.

Nollutsläppsbyggnader

Boverket lämnar inga förslag på ändring i lag eller förordning med anledning av artikel 11 om nollutsläppsbyggnader, men resonerar om olika alternativ för kommande föreskrifter. Energimyndigheten vill ta tillfället i akt att kommentera dessa resonemang. Boverket förordar i rapporten att ”det fastställs en specifik nivå inom respektive kategori för befintliga byggnader, men att det även ges möjlighet att definiera en enskild befintlig byggnad som en nollutsläppsbyggnad om det kan påvisas att det inte finns fler lönsamma åtgärder som är genomförbara, givet att även övriga kriterier för en nollutsläppsbyggnad är uppfyllda”.

EPBD ger flera möjligheter att undanta enskilda byggnader från kraven på gränsvärden för energiprestanda, enligt artikel 9, och möjligheter att anpassa kraven på energiprestanda vid större renoveringar och åtgärder på klimatskalet för befintliga byggnader utifrån vad som är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart enligt artikel 8.1–2. Utöver det, som Boverket även konstaterar,

³ Utdrag ur artikel 15a.3i RED ” 3. Medlemsstaterna ska införa lämpliga åtgärder i sina nationella föreskrifter och byggregler och, i tillämpliga fall, i sina stödsystem, för att öka andelen el och uppvärmning och kylning från förnybara energikällor, både som producerats på plats eller i närheten liksom förnybar energi som tas från nätet, i byggnadsbeståndet.”

⁴ Boverket, 2021. *Översyn av ombyggnad i PBL Förslag till en förtydligad reglering RAPPORT 2021:19*. boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2021/oversyn-av-ombyggnad-i-pbl---forslag-till-en-fortydligad-reglering.pdf

⁵ Artikel 2.22 i EPBD större renovering: renovering av en byggnad där
a) totalkostnaden för renoveringen av klimatskalet eller byggnadens installationssystem överstiger 25 % av byggnadens värde, exklusive värdet av den mark där byggnaden är belägen, eller
b) mer än 25 % av klimatskalets yta renoveras.
Medlemsstaterna får välja om de vill tillämpa alternativ a eller b.

finns vissa möjligheter till anpassning för byggnader med kulturvärden enligt artikel 5.2, utöver de möjligheter som ges att helt undanta vissa byggnader enligt artikel 5.3. Energimyndigheten tolkar inte att det innebär att dessa byggnader ska klassas som nollutsläppsbyggnader, utan enbart att dessa inte behöver uppnå minimikraven avseende energiprestanda. Att ändå klassa dessa byggnader som nollutsläppsbyggnader riskerar att urholka begreppet till den grad att det tappar sin mening.

Av rapporten framgår att det inte är givet att det är samhällsekonomisk lönsamhet som avses i bedömningen av om det finns lönsamma åtgärder vid upprättande av energideklarationen. Boverket säger att det bör utredas vilka åtgärder som minst måste ha bedömts, ”bland annat i relation till kraven på energiexperten att lämna kostnadseffektiva åtgärdsförslag”, och även hur beräkningen ska göras i enskilda fall, ”vid behov både i fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska termer”. De ”kostnadseffektiva åtgärdsförslag” som lämnas av energiexperten utgår från fastighetsägarens lönsamhet och inte samhällsekonomisk lönsamhet, vilket enligt direktivet är det som ska ligga till grund för bedömningen av kostnadsoptimala nivåer för energiprestandan.⁶ För att avgöra om det finns ytterligare åtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma behövs då ytterligare analyser.

Om energiexperten vid upprättande av energideklarationen inte bara ska bedöma fastighetsekonomisk utan också samhällsekonomisk lönsamhet ställs nya krav på experternas kompetens. En än allvarigare konsekvens är att experten hamnar i en besvärlig situation med byggnadsägaren, om expertens bedömning av om det finns lönsamma åtgärder att föreslå avgör om byggnaden ska klassas som nollutsläppsbyggnad eller inte. Det riskerar att skapa ett incitament för energiexperten att inte ge rekommendationer om lönsamma åtgärder för att då kunna klassa byggnaden som en nollutsläppsbyggnad.

Detta bör även ses i ljuset av Riksrevisionens granskning⁷ som visade att många energideklarationer saknar åtgärdsförslag, även för byggnader med relativt hög energianvändning. Vidare lyfts det även i granskningen att det är oklart vad kostnadseffektiva åtgärder innebär.

Hållbar mobilitet - Delrapport uppdrag inom EPBD⁸

Ur perspektivet att bygga ut ändamålsenlig laddinfrastruktur delar Energimyndigheten Boverkets uppfattning om att de retroaktiva kraven endast bör gälla parkeringar inne i byggnader. Dock är detta inte en juridisk bedömning. Energimyndigheten kan inte utesluta att en överetablering av laddinfrastruktur

⁶ ”Kostnadsoptimala nivåer” definieras i artikel 2.32 i EPBD, där a räknar upp ett antal faktorer som ska beaktas vid bestämmandet av nivån och iv omfattar ”externa miljö- och hälsoeffekter till följd av energianvändning”.

⁷ Riksrevisionen, 2021. *Systemet med energideklarationer – tydligt syfte men oklart mål* RIR 2021:21. [Systemet med energideklarationer - tydligt syfte men oklart mål \(RiR 2021:21\)](#)

⁸ Boverket, 2025. *Hållbar mobilitet Delrapport uppdrag inom EPBD RAPPORT 2025:8*. [Hållbar mobilitet](#)

kan bli konsekvensen av en etablering i den skala som det bredare alternativet, att inkludera parkering även utanför byggnaderna, skulle ge.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade generaldirektören Caroline Asserup. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit biträdande avdelningschef Martin Flack samt chefsjuristen Rikard Janson. Föredragande har varit handläggaren Sarah Petersson.

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift