Naturskyddsföreningen

Er ref/dnr: KN2026/01494
Vårt dnr: 2026/0027

Klimat-och näringslivsdepartementet
Energienheten
Sandra Lennander,
sandra.lennander@regeringskansliet.se

Stockholm 23 oktober 2026

Yttrande över promemorian "Energiplanering i kommuner och regioner och en mer energieffektiv offentlig sektor"

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen välkomnar förslagen om energiplanering i kommuner och regioner och tillstyrker i huvudsak förslagen i avsnitt 4.
- Föreningen anser däremot att genomförandet av artikel 3 i energieffektiviseringsdirektivet (EED) är bristfälligt och avstyrker därför förslagen i avsnitt 5.
- Regeringens förslag bygger på en alltför snäv tolkning av artikel 3. Bland annat tillämpas direktivets beloppsgränser även på planerings- och policybeslut, trots att de endast avser större investeringsbeslut.
- Förslaget utgår vidare från att bedömningar enligt principen om energieffektivitet först kan integreras i befintliga miljöbedömningar. Föreningen bedömer att dagens regelverk för miljöbedömningar inte säkerställer att de analyser av energieffektivitetslösningar som krävs enligt artikel 3 genomförs.
- Genomförandet avseende policybeslut begränsas i huvudsak till ändringar i Energimyndighetens instruktion. Föreningen anser att detta inte uppfyller direktivets krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att energieffektivitetslösningar bedöms.
- Förslagen om tillsyn, övervakning och kostnads-nyttoanalyser ger inte heller principen om energieffektivitet först det genomslag som direktivet förutsätter. Särskilt saknas ett tydligt krav på ett brett samhällsekonomiskt perspektiv.
- Föreningen anser att regeringen i stället bör gå vidare med de förslag som Energimyndigheten presenterade 2024.
- För att genomförandet ska vara fullständigt krävs dessutom skyndsamt arbete med föreskrifter, metodstöd samt den kartläggning av hinder i befintliga lagstiftning och styrmedel enligt artikel 3.5 d.

Specifika synpunkter

Inledning – allmänna kommentarer

Naturskyddsföreningen tackar för möjligheten att lämna synpunkter på promemorian. Föreningens yttrande är begränsat till de delar som avser energiplanering och principen om energieffektivitet först.

Föreningen välkomnar att regeringen nu har lämnat förslag för att genomföra delar av direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet (EED). Delar av direktivet har redan genomförts i svensk rätt.

Avsnittsindelningen nedan följer promemorians rubriker. Underrubriker markerade med bokstäver (t.ex. a., b., c.) har lagts till av oss i syfte att strukturera argumentationen.

4. Energiplanering i kommuner och regioner och en energieffektivare offentlig sektor

Det är positivt att kommuner och regioner får tydligare instruktioner om att lyfta fram energieffektivisering i energiplaneringen. Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av att staten tillhandahåller nationell vägledning, metodstöd, analysunderlag och rapporteringsmodeller för att säkerställa att lagstiftningen tillämpas likvärdigt i hela landet. Utan tillräckligt stöd finns en risk att det viktiga arbetet med energieffektivisering får ett begränsat genomslag i praktiken.

Promemorian pekar ut Energimyndigheten som den myndighet som ska ge råd och stöd i arbetet. Att samma myndighet ansvarar för såväl granskning och godkännande som rådgivning och stöd kan dock ifrågasättas. Det kan därför övervägas om länsstyrelserna i stället bör ges ett tydligt uppdrag att ge råd och stöd till kommunernas energiplanering.

5. Principen om energieffektivitet först

Föreningens yttrande fokuserar främst på förslagen till genomförande av artikel 3 i EED där principen om energieffektivitet först (principen) kommer till uttryck. Principen definieras som att alternativa kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder ska ges särskild vikt vid planerings-, policy- och investeringsbeslut innan andra lösningar väljs.

Som framgår av avsnitt 3 i promemorian har Energimyndigheten den 24 september 2024 lämnat förslag på genomförande av bl.a. artikel 3 i rapporten *Underlag för genomförande av delar av de omarbetade EU-direktiven om energieffektivitet, byggnaders energiprestanda och förnybar energi*. Föreningen kommer nedan att referera till rapporten som ”Energimyndighetens underlag”.

Naturskyddsföreningen välkomnar genomförandet av ett viktigt direktiv som kan bidra till omställningen av energisystemet och ett mer systematiskt beaktande av principen om energieffektivitet först i offentligt beslutsfattande.

Naturskyddsföreningen avstyrker dock förslagen i promemorians avsnitt 5.1, 5.2 och 5.3 om genomförandet av principen om energieffektivitet först.

I Energimyndighetens underlag föreslogs att principen skulle genomföras genom en generell reglering som säkerställer att den får ett reellt och systematiskt genomslag i berörda beslutsprocesser. I den aktuella promemorian har regeringen i stället valt att i hög grad utgå från befintliga svenska processer snarare än att skapa ett särskilt "energieffektivitet först"-system. Det innebär en betydligt snävare tolkning av artikel 3 än den som presenterades av Energimyndigheten och att flera av de rättsliga mekanismer som myndigheten bedömde vara nödvändiga för ett fullständigt genomförande har utelämnats. Naturskyddsföreningen ser en risk att detta försvagar principens ställning i praktiken och begränsar dess betydelse i beslutsfattandet. Förslaget riskerar därmed att bli verkningslöst i delar av beslutsprocessen och leda till att energimässigt betydelsefulla beslut faller utanför tillämpningsområdet

5.1 Större investeringar och författningsreglerade planer

Vid större investeringar och författningsreglerade planer ska principen om energieffektivitet först beaktas

Promemorians förslag om genomförande av principen grundar sig på flera felaktiga avgränsningar av principens tillämpningsområde. Enligt artikel 3.1 i EED ska Sverige säkerställa att energieffektivitetslösningar bedöms vid tre olika typer av beslut: planerings-, policy- och större investeringsbeslut. Artikeln anger därefter beloppsgränser som enligt förslagen i promemorian ska användas för samtliga tre beslutstyper.

Enligt föreningen är detta ett felaktigt genomförande av artikel 3.1 i EED eftersom beloppsgränserna i direktivet endast begränsar vilka större investeringsbeslut som ska vara föremål för bedömningar av energieffektivitetslösningar. Att det är så direktivet ska läsas framgår tydligt av det nittonde skälet till direktivet där de franska, tyska, danska och engelska språkversionerna nämner beloppsgränserna endast i förhållande till investeringar. Även den svenska språkversionen menar föreningen är tydlig och säger samma sak som de andra språkversionerna eftersom den sats som placerats i en parantes inleds med ”vilket”, singularis, och därför hänvisar enbart till större investeringsbeslut.

Av Energimyndighetens underlag framgår att myndigheten gjort samma bedömning som föreningen. Det framgår såväl av myndighetens analys av artikel 3.1, se avsnitt 3.1.2 i Energimyndighetens underlag, som 2 § i förslaget till Lag om energieffektivitet först att beloppsgränserna endast ska tillämpas på investeringsbeslut. Även EU-kommissionen ger tydligt uttryck för att beloppsgränserna endast ska tillämpas på större investeringsbeslut. Av Kommissionens rekommendation 2024/2143 av den 29 juli 2024 om riktlinjer för tolkningen av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 (Kommissionens riktlinjer) framgår av fjärde punkten att beloppsgränserna endast träffar större investeringsbeslut. Detta framgår även av avsnitt 4.3 i bilagan till riktlinjerna.

De förslag till genomförande som regeringen tagit emot från Energimyndigheten har inte denna brist. Energimyndighetens förslag tillämpar beloppsgränserna på ett korrekt sätt. Regeringen bör därför gå vidare med förslagen i Energimyndighetens underlag och avstå från att gå vidare med de remitterade förslagen. Promemorians tolkning innebär att principen om energieffektivitet först ges ett snävare tillämpningsområde än vad artikel 3.1 i EED kräver, vilket riskerar att undanta energimässigt betydelsefulla beslut från skyldigheten att beakta energieffektivitetslösningar.

Principen om energieffektivitet först beaktas vid miljöbedömningar enligt miljöbalken

a) Dagens miljöbalk ock MKB-system ställer otillräckliga krav på energieffektiviseringsbedömningar för att uppfylla direktivet

Enligt artikel 3.1 ska bedömningen av energieffektivitetslösningar inbegripa resurser på efterfrågesidan och systemflexibilitet. För att en sådan bedömning ska vara möjlig måste en miljökonsekvensbedömning innefatta alternativ som avser hur efterfrågan av energi kan minska eller som gör efterfrågan mer flexibel. Naturskyddsföreningen delar inte promemorians bedömning att "kraven i miljöbalken innebär att principen om energieffektivitet först ska beaktas, om investeringen eller den författningsreglerade planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan". Kravet enligt miljöbalken och MKB-förordningen på att redovisa rimliga alternativ tolkas vanligen som alternativ avseende lokalisering, teknik och utformning av den aktuella verksamheten eller kraftproduktionen. Energieffektivisering som ett alternativ för att tillgodose samma energitjänst eller samhällsbehov har däremot en betydligt svagare och mer indirekt ställning i dagens MKB-system.[1] För att kraven i miljöbalken skulle motsvara de krav som direktivet ställer borde effektiviseringsåtgärder systematiskt beaktas i alternativsutredningar under tillståndsprocesser, vilket inte är fallet i dag.

Föreningen motsätter sig inte per definition att principen och de bedömningar som den kräver integreras i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken men varken dagens lagstiftning eller praxis avseende miljöbedömningar innebär att miljökonsekvensbeskrivningar kommer att redogöra för de alternativ som artikel 3.1 i EED kräver. Vidare menar föreningen att miljöbedömningar sällan innehåller uppgifter om projektets eller planens energiförbrukning som medger att ens huvudalternativet kan bedömas i enlighet med artikel 3.1 i EED. Det finns exempel i praxis där mark- och miljödomstolar krävt att sökanden ska redovisa alternativa sätt att producera elenergi. Föreningens erfarenhet från mål och ärenden om tillstånd till verksamheter med betydande miljöpåverkan är dock att alternativa sätt att uppnå syftet med verksamheten är ytterst sällsynta. Enligt 17 § 5 punkten i miljöbedömningsförordningen måste länsstyrelsen under samrådet begära en sådan redovisning för att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om alternativa sätt att nå samma syfte.

[1] Tuija Hilding-Rydevik och Lars Emmelin, Alternativ i miljökonsekvensbedömning och miljöbedömning (2013:02)

Det artikel 3.1 i EDD kräver går dock längre än att redovisa alternativa sätt att uppnå syftet med verksamheten. Det som krävs är att verksamhetsutövaren redovisar alternativ som ligger utanför dennes rådighet. Föreningen ifrågasätter om det alls är möjligt att ställa krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en redovisning av de alternativ som krävs för att en bedömning i enlighet med artikel 3.1 ska kunna utföras.

Ett aktuellt exempel är Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 juli 2026 i mål 1889-24. Målet avsåg rättsprövning av en vägplan för en motortrafikled som genomgått en specifik miljöbedömning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kräver varken 6 kap. miljöbalken eller MKB-direktivet att något ytterligare alternativ till motortrafikleden redovisas i miljöbedömningen (se punkt 123). Vidare fann Högsta förvaltningsdomstolen att energianvändningen för trafiken inte behöver redovisas särskilt utan att det är tillräckligt att redovisa prognoser i form av ökningar av antalet fordonskilometer och ökningar av växthusgasutsläpp.

Föreningen anser att de uppgifter om alternativ, energibehov och energianvändning som behövs för att utföra en bedömning i enlighet med artikel 3.1 i EED inte kommer att finnas tillgängliga i miljöbedömningar för sådana planer och projekt som omfattas av artikelns tillämpningsområde.

De förslag till genomförande som regeringen tagit emot från Energimyndigheten uppvisar inte dessa brister. Energimyndighetens förslag utgår ifrån att tillämpningen av principen ska ske integrerat i de befintliga prövningarna av planer och projekt som omfattas av kraven på miljöbedömning. Deras förslag utgår dock inte från att miljöbedömningsprocessen i sig själv kan rymma en bedömning enligt principen utan myndigheten föreslår en egen lag för principen samt ändringar i bl.a. miljöbalken och plan- och bygglagen.

b) Fyrstegsprincipen

Föreningen vill särskilt lyfta fram att Energimyndigheten, i likhet med Klimaträttsutredningens förslag i sitt slutbetänkande SOU 2022:21, för transportsektorn väljer att använda begreppen fyrstegsprincipen och transporteffektivt samhälle i sina förslag. Särskilt fyrstegsprincipen är ett etablerat begrepp inom transportsektorn, som innebär att åtgärder för att minska transportbehovet och effektivisera befintliga system ska övervägas innan ny infrastruktur byggs. Det finns redan utarbetade metoder för att tillämpa den.

I Energimyndighetens underlag kommer detta till konkret uttryck i förslagen till ändringar i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur (avsnitt 2.8 och 2.10 i underlaget). Enligt förslagen ska planerna, med hänsyn till principen om energieffektivitet först, bidra till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Inriktningen på åtgärder i planerna ska dessutom bestämmas med utgångspunkt i ”ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen”. Energimyndigheten motiverar detta med att principen om energieffektivitet först ligger nära fyrstegsprincipen i planeringen av transportinfrastruktur.

Inget av detta finns kvar i den remitterade promemorian. Ordet fyrstegsprincipen förekommer inte en enda gång, och inte heller begreppet transporteffektivt samhälle. Ingen av de två förordningarna finns med bland författningsförslagen. Länsplanerna och den nationella planen nämns bara i förbigående, som exempel på författningsreglerade planer som redan anses omfattas genom kravet på strategisk miljöbedömning (avsnitt 5.1). Föreningen har ovan redogjort för varför miljöbedömningarna inte kan bära en bedömning enligt artikel 3.1. Det gäller i hög grad transportinfrastrukturen, vilket Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 1889-24 visar.

Fyrstegsprincipen får redan i dag inte det genomslag som behövs för att nå energieffektiviserings- och klimatmålen. Föreningen bedömer att de ändringar som Energimyndigheten och Klimaträttsutredningen föreslagit skulle stärka principens genomslag. Naturskyddsföreningen tillstyrkte motsvarande förslag i sitt remissvar på SOU 2022:21.

Klimaträttsutredningens förslag om fyrstegsprincipen och transporteffektivitet, som åter lyftes i myndighetens underlag, stöddes av en bredd av remissinstanserna. Däribland Klimatkommunerna, SKR, Naturvårdsverket, samt flera kommuner och regioner. Även Trafikanalys och Trafikverket stödde inriktningen i förslagen.

Att använda sig av ett befintligt begrepp och styrmedel skulle öka effektiviteten i genomförandet av EED. Regeringen bör därför gå vidare även med förslagen i Energimyndighetens underlag och avstå från att gå vidare med de remitterade förslagen.

Hur principen om energieffektivitet först ska beaktas om en offentlig aktör inte behöver göra en miljöbedömning

I denna del innebär förslagen att kommuner och regioner samt myndigheter omfattas av en ny lag respektive en ny förordning. Lagen skulle kräva att de, innan beslut om större investeringar eller författningsreglerade planer fattas, ska beakta principen om energieffektivitet först genom att analysera olika alternativ för att uppnå syftet med investeringen eller den författningsreglerade planen och bedöma alternativen i fråga om energieffektivitet. För statliga förvaltningsmyndigheter finns motsvarande krav i en ny förordning.

Både lagen och förordningen använder beloppsgränserna i artikel 3.1 i EED för såväl planbeslut som större investeringsbeslut. Föreningen har ovan redogjort för varför beloppsgränserna i artikel 3.1 i EED endast kan tillämpas på större investeringsbeslut.

Föreningen noterar att regeringen i promemorians rubrik använder begreppet ”offentliga aktörer” medan begreppet ”statliga förvaltningsmyndigheter” används i förslaget till förordning. Enligt svensk rätt är regeringen en myndighet men inte en förvaltningsmyndighet. Det innebär att regeringen inte omfattas av det svenska genomförandet av artikel 3.1 i EED i andra fall än när planbeslut och större investeringsbeslut omfattas av kraven på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

Regeringen fattar investeringsbeslut som överstiger de beloppsgränser som framgår av artikel 3.1 i EED. Som exempel kan byggstartsbeslut nämnas. Regeringen meddelar varje år ett flertal sådana beslut avseende objekt i den nationella planen för transportinfrastruktur. Beslutet om att fastställa den nationella planen kommer framgent att vara föremål för en bedömning i enlighet med kraven i artikel 3.1 i EED. Det kan diskuteras om de investeringsbeslut som följer på ett beslut om att fastställa den plan där investeringarna ingår i på nytt ska vara föremål för en bedömning i enlighet med kraven i artikel 3.1 i EED. Fram till dess att en ny plan har antagits av regeringen så har de objekt för vilka byggstartbeslut meddelas aldrig varit föremål för en bedömning enligt principen. Regeringen måste därför bedöma investeringen i objekten i enlighet med kraven i artikel 3.1 i EED innan dess att byggstartbeslut meddelas. Förslagen i promemorian omfattar inte dessa beslut.

Regeringen fattar även beslut om investeringar i företag. Ett sådant exempel är regeringens förvärv av aktier i Videberg kraft AB. Regeringen har även sökt och fått riksdagens bemyndigande för framtida kapitaltillskott till samma företag. Föreningen anser att det utifrån artikel 3.1 i EED och Kommissionens riktlinjer inte kan uteslutas att förvärvet av aktier och framtida kapitaltillskott är större investeringsbeslut i direktivets mening. Även dessa beslut omfattas inte av förslagen i promemorian.

De förslag till genomförande som regeringen tagit emot från Energimyndigheten har inte dessa brister. Energimyndighetens förslag till en egen lag för principen omfattar regeringens beslut eftersom den omfattar alla *aktörer*. Regeringen bör därför gå vidare med förslagen i Energimyndighetens underlag och avstå från att gå vidare med de remitterade förslagen.

Hur principen om energieffektivitet först beaktas om en privat aktör inte behöver göra en miljöbedömning

Att genomförandet av principen för privata aktörer huvudsakligen består i att säkerställa att de ekonomiska incitamenten är ändamålsenligt utformade ligger i linje med kommissionens riktlinjer och är i sig inget som Naturskyddsföreningen motsätter sig. De befintliga incitamenten framstår dock bevisligen som otillräckliga, eftersom energiintensiteten i svensk industri är 76 procent högre än EU-genomsnittet.[2]

Resonemanget i promemorian hänvisar till energiskatten som stöd för bedömningen att det redan finns ”olika styrmedel som påverkar privata aktörer att beakta energieffektivitetslösningar vid större investeringsbeslut”. Energiskatten kan dock inte anses uppfylla denna funktion, eftersom stora delar av industrin omfattas av nedsättningar eller undantag från skatten. Just dessa skattelättnader har nyligen kritiserats av Riksrevisionen, som konstaterar att deras ”påverkan på möjligheterna att nå klimat- och energieffektiviseringsmålen endast har utretts i mycket begränsad utsträckning, trots att skattenedsättningen genom sin storlek kan ha betydande påverkan på incitamenten inom området”.[3]

[2] Rapport: Energieffektivisering först – Sluta elda för kråkorna - Naturskyddsföreningen
[3] Miljarder i elskatterabatt till fel företag | Riksrevisionen

Tillsyn

Enligt artikel 3.4 i direktivet ska medlemsstaterna ”säkerställa att behöriga myndigheter övervakar tillämpningen av principen om energieffektivitet först, inklusive sektorsintegration och sektorsövergripande effekter när det är relevant, i de fall där policy-, planerings- och investeringsbeslut omfattas av krav på godkännande och tillsyn.”

I promemorian föreslås genom 10 § 3 lagen om energiplanering samt 13 och 14 §§ förordningen om energiplanering att kommuner ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för uppföljning. Naturskyddsföreningen delar dock inte promemorians tolkning att genomförandet kan begränsas till att möjliggöra för en tillsynsmyndighet att följa upp hur kravet att beakta principen om energieffektivitet först tillämpas.

Begreppet *följa upp* motsvarar inte direktivets krav på att medlemsstaterna ska *säkerställa* att tillämpningen *övervakas* och återspeglar inte heller fullt ut innebörden av ett tillsynsuppdrag. Promemorian skapar visserligen författningsmässiga förutsättningar för uppföljning genom möjligheten att begära in underlag, men den ålägger inte Energimyndigheten någon uttrycklig skyldighet eller något operativt uppdrag att faktiskt övervaka hur principen tillämpas i enskilda beslut enligt artikel 3.4.

Avsaknaden av krav på att Energimyndigheten, eller en annan myndighet, ska bedriva en aktiv och proaktiv tillsyn riskerar att principen om energieffektivitet först blir en död bokstav och inte får genomslag i praktiken. Detta skiljer sig från Energimyndighetens ursprungliga förslag från 2024, där länsstyrelserna föreslogs få ett tydligt tillsynsansvar för att säkerställa att lagstiftningen efterlevs.

5.2 Policybeslut

Föreningen anser att promemorians förslag till genomförande av principen avseende policybeslut är otillräckligt, eftersom det både ger Energimyndigheten ett alltför svagt mandat och avgränsar principens tillämpningsområde på ett sätt som inte är förenligt med artikel 3.1 i EED.

a) Genomförandet är för svagt för att säkerställa principens genomslag

Enligt artikel 3.1 i EED ska Sverige *säkerställa* att energieffektiviseringslösningar bedöms. Promemorians förslag till genomförande av principen avseende policybeslut är begränsat till att Energimyndighetens instruktion ändras så att myndigheten ska *främja* att olika energieffektivitetslösningar *beaktas* av offentliga aktörer vid beslut som påverkar energianvändning och energieffektivitet. Att instruera en myndighet att *främja* en lösning har inte samma rättsliga innebörd som att myndigheten ska *säkerställa* samma lösning. Vidare anser föreningen att *beakta* har en annan innebörd än *bedöma*. Energimyndighetens mandat om principen om energieffektivisering först bedöms bli svag med de remitterade förslagen. Föreningen menar därför att detta förslag inte genomför kravet i artikel 3.1, eftersom det endast innebär ett främjande

av att energieffektivitetslösningar beaktas, inte att sådana lösningar faktiskt bedöms och ges den särskilda vikt som principen kräver.

b) För snäv avgränsning

Promemorian brister även i fråga om vilka policybeslut som omfattas av principen. Enligt promemorian fattas policybeslut av politiska församlingar eller av myndigheter som det har delegerats beslutanderätt till på nationell, regional eller kommunal nivå. Regeringen har dock velat ”avgränsa policybeslut mot planeringsbeslut” och av denna anledning uttrycker regeringen att det är rimligt att policybeslut avgränsas till nationell nivå. Huruvida denna avgränsning är förenlig med artikel 3.1 i EED framgår inte av promemorian. Föreningen anser att det är uppenbart att regeringens avgränsning strider mot direktivet.

I Kommissionens riktlinjer, se tabell 1 i bilagan, beskrivs policybeslut som nationella, regionala och lokala myndigheters utarbetande, översyn och genomförande av policyer som har en betydande inverkan på energianvändning och av lagstiftning. Som exempel nämner riktlinjerna finansieringssystem, energimarknadens utformning och reglering, standarder och normer, energi- och koldioxidskatter, informations- och upplysningsåtgärder.

Av Energimyndighetens underlag, se avsnitt 3.1.2, framgår att policybeslut omfattar beslut som fattas av nationella, regionala och lokala myndigheter. De kan handla om lagar och regelverk, skatter och finansiella stöd eller informations- och andra åtgärder.

Diskrepansen mellan vad Kommissionens riktlinjer och Energimyndighetens underlag anser omfattas av begreppet policybeslut och vad regeringens förslag de facto omfattar är mycket stor. Regeringens förslag undantar policybeslut som fattats av kommuner och regioner från principens tillämpningsområde. Hur Energimyndigheten till följd av den föreslagna ändringen av instruktionen ska kunna säkerställa att regeringen, för alla de policyförslag i form av lagar och förordningar som tas fram, har bedömt energieffektiviseringslösningar framgår inte av promemorian.

De förslag till genomförande som regeringen tagit emot från Energimyndigheten har inte dessa brister. Energimyndighetens förslag till en egen lag för principen omfattar såväl regeringens beslut som beslut fattade av kommuner och regioner eftersom den omfattar alla *aktörer* som fattar policybeslut. Vidare föreslår Energimyndigheten att förordning om konsekvensutredningar ändras vilket föreningen menar krävs för ett effektivt genomförande av principen avseende policybeslut. Regeringen bör därför gå vidare med förslagen i Energimyndighetens underlag och avstå från att gå vidare med de remitterade förslagen.

c) Regeringens egna policybeslut riskerar att falla utanför

Centrala energipolitiska beslut fattas av regeringen genom beslut i lagstiftningskedjan, budgetpropositioner och andra regeringsbeslut. Dessa riskerar att hamna utanför de remitterade förslagens tillämpningsområde eftersom det inte finns

några formella krav på att tillämpa EE1-principen i konsekvensanalyser. Redan 2024 framhöll Energimyndigheten att Produktivitetskommissionen hade noterat att systemet för konsekvensutredningar tenderar att tillämpas ”slentrianmässigt och med ett alltför snävt fokus”. Mot denna bakgrund pekade myndigheten på möjligheten att ge Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att särskilt granska konsekvensutredningar ur perspektivet energieffektivitet först som en del av dess bredare kvalitetsgranskning. I slutrapporteringen (2025:09) utvecklade Energimyndigheten detta resonemang och föreslog att uppdraget till ESV bör kompletteras så att myndigheten även inhämtar och beaktar sakkunskap och metodstöd från Energimyndigheten i frågor som rör konsekvenser ur ett energiperspektiv. Uppdraget Fi2024/01483 ska slutredovisas senast den 15 april 2027.

I promemorian föreslås istället att Energimyndighetens instruktion ska ändras så att myndigheten ska främja att olika energieffektivitetslösningar beaktas av offentliga aktörer vid beslut som påverkar energianvändning. I begreppet offentliga aktörer måste regeringen anses ingå. Att Energimyndigheten ska *främja* att olika energieffektivitetslösningar beaktas är dock ett alldeles för svagt genomförande av det krav som artikel 3.1 i EED ger uttryck för – att medlemsstaterna *säkerställer* att energieffektivitetslösningar bedöms vid regeringens policybeslut.

Energimyndigheten har ingen given roll i beredningen av samtliga de beslut som regeringen fattar och som omfattas av principens tillämpningsområde. Eftersom Energimyndigheten enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder under regeringen blir genomförandet enligt föreningen i denna del ännu svagare, hur myndigheten genom främjande ska kunna säkerställa att energieffektivitetslösningar bedöms av den regering som den själv lyder under framgår inte av promemorian. De energipolitiska beslut som regeringen fattar, och som många gånger är centrala för principens genomslag i svensk energi- och klimatpolitik, riskerar därmed att falla utanför genomförandet av principen i svensk rätt.

Naturskyddsföreningen ställer sig bakom Energimyndighetens förslag och anser att principen om energieffektivitet först även bör integreras i arbetet med konsekvensutredningar för regeringsärenden.

5.3 Kostnads-nyttoanalyser, energifattigdom och tillsyn

Kostnads-nyttoanalyser

Redan 2021 publicerade kommissionen rekommendationen *"Energieffektivitet först: från princip till praktik"* (2021/1749). I dokumentet framhålls kostnadseffektivitetens centrala roll vid tillämpningen av principen om energieffektivitet först. Kommissionen skriver att ”kostnadseffektivitet, som utgör kärnan i principen om energieffektivitet först, bör i första hand betraktas ur ett brett samhällsperspektiv och inte bara ur investerarens eller användarens perspektiv”. Vidare konstateras att detta kräver att hänsyn tas till energieffektivitetens många fördelar för samhället som helhet och att ett ”brett samhällsperspektiv är avgörande för att energieffektivitetsalternativ ska kunna bedömas på ett korrekt sätt”.

På samma sätt är enligt Energimyndigheten ”det bakomliggande problemet att energieffektivitetslösningar inte sällan förbises, trots att de är samhällsekonomiskt effektiva”. Myndigheten bedömer dessutom att det finns en stor orealiserad potential för energieffektiviseringsåtgärder som är lönsamma redan för den aktör som genomför dem, samtidigt som potentialen är ännu större ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I linje med kommissionens synsätt betonar Energimyndigheten att kostnads-nyttoanalyser behöver utvecklas så att de beaktar fler nyttor än enbart direkta klimatvinster. Dit hör bland annat försörjningstrygghet, hälsa, samhällsekonomiska effekter, systemeffektivitet, långsiktiga kostnader och konsekvenser för energifattigdom.

I den remitterade promemorian nämns dock samhällsperspektivet endast en gång, i avsnitt 6 om upphandling: ”Vid behov kan en kostnads-nyttoanalys som görs med hänsyn till ett samhällsperspektiv användas.” Detta trots att ett brett samhällsperspektiv utgör en central del av kommissionens riktlinjer (2024/2143), där det framhålls att ekonomiska analyser inom ramen för principen om energieffektivitet först ska inta ett samhällsperspektiv och beakta alla relevanta ekonomiska nyttor av energieffektivitetslösningar. Naturskyddsföreningen avstyrker därför de nuvarande förslagen avseende genomförandet av principen om energieffektivitet först, eftersom de inte tillräckligt återspeglar det breda samhällsperspektiv som krävs för att principen ska kunna tillämpas kostnadseffektivt och ge största möjliga samhällsnytta.

När reglerna för bedömningarna ska preciseras vill Naturskyddsföreningen även uppmärksamma den ansvariga myndigheten på det forsknings- och metodutvecklingsarbete som redan finns tillgängligt genom projektet ENEFIRST+. Inom ramen för projektet har åtgärdskataloger och verktyg för kostnads-nyttoanalyser tagits fram för att stödja medlemsstaternas aktörer vid genomförandet av energieffektiviseringsbedömningar. Metoder har också utvecklats för att kvantifiera nyttor i ett bredare samhällsperspektiv, bland annat inom Horisont 2020-programmet. Ett brett samhällsperspektiv i analyserna är avgörande för att ge principen det genomslag som avses i direktivet.

Övervakning av principens påverkan på energieffektivitet

Artikel 3.5.c i direktivet ställer krav på medlemsstaterna att ”identifiera en eller flera enheter som är ansvariga för att övervaka tillämpningen av principen om energieffektivitet först och den påverkan som regelverk, inbegripet finansiella bestämmelser, planerings-, policy- och större investeringsbeslut, som avses i punkt 1, har på energianvändningen, energieffektiviteten och energisystem.”

En effektiv övervakning förutsätter att den ansvariga myndigheten har en aktiv roll. Författningsförslaget i promemorian[4], det vill säga att Energimyndigheten ska ”bevaka hur principen om energieffektivitet först påverkar energianvändning, energieffektivitet och energisystem på det sätt som avses i artikel 3”, ger myndigheten ett svagt mandat. Uppdraget begränsas till att *bevaka* principens effekter snarare än att säkerställa dess tillämpning. Ordvalet *bevaka* signalerar

[4] Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:784) med instruktion för Statens energimyndighet

dessutom en förhållandevis passiv roll. Avgränsningen av uppdraget innebär att ansvaret för att följa upp och säkerställa att principen faktiskt tillämpas inte uttryckligen omfattas.

Naturskyddsföreningen anser därför att den myndighet som ges ansvar för tillsyn och övervakning behöver ett tydligare mandat, tillsammans med tillräckliga resurser, för att kunna säkerställa att principen om energieffektivitet först tillämpas fullt ut i enlighet med direktivets krav.

Ytterligare synpunkter – flera åtgärder saknas för ett fullt genomförande

a) Förordningar och föreskrifter - försenat ikraftträdande

Promemorian hänvisar på flera ställen till kommande förordningar och föreskrifter. Genomförandet kan betraktas som fullständigt först när även dessa har antagits. Direktivet skulle ha varit genomfört i nationell lagstiftning senast den 10 oktober 2025. Europeiska kommissionen inledde därför ett överträdelseärende mot Sverige i november 2025.[5] Naturskyddsföreningen välkomnar att genomförandet nu går vidare, men anser att det behöver fullföljas skyndsamt. Det innebär att en stor del av principens praktiska genomslag kommer att bero på kommande föreskrifter, vägledning och metodutveckling.

b) Kartläggning av hinder i befintlig lagstiftning

Enligt artikel 3.5 d i direktivet ska medlemsstaterna ”identifiera lagstiftning och åtgärder som strider mot principen om energieffektivitet först och rapportera vilka åtgärder som har vidtagits för att undanröja dessa hinder”. Energimyndigheten gav september 2024 rekommendation om att regeringen ger ett separat uppdrag eller tillsätter en särskild utredning med denna uppgift”. Myndigheten upprepade 2025 att detta ”bör genomföras genom ett särskilt uppdrag eller en särskild utredning”.[6] Naturskyddsföreningen konstaterar att någon sådan utredning ännu inte har tillsatts och att frågan inte behandlas i promemorian. Regeringen bör därför säkerställa att även denna del av genomförandet av EE1-principen påbörjas snarast.

[5] INFR(2025)0361 Överträdelser
[6] Energimyndigheten, Stödjande insatser för energieffektivitet, byggnaders energiprestanda och förnybar energi (2025:09)

Detta remissvar har utarbetats av Antoine Baudoin, sakkunnig Energi, Hedvig Schylander, sakkunnig Klimat och Josia Hort, miljöjurist vid Naturskyddsföreningen rikskansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Kristina Östman
Tf. Chef för klimat och juridik

Anna Lindberg
Tf. Enhetschef för klimat