
Ett nytt energieffektiviseringsdirektiv i EU – Vad betyder det för svensk lagstiftning?

Carmen Butler och Jennie Wiederholm¹

Abstract

This article analyzes a new EU energy efficiency directive, Directive 2012/27/EU, against its predecessor, Directive 2006/32/EC, a directive intended to be a starting point for increasingly ambitious and specific policy towards energy savings in the EU. The central question in the article is how Sweden has transposed the earlier directive to achieve the levels of energy savings envisioned, and how well it is positioned to meet the provisions of the new directive. The article provides a technical analysis of Sweden's legislative achievements with respect to the public sector and energy companies. In doing so, it seeks to contribute to legal and policy literature on future energy efficiency legislation in Sweden and beyond.

1. Inledning

För att säkerställa ambitiösa klimat- och energimål har EU utformat ett klimat- och energipaket med bindande lagstiftning. Dessa mål kallas för "20-20-20" målen, och består av tre centrala mål till 2020: (1) en 20 % minskning av växthusgaser år 2020 jämfört med 1990; (2) en 20 % ökning av energikonsumtion från förnybara källor, och (3) en 20 % förbättring av energieffektivitet.² I samband med detta paket har energieffektivitet kallats för Europas största energikälla.³

¹ Carmen Butler arbetar som jurist på Energimyndigheten. Jennie Wiederholm arbetar på Hyresgästföreningen. Författarna ansvarar själva för innehållet i uppsatsen.

² European Commission, Climate Action: The EU climate and energy package, http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm.

³ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kom-

Under hösten 2012 kom ett nytt energieffektiviseringsdirektiv från EU. Det danska ordförandeskapet hade under första halvan av 2012 som ambition att få det klart under sin ordförande period men det lyckades inte helt. Efter utdragen förhandling antog EU direktivet den 25 oktober, och den 15 november publicerades det i Europas officiella tidning.⁴

Det framförhandlade nya direktivet, Direktiv 2012/27/EU av Europaparlamentet och Rådet av 25 oktober 2012, förändrar direktiven 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter och 2010/30/EU om märkning och standardiserad produktinformation som anger energirelaterade produkters användning av energi och andra resurser. Det upphäver direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster. Anledningen var att dessa direktiv inte ansågs kunna utnyttja den fulla potentialen för energieffektivisering inom unionen.⁵

mitten samt Regionkommittén, handlingsplanen för energieffektivitet 2011, Bryssel den 8.3.2011, KOM(2011) 109 slutlig, punkt. 1.

⁴ European Commission, Energy Efficiency Directive, http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm.

⁵ Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen den 11 september 2012 för antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven

Det huvudsakliga syftet är inte några direkta förändringar i sak utan kan snarast ses som en skärpning av de tidigare direktiven. Orsaken till det nya direktivet är att kommissionen sett att de energibesparingsmål som satts upp inte alls är på väg att nås, vi energieffektiviserar i alldeles för långsam takt. Kommissionens bedömning är att vi med nuvarande takt bara kommer att nå halvvägs till det uppsatta målet, 20 % förbättring av energieffektivitet.⁶

Kommissionen uttrycker själva i sin medborgarsammanfattning sju punkter⁷ som förändringarna i och med det nya direktivet, vari vi analyserar följande två punkter:

- **Offentliga organ** ska köpa energieffektiva byggnader, varor och tjänster och renovera 3 % av sina byggnader varje år för att drastiskt sänka energiförbrukningen.
- **Energibolagen**⁸ ska minska sin energiförsäljning 1,5 % varje år genom energibesparingar från och med 1 januari 2014 till och med 2020.

Jämfört med det tidigare direktivet om energieffektivisering, det nya direktivet skapar inte några stora nya krav för Sverige. Tvärtom skapar det möjligheter för att Sverige ska kunna axla en ledande roll.

2004/8/EG och 2006/32/EG, ingressens 2 och 8 övervägande.

⁶ Ibid., s.1.

⁷ De andra fem punkter omfattar näringslivet (väntas bli mer medvetet om olika sätt att spara energi); konsumenterna (ska bli bättre på att styra sin energiförbrukning med hjälp av information från sina mätare och räkningar); energiproduktionen (ska granskas ur effektivitetssynpunkt); certifieringssystem (ska införas för energileverantörer för att garantera hög teknisk kompetens).

⁸ Begreppet "el bolag" är ett begrepp vi använder endast i denna artikel för att avgränsa vilka aktörer vi analyserar. Det är inte ett begrepp som används i det tidigare direktivet eller det nya direktivet.

2. Det tidigare direktivet

Direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster ("det tidigare direktivet") upprättar en ram för fastställande av EU:s krav för energieffektivisering.

Ingressen till direktivet förklarar drivkrafterna bakom skapandet av ett direktiv som reglerar energieffektivisering. Med tanke på begränsade möjligheter att skapa nya kraftverk inom EU bidrar direktivet till unionens försörjningstrygghet avseende energi.⁹ Direktivet anses bidra till unionens trygghet ytterligare genom att minska klimatförändringar, då drygt 78 % av växthusgaser kommer från energisektorn.¹⁰ Utöver detta anses direktivet bidra till unionens innovationsförmåga och konkurrenskraft.¹¹

Syftet med direktivet anges i Artikel 1. Direktivet syftar till att avskaffa barriärer mot energieffektivisering inom EU genom att fastställa vägledande mål, samt mekanismer, incitament, mallar och regler för bättre energieffektivisering. Direktivet syftar också till att skapa bra villkor för slutanvändare av el och energitjänster.¹²

Bestämmelserna i artikel 4 fastställer direktivets centrala mål. Varje medlemsstat ska vidta åtgärder under de första nio åren av direktivets tillämpning för att nå energieffektivisering som motsvarar 9 % av den genomsnittliga energiförbrukningen för medlemsstaten mellan 2001 och 2005.¹³ Målet ska nås genom energitjänster och andra åtgärder som förbättrar energieffektivisering. Energitjänster omfattar innovationer i teknologi eller metod som stödjer förbättrad energieffektivitet, exempelvis energibesiktning-

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG, L 114/64, 27.4.2006, ingressens 1 övervägande.

¹⁰ Ibid., ingressens 2 övervägande.

¹¹ Ibid., ingressens 3 övervägande.

¹² Ibid., artikel 1.

¹³ Ibid., artikel 4.1.

ar och individuella mätare, samt energianalys, energirevisioner, fastighetsförvaltning och leverans av effektivare energi (inklusive värme och kyla). Vissa produkter är också kopplade till energitjänster, så som smarta mätare som ger slutanvändarna detaljerad information om deras energiförbrukning och kontroll över detta i syfte att lära dem hur de kan spara energi och energikostnader framöver.

Utöver några bilagor till direktivet som ger riktlinjer för vilka metoder och faktorer som ska användas för att vidta och räkna effektiviteten av åtgärderna, är det upp till varje medlemsstat att bestämma hur den ska förverkliga målet på 9 % inom landet. Medlemsstaterna ska vart tredje år överlämna en handlingsplan till kommissionen, med den första handlingsplanen 2008 och den andra 2011.¹⁴

Rättsgrunden för direktivet är artikel 175(1) Fördraget om EU:s Funktionssätt (FEUF),¹⁵ vilken motsvarar nuvarande artikel 192 FEUF. Valet att grunda direktivet på artikel 175(1) FEUF betyder att tyngdpunkten i direktivet är miljön snarare än unionens inre marknad. Rent praktiskt betyder det att unionen inte har exklusiv befogenhet att lagstifta avseende ämnet energieffektivisering. Rättsakten utgör snarare en så kallad minimiharmonisering så att medlemsstaterna kan utföra strängare skyddsåtgärder utöver de som finns i direktivet.¹⁶

Trots att ingressen tyder på att konkreta åtgärder behövs för att motverka klimatförändringar och brister på energiförsörjning, saknar direktivet riktigt tydliga åtgärder. Det tidigare direktivet har kritiserats för att dess syfte är att skapa nya energitjänster i en fri marknad snarare än att skapa tydliga och verkställbara mål

för energibesparningar. På så sätt tycks direktivet tillämpa en doktrin som kallas för "free market environmentalism". Enligt denna doktrin ska miljön regleras med flexibla riktlinjer snarare än fasta mål eftersom regeringar inte kan lösa miljöproblem lika bra som den fria marknaden kan.¹⁷

Den offentliga sektorn

I direktivet lyfts offentlig sektor fram som en viktig del i arbetet med energieffektivisering.¹⁸ Offentlig sektor har två roller, dels som pådrivare genom att man inför energikrav i offentlig upphandling och därmed stimulerar marknaden, dels som förebild. Båda dessa uppdrag behandlas i artikel 5.

Vad gäller upphandling är direktivet relativt tydligt, medlemsstaterna ska införa minst två av sex förtecknade åtgärder i bilaga 6. Mycket kortfattat är dessa alternativa åtgärder:

- Utnyttja finansiella instrument
- Inköp enligt förteckningar över energieffektiva produktspecifikationer
- Inköp av utrustning som är energieffektiv enligt livscykelkostnadsanalyser
- Krav på att byta ut eller modifiera utrustning och fordon
- Utnyttja energibesiktningar
- Inköpa eller hyra energieffektiva byggnader

Vidare ska medlemsstaterna offentliggöra riktlinjer för energieffektivitet och energibesparing så att dessa kan tjänstgöra som bedömningskriterier i anbudsförfaranden. En viktig aspekt är också att det uttryckligen sägs att dessa regler ska

¹⁴ Ibid., artikel 14.

¹⁵ Ibid., inledningen.

¹⁶ Se för vidare information Langlet, D., och Mahmoudi, S., *EU:s miljö rätt*, 3 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2011, s. 123–134.

¹⁷ Boute, A. och De Geeter, A., Directive 2006/32/EC on Energy End-Use Efficiency and Energy Services: Realising the Transition to Sustainable Energy Markets?, 3 Journal of European Environmental and Planning Law 414 2006, s. 418.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG, ingressens 7 och 8 övervägande, samt artikel 5.

genomföras utan att vare sig nationell eller EU-gemensam upphandlingslagstiftning åsidosätts.

Vad gäller offentliga sektorns roll som föredöme är det mindre konkret vad som ska göras. I ingressen tas som exempel att förutom de åtgärder som finns listade i bilaga 3 och 6, ska initiativ tas till pilotprojekt. För att få så stor effekt som möjligt av detta ska medlemsstaterna informera medborgare och företag om offentlig sektors arbete och kostnadsfördelar med energieffektiviseringsåtgärder. I ingressen lyfts också fram vikten av informationsutbyte och erfarenheter mellan framför allt myndigheter.

Elbolag

Avseende elbolag, inklusive energidistributörer, systemansvariga för distributionen och företag som säljer energi i detaljistledet, framställer ingressen i direktivet ett paradoxalt syfte. Det kopplar inte försäljning av el till tillväxt. Direktivet utmanar medlemsstaterna att se till att försäljningen av el minskas och att försäljningen av energitjänster som leder till energieffektivisering ökar istället. Utöver denna utmaning har medlemsstaterna utmaningen att reglera energisektorn utan att snedvrída konkurrensen mellan aktörer. Idén är att energisektorn ska leverera högre kvalitet med energitjänster kopplade till energieffektivisering.¹⁹

Medlemsstaterna ska se till att energidistributörer, systemansvariga för distributionen och företag som säljer energi i detaljistledet samlar statistisk information om sina slutanvändare. Denna information kan omfatta tidigare information om slutanvändares förbrukning, och den ska omfatta aktuell information om slutanvändarnas aktuella förbrukning så som slutanvändarnas belastningsprofiler, kundsegmentering och kundernas geografiska lokalisering.²⁰

Dessa aktörer ska inte kunna hämma efterfrågan och tillhandahållandet av energitjänster och andra åtgärder för energieffektivisering. Medlemsstaterna ska se till att de avstår från all verksamhet som kan ha denna effekt eller annars hindra utvecklingen av marknaden för energitjänster.²¹

Utöver detta ska medlemsstaterna välja mellan ett antal olika bestämmelser att införliva i nationell lag avseende energidistributörer, systemansvariga för distributionen och företag som säljer energi i detaljistledet. Medlemsstaterna ska se till att dessa aktörer

- erbjuder sina kunder på konkurrenskraftigt prissatta energitjänster,
- erbjuder sina kunder på konkurrenskraftigt prissatta energibesiktningar och/eller åtgärder för förbättrad energieffektivitet så som finansiella instrument för energibesparande,
- bidrar till de fonder och finansieringsmekanismer som är avsedda för energieffektiviseringsprogram, eller
- ser till att frivilliga avtal och/eller andra marknadsinriktade arrangemang, exempelvis så kallade vita certifikat finns eller upprättas.²²

Medlemsstaterna ska se till att även andra aktörer än energidistributörer, systemansvariga för distributionen och företag som säljer energi i detaljistledet har tillgång till marknaden för energieffektivisering. Sådana andra aktörer kan omfatta energitjänstföretag, installatörer av energiutrustning, energirådgivare och energikon-sulter. För dessa aktörer ska medlemsstaterna se till att det finns tillräckliga incitament att skapa innovation, likvärdig konkurrens och jämlika villkor så att även dessa aktörer ska kunna er-

¹⁹ Ibid., ingressens 20 övervägande.

²⁰ Ibid., artikel 6.1(a).

²¹ Ibid., artikel 6.1(b).

²² Ibid., artikel 6.2.

bjuda och genomföra åtgärder för förbättrad energieffektivitet.²³

Energibesiktningar informerar slutanvändare om hur mycket och när de använder energi, med tanken att denna information kommer att hjälpa dem att fatta bättre beslut om energibesparingar. I samband med detta ska medlemsstaterna se till att det finns effektiva energibesiktningssystem som är utformade för att identifiera möjliga åtgärder för förbättrad energieffektivitet.²⁴

För att möjliggöra effektiva energibesiktningssystem ska medlemsstaterna se till att slutanvändarna av energi "har individuella mätare som till ett konkurrenskraftigt pris korrekt visar slutanvändarens faktiska energiförbrukning och ger information om faktisk användningstid". Slutanvändarna ska få information om sin energiförbrukning, pris på energi, jämförelser med historisk förbrukning, jämförelser med den genomsnittliga slutanvändaren och kontaktinformation till organisationer som kan hjälpa dem minska sin förbrukning. Energidistributörer, systemansvariga för distributionen och företag som säljer energi i detaljistledet ska bifoga denna information tillsammans med slutanvändarnas räkningar, avtal, transaktioner eller kvitton.²⁵

Detaljerad vägledning för hur medlemsstaterna ska kunna kontrollera energimarknaden för att lyfta fram energieffektivisering och minska hinder för detsamma finns dock inte i det tidigare direktivet. På så sätt kan ovan nämnda artiklar anses ställa krav utan att ge medlemsstaterna verktyg för att uppfylla dem.

3. Sveriges rättsakter

Redan innan direktiv 2006/32/EG blev en rättsakt i EU hade Sverige lagstiftat om energieffektivisering. Ökade elkostnader under 1990-talet ledde

till lagstiftningsreformer som stödde energieffektivitet.²⁶ I 1990-talet exempelvis lagstiftades om mätning och debitering med fokus på flerbostadshus. Införlivandet av nya regler resulterade i betydande minskningar av elanvändningen. På grund av detta då Sverige presenterade sin första handlingsplan 2008 under direktiv 2006/32/EG uppskattade Svensk Energi att mellan 90 till 95 % av alla slutanvändare i lägenheter hade individuell mätning och debitering. Skillnaden i elanvändning som en följd av detta är påtaglig. Energimyndigheten rapporterade att när elanvändning är individuellt debiterad, är den mellan 10 och 30 % lägre än när den är kollektivt debiterad.²⁷

Efter att direktiv 2006/32/EG antogs av kommissionen och rådet passade den svenska regeringen på att uppdatera Sveriges energi- och klimatpolitik. I februari 2008 lämnades ett delbetänkande av energieffektiviseringsutredningen, Ett energieffektivare Sverige (SOU 2008:25). Slutbetänkandet, Vägen till ett energieffektivare Sverige (SOU 2008:110) kom i november samma år. Delbetänkandet innehåller ett förslag till Sveriges första nationella handlingsplan för energieffektivisering under direktivet. Handlingsplanen fastställdes i och med proposition 2008/09:163, En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi. I propositionen föreslog regeringen målet 9 % energibesparing i Sverige till 2016 jämfört med den genomsnittliga förbrukningen för medlemsstaten mellan 2001 och 2005. Regeringen föreslog och riksdagen tillsatte även ett delmål innebärande 6,5 % energibesparing till 2010.²⁸ Energimyndigheten utsågs till myndighe-

²³ Ibid., artikel 6.3.

²⁴ Ibid., artikel 12.

²⁵ Ibid., artikel 13.

²⁶ Nair, G. et al, Factors influencing energy efficiency investments in existing Swedish residential buildings, Energy Policy 38 (2010), s. 2597.

²⁷ Prop. 2008/09:163, En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi, Stockholm den 11 mars 2009, s. 135.

²⁸ Ibid., s. 77.

ten som ansvarar för att övervaka processen att nå målen under det tidigare direktivet.²⁹

Den offentliga sektorn

Regeringen konstaterade i proposition 2008:09/163 att det behövdes en ambitionshöjning gällande de statliga myndigheterna för att uppfylla direktivet och att detta borde ske inom ramen för det statliga miljöledningssystemet.³⁰ För att genomföra detta ska Energimyndigheten få ge råd och stöd och Naturvårdsverket ska följa upp miljöledningssystemet. Någon ny lag eller författning föreslås inte för detta i den nämnda propositionen. Dock är den nu gällande förordningen, Förordning om miljöledning i statliga myndigheter; SFS 2009:907, antagen endast två veckor efter den förordning som reglerar myndigheternas upphandling.

Vad gäller upphandling så ansåg regeringen att det krävdes en särskild förordning för att direktivet ska kunna anses korrekt implementerat. Detta genomförde regeringen med Förordning (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter. Förordningen kan i stort sägas innehålla ett uppdrag till myndigheterna att använda minst två av de sex åtgärderna från direktivets bilaga 6. Myndigheterna ska rapportera till statens energimyndighet vilka åtgärder de avser att använda.

Direktivet talar om offentlig sektor, någon utskreven definition av vad som avses innehåller inte direktivet. I Sverige får dock sägas att den gängse definitionen inkluderar även kommuner och landsting. Jämför man med den definition av offentliga organ som finns i kommissionens förslag till nytt direktiv så kopplas definitionen till upphandlingsregler och omfattar således även statliga och kommunala bolag.

Den svenska förordningen gäller bara för förvaltningsmyndigheter och domstolar. Energi-effektiviseringsutredningen menar att statliga myndigheter har en särställning i offentlig sektor eftersom det är över dessa som medlemsstaterna fullt ut disponerar bestämmanderätten. Därför bör de statliga myndigheterna vara ett föredöme inom den offentliga sektorn. Regeringen ansluter sig i propositionen till denna uppfattning.

Både utredningen och regeringen lyfter fram det frivilliga arbete som redan pågår i kommuner och landsting, t ex "uthållig kommun" och "klimatkommunerna".³¹ För att stödja kommuner och landsting infördes förordning 2009:1533, Förordning om statligt stöd till energieffektivisering i kommuner och landsting.

Elbolag

I proposition 2008:09/163 bedömde regeringen att direktivets bestämmelser om energieffektiviserande tjänster och produkter redan hade tagits upp i tidigare rättsakter i Sverige så att regeringen inte behövde vidta ytterligare åtgärder.³²

Avseende artikel 6.1(a) angående den statistiska informationen som elbolag ska överlämna om slutanvändarna, bedömde regeringen att kravet var uppfyllt av lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.³³ Enligt lagen och förordningen är näringsidkare redan skyldiga att lämna information om sin tillförsel och förbrukning av energi, energibalanser och energiprisutveckling.

Avseende artikel 6.1(b) konstaterade regeringen att den inte hade identifierat några hinder till efterfrågan på energitjänster i Sverige som de som nämns i artikeln. Således ansåg regeringen att ytterligare genomförandeåtgärder inte behöv-

²⁹ Sveriges andra nationella handlingsplan för energieffektivisering, beslutad vid regeringssammanträde den 30 juni 2011, s. 16.

³⁰ Prop. 2008/09:163, s. 63.

³¹ SOU 2008:110 s.299, samt Prop. 2008/09:163, s. 64.

³² Prop. 2008/09:163, s. 113.

³³ Ibid., s. 65.

des. Däremot tyckte regeringen att marknaden för energieffektivisering i Sverige hade stor potential som skulle kunna utvecklas vidare.³⁴

Regeringen bedömde att ytterligare åtgärder inte heller behövdes gällande artikel 6.2 (listan med olika åtgärder för att främja konkurrenskraftigt prissatta energitjänster, energibesiktningar och finansieringsmekanismer), samt artikel 6.3 (om stöd för andra aktörer än energidistributörer, systemansvariga för distributionen och företag som säljer energi i detaljistledet). Sverige hade redan införlivat Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda ("byggnaders energiprestanda direktivet") och antagit lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. Enligt dessa regler tillhandahöll elbolag energitjänster, och Energimyndigheten publicerade information om förbättrad energieffektivitet på myndighetens hemsida.³⁵

Regeringen ansåg ändå att marknadsstorlek i Sverige var begränsad dels på grund av en allmän brist på personal med energikompetens och dels på grund av brist på kunskap inom Sverige om energieffektiviserande tjänster.³⁶ Således bedömde regeringen att Energimyndigheten fortlöpande skulle bevaka utvecklingen på marknaden och även utreda om ett standardavtal bör utvecklas för energitjänster.³⁷

Regeringen bedömde att Artikel 12 om energibesiktningar i det nya direktivet genomfördes när Sverige införlivade byggnaders energiprestanda direktivet.³⁸ Enligt regeringen säkerställer och främjar lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader tillgången till energibesiktningar.³⁹

Angående mätning och upplysningar i samband med fakturering av energiförbrukningen som föreskrivs i artikel 13 bedömde regeringen att Sveriges befintliga regler inte täckte alla krav. Enligt förordning (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el, 16 §, hade Sverige förvisso ställt krav på månadsvis fakturering av mätresultat som innebär exempelvis mätvärden registrerade per timme. Dessutom hade Sverige Energimyndighetens föreskrifter och allmänna råd om mätning, beräkning och rapportering av överförd el, STEMFS 2007:5, där det föreskrevs i 6 kap. 8 § att elnätsföretag skulle lämna information till slutanvändare om mätarställningar vid varje månadsskifte. Informationen skulle innehålla uppgifter om årsförbrukning och förbrukningsstatistik per månad i form av mängder el som används och procent av årlig användning för de senaste 13 månaderna. Emellertid saknade de svenska reglerna krav på en jämförelse med den genomsnittliga förbrukaren eller kontaktinformation till organisationer som kan hjälpa till att minska energianvändning genom effektivisering.⁴⁰ Således kunde Sverige göra mer för att implementera det tidigare direktivet.

4. Det nya direktivet

Då det visade sig att unionens mål att minska energianvändningen med 20 % fram till 2020 inte skulle kunna nås med det tidigare direktivet, började Europaparlamentet och rådet att bana väg för förbättrad energieffektivisering. I juni 2011 lämnade kommissionen ett förslag till nytt energieffektiviseringsdirektiv. Efter förhand-

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., s. 66.

³⁶ Ibid., s. 115.

³⁷ Ibid., s. 66 och 113.

³⁸ Ibid., s. 71.

³⁹ Ibid., s. 71 och 113–115.

⁴⁰ Ibid., s. 72–73. Dessutom noterade regeringen att det inte fanns något krav på de enskilda bostadsrättsföreningarna under svenska lag på separat debitering. Regeringen menade att för att få den största möjliga energieffektiviseringen borde mer täckande krav för separat debitering införas i jordabalken och i bostadsrättslagen. Ibid., s. 136.

lingar mellan medlemsstaterna antogs ett i flera avseenden förändrat nytt energieffektiviserings direktiv i parlamentet i september 2012.⁴¹ När direktivet 2006/32/EG upphävs förblir bilagorna I, III och IV gällande, de handlar om beräkningen av energieffektivisering och exempel på lämpliga åtgärder för förbättrad energieffektivitet. Även Artikel 4.1 – 4.4, som föreskriver att medlemsstaterna ska sträva efter att nå energibesparingar på 9 % fram till 2016 förblir gällande. Dessa bestämmelser upphävs när tidsfristen för 9 % målet går ut.⁴²

Ingressen till det nya direktivet förklarar vad som krävs för att komma närmare 20 % målet fram till 2020. För det första krävs mer omfattande krav på hela energikedjan, inklusive energiproduktion, transmission och distribution; att den offentliga sektorn banar väg för bättre metoder, byggnader och apparater; och att slutanvändarna ges verktyg för att minska energiförbrukning.⁴³ Därutöver krävs en integrerad strategi för alla aktörer med mål som är bindande.⁴⁴

Ingressen förklarar också att medlemsstaternas skyldighet att införliva det nya direktivet i nationell lag bör begränsas till bestämmelserna som representerar en väsentlig förändring jämfört med direktiven som upphävs.⁴⁵

Artikel 1 bekräftar att det nya direktivet, precis som det tidigare direktivet, syftar till att nå 20 % målet fram till 2020. För att nå detta resultat inför direktivet bestämmelser som är avsedda att avhjälpa marknadsmisslyckanden som hindrar effektiviteten i försörjningen och användningen av energi, så som bristen på information som gör att slutanvändare fattar beslut som inte gynnar energibesparande. I enlighet med detta mål ska

medlemsstaterna enligt artikel 3 sätta upp ett vägledande nationellt energieffektivitetsmål.

Det nya direktivet föreskriver inte uttryckligen på vilka aktörer det ska tillämpas. Emellertid framgår av kontexten att det ska tillämpas på energisektorn, nämligen eldistributörer och företag som säljer energi, samt den offentliga sektorn och slutanvändare.

Till skillnad från det tidigare direktivet är rättsgrunden för det nya direktivet artikel 194(2) FEUF.⁴⁶ Artikel 194(2) FEUF anger uttryckligen att det är unionens policy att främja energieffektivisering och energibesparande. Meningen med valet av artikel 194 som rättsgrund för det nya direktivet är att fastställa en gemensam ram att främja denna policy inom unionen,⁴⁷ samtidigt som medlemsstaterna ges flexibilitet avseende hur direktivet införlivas i och anpassas till nationella regler.⁴⁸ Direktivets artikel 1.2, andra stycket bekräftar att bestämmelserna i direktivet är minimikrav och ska inte förhindra medlemsstaterna att upprätthålla eller införa strängare åtgärder.⁴⁹

Trots att det nya direktivet pekar på behovet av bindande mål bibehåller det ändå karaktären av ett ramdirektiv. Bestämmelser och bilagor är utformade för att ge vägledning som kommissionen kan använda för att stödja medlemsstater i att nå förbättrad energieffektivitet. Medlemsstaternas utrymme för flexibilitet i genomförande av det nya direktivet är alltså fortfarande stor, och känslan av att direktivet styrs av "free market environmentalism" finns kvar.

⁴¹ Se för vidare information http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm.

⁴² Ibid., ingressens 63 övervägande.

⁴³ Ibid., ingressens 8 övervägande.

⁴⁴ Ibid., ingressens 10 och 12 övervägande.

⁴⁵ Ibid., 64 ingressens övervägande.

⁴⁶ Ibid., inledningen. Artikel 194, rättsgrunden för energimarknaden, uppkom först vid Lissabonfördraget som en energi-specifik rättsgrund. Langlet, D. och Mahmoudi, S., 2011, s. 152–153.

⁴⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, KOM(2011) 370 slutlig, 22.6.2011, punkt 3.2.

⁴⁸ Ibid., punkter 3.3 och 3.4.

⁴⁹ Ibid., artikel 1.2.

Den offentliga sektorn

Redan i ingressen till det nya direktivet uttrycks den offentliga sektorns stora betydelse för framgång i energieffektiviseringsarbetet. Man lyfter upp att offentlig sektor står för 19 % av EU:s inhemska bruttoprodukt och därmed har man goda förutsättningar att påverka utbudet av mer effektiva produkter, byggnader och tjänster. Man ser också möjligheter att stimulera beteenden hos medborgare och företag. Organ på nationell, regional och lokal nivå bör alla föregå med gott exempel. Ytterligare argument för varför offentlig sektor ska gå före i energieffektiviseringsarbetet är att minskad energiförbrukning frigör resurser till andra angelägna ändamål.⁵⁰

I ingressen lyfts också byggnader som mycket viktiga, i befintligt byggnadsbestånd finns den största energisparpotentialen. Många byggnader är offentligägda och de offentliga byggnaderna menar man är sådana som är synliga i samhället, därför bör krav ställas på renoveringar av offentligägda byggnader.

Kommissionen föreslog ett mycket långtgående direktiv⁵¹ där alla offentliga organ skulle renovera 3 % av sin ägda byggnadsyta varje år för att uppnå energieffektiviseringsmål. För Sveriges del skulle det förutom statliga myndigheter omfatta även kommuner, landsting samt statliga och kommunala bolag. Till exempel skulle alla allmännyttiga bostadsföretag ha omfattats. Efter förhandlingar så har direktivet i den utformning som det antogs av parlamentet fått en betydligt mindre långtgående utformning.

Artikel 5 behandlar offentliga sektorns byggnader som förebild. Grundidén är att 3 % av ytan i byggnader som ägs av statliga myndigheter ska renoveras årligen så att de uppnår minimikrav

vad gäller energiprestanda. From 1/1 2014 omfattas byggnader med mer än 500 kvm, from 9/7 2015 omfattas byggnader större än 250 kvm. Det är yta där man använder energi för att påverka klimatet som inkluderas. Byggnader med sämst energiprestanda ska prioriteras. Undantag får göras för att skydda arkitektoniska eller historiska värden, för byggnader som tjänar försvarssyften och för byggnader för andakt och gudstjänst.

Om man något år renoverar mer än 3 % så kan man tillgodoräkna sig det tre år tillbaka eller framåt i tiden. Man kan också räkna in när gamla byggnader rivs eller tas ur bruk och ersätts med nya eller med att man utnyttjar befintliga byggnader bättre.

Jämför man det som antagits av parlamentet med kommissionens förslag så är det betydligt färre byggnader som berörs. Hur stora skillnaderna är varierar förstås från land till land men för Sverige är det en mycket stor skillnad. Istället har en ny artikel kommit till, artikel 4, Byggnadsrenovering, enligt denna ska medlemsstaterna fastställa en långsiktig strategi för byggnadsrenoveringar för hela det nationella byggnadsbeståndet för att få tillstånd investeringar i renoveringar.

Den offentliga sektorns inköp var en viktig punkt i det tidigare direktivet men i det nya direktivet är denna fråga reglerad på ett nytt sätt. Medlemsstaterna ska se till att statliga myndigheter endast köper produkter, tjänster och byggnader med hög energiprestanda. Närmare precisering av vad detta innebär finns i bilaga 3.

I direktivet jämfört med kommissionens förslag har skrivningarna mjukats upp. Kravet att inköpa med hög energieffektivitetsprestanda förutsätter att detta kan göras kostnadseffektivt, med ekonomisk genomförbarhet, hållbart i vid bemärkelse, på tekniskt lämpligt sätt och med tillräcklig konkurrens. Vissa undantag görs för försvarsmakten. Vidare så har omfattningen av kravet även här gått från att gälla hela den of-

⁵⁰ Direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, ... ingressen punkt 15.

⁵¹ Proposal for a Directive on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC [COM/2011/370].

fentliga sektorn till att gälla statliga myndigheter, men medlemsstaterna ska uppmuntra lokal och regional nivå att även de prioritera energieffektivitetsprestanda.

Elbolag

Det nya direktivet bygger på bestämmelser i det tidigare direktivet med nya bestämmelser avseende ett kvotpliktsystem, energibesiktningar och individuella mätare. Ingressen till det nya direktivet understryker vikten av smarta mätare för att nå EU:s mål för 2020: "När det gäller el ska minst 80 % av användarna senast 2020 ha ett intelligent mätarsystem, förutsatt att uppsättningen av smarta mätare bedöms vara en framgång".⁵²

Artikel 7 i det nya direktivet föreskriver att medlemsstater antingen ska inrätta ett kvotpliktsystem för energieffektivitet eller genomföra alternativa åtgärder. Ett kvotpliktsystem definieras inte, men ingressen förklarar angående ett kvotpliktsystem att "gemensamma ramen bör ge energiföretagen möjlighet att erbjuda energitjänster till alla slutanvändare, inte bara till dem som de säljer energi till. Detta ökar konkurrensen på energimarknaden, eftersom energiföretagen kan differentiera sin produkt genom att tillhandahålla kompletterande energitjänster."⁵³ Direktivet definierar en kvotpliktpart som "energidistributör eller företag som säljer energi i detaljistledet som är bunden eller bundet av de nationella kvotpliktsystem för energieffektivitet."⁵⁴

Oavsett vilken strategi medlemsstaterna väljer, måste de se till att energidistributörer och/eller företag som säljer energi i detaljistledet når ett fast mål. Dessa aktörer ska uppnå energibesparingar som motsvarar åtminstone 1,5 % i volym av den årliga energiförsäljningen till konsumenten

ter varje år från och med den 1 januari 2014 till och med 2020. Bilaga IV och V ger vägledning för hur medlemsstaterna ska räkna energibesparande. En statistiskt signifikant andel av rapportering av energibesparande ska verifieras.⁵⁵

Enligt artikel 7 får medlemsstaterna bygga in en viss flexibilitet i kvotpliktsystemet genom att låta kvotpliktiga parter ta med i sina beräkningar energibesparande från tredje parter och även från tidigare år.⁵⁶ Medlemsstaterna får också föreskriva bestämmelser med ett socialt mål, exempelvis att kvotpliktiga parter ska genomföra energieffektiviseringsåtgärder i hushåll som drabbas av energifattigdom eller subventionerade bostäder.⁵⁷

Alternativa åtgärder som en medlemsstat kan genomföra istället för ett kvotpliktsystem omfattar energiskatter, finansieringsinstrument, avtal, energimärkningssystem, och yrkes- och andra utbildningar som kan leda till användning av energieffektiv teknik. Vissa villkor tillämpas.⁵⁸

I likhet med det tidigare direktivet ska medlemsstaterna se till att slutanvändarna upplyses med information om deras energiförbrukning, dels genom att göra energibesiktningar tillgängliga och kostnadseffektiva, dels genom mätning och dels genom fakturering. Elbolag ska också samla statisk information som de gjorde under det tidigare direktivet.⁵⁹

Medlemsstaterna ska främja besiktningar för hushåll samt små och medelstora företag, och även hjälpa företagen med konkreta exempel på hur en energibesiktning kan förbättra lönsamheten. För större företag ska medlemsstaterna se till att de genomför en energibesiktning åtminstone

⁵² Direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, ingressens 31 övervägande.

⁵³ Ibid., ingressens 20 övervägande.

⁵⁴ Ibid., artikel 2.14.

⁵⁵ Ibid., artikel 7.

⁵⁶ Ibid., artikel 7.7 och 7.8.

⁵⁷ Ibid., artikel 7.7(a). Energifattigdom definieras inte i direktivet.

⁵⁸ Ibid., artikel 7.

⁵⁹ Ibid., artikel 7.8.

vart fjärde år.⁶⁰ Bilaga VI ger minimikriterier för energibesiktningar.

I likhet med det tidigare direktivet föreskriver direktivet att individuella elmätare bör användas. Skillnaden är att det nya direktivet ställer mer detaljerade krav. Detta behandlas i artikel 9. Högre krav utöver det som föreskrivs i det tidigare direktivet är exempelvis att slutanvändare av el, bl.a., ska ha individuella mätare "så långt det är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och proportionerligt i förhållande till möjliga energibesparingar". Under samma förutsättningar ska en individuell mätare alltid tillhandahållas när en befintlig mätare byts ut eller när en ny inkoppling görs in en ny byggnad eller en byggnad som undergår större renoveringar. Vissa andra villkor tillämpas på smarta mätare, när och i den utsträckning som medlemsstaterna genomför system för smarta mätare enligt, bl.a., direktiv 2009/72/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el.⁶¹

I likhet med det tidigare direktivet föreskrivs att fakturering ska levereras för att informera slutanvändare om deras energiförbrukning. Det som är nytt är nivån på faktureringsdetaljer som elbolag ska leverera, och en tidsfrist för när individuella mätare ska installeras. Artikel 10, som avser fakturering, är delad i två scenarier beroende på om slutanvändarna i en medlemsstat har smart mätare eller inte. När slutanvändarna inte har smarta mätare, ska medlemsstaterna se till att energidistributörer, systemansvariga för distributionssystem och företag som säljer energi i detaljistledet – i de fall där det är tekniskt möjligt och ekonomiskt försvarbart – leverera korrekta fakturor till kunder baserade på faktisk användning av el. Det ska göras senast den 31 december 2014. När slutanvändare i medlemsstaten har smarta mätare, exempelvis efter medlemssta-

tens genomförande av direktiv 2009/72/EG och direktiv 2009/73/EG, ska de få information om sin historiska användning av el som möjliggör detaljerad kontroll. Oavsett vilken mätning som gäller ska slutanvändarna kunna begära och få information om sin historiska användning av el. Dessutom ska slutanvändarna kunna välja att få fakturor elektroniskt, och fakturan ska ge slutanvändarna en heltäckande redovisning av de aktuella kostnaderna för el enligt bilaga VII. Bilaga VII ger minimikrav för fakturering och faktureringsinformation som grundar sig på faktisk användning.⁶²

5. Analys – vad det nya direktivet innebär för Sverige

Offentliga organ

Byggnader

Åtgärden att öka energibesparingar i sina byggnader fanns med som en av de sex alternativa åtgärderna i det tidigare direktivet och även i den svenska förordningen som implementerade detsamma. Där fanns dock ingen kvantifiering. Myndigheterna har ju också bara varit ålagda att välja minst två av de sex åtgärderna, vilket gör att detta måste ses som ett i huvudsak nytt krav.

Att kravet rent regelmässigt är nytt innebär dock inte att uppgiften för myndigheterna är ny. I regeringens faktapromemoria om det nya direktivet från juli 2011⁶³ konstateras att i Sverige renoveras de flesta byggnader efter 30–40 år, vilket alltså stämmer väl med de föreslagna 3 %.

Det finns ett flertal frågor för Sverige att ta itu med för att genomföra kravet i direktivet. Renoveringskraven i artikel 5 har den energiprestanda som föreskrivs i direktiv 2010/31/EU som norm. Det direktivet säger att alla nya byggnader från 2020 ska vara nära-noll-energi bygg-

⁶⁰ Ibid., artikel 8.

⁶¹ Ibid., artikel 9.

⁶² Ibid., artikel 10.

⁶³ Regeringskansliet, Faktapromemoria, 2010/11:FPM141, s.3.

nader men direktivet lämnar till medlemsstaterna att definiera vad nära-noll-energi innebär. Sverige har inte satt ner foten i den frågan ännu. I en skrivelse till riksdagen i mars 2012 gjorde regeringen bedömningen att nära noll innebär en skärpning från dagens energikrav på nya byggnader.⁶⁴ Exakt hur mycket menar man är för tidigt att säga, noggrannare utredning krävs för att kunna fastställa en nivå som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverad. Nästa revision är planerad till 2015 vilket kan innebära ett dilemma för myndigheter som ska börja renovera redan under 2014. Sverige behöver alltså börja med att definiera vad kraven innebär.

En annan viktig fråga för Sverige är vilka fastigheter som omfattas. Staten äger idag fastigheter på flera sätt. Två myndigheter har till uppdrag att äga och förvalta fastigheter; ett antal myndigheter äger fastigheter för sin verksamhet, och fyra helägda statliga bolag äger och förvaltar fastigheter. Endast de fastigheter som ägs av myndigheter berörs.

I mars 2011 lämnades ett utredningsbetänkande⁶⁵ i vilket föreslogs genomgripande förändringar i statens organisation för att äga och förvalta fastigheter och försörja myndigheterna med lokaler. Utan att gå in på den utredningen så kan sägas att en huvudprincip i deras förslag är att staten ska äga färre fastigheter än idag. Vad kommer detta att innebära för Sveriges arbete med energieffektiviseringsdirektivet? Ett möjligt scenario är att de fastigheter som ägs av svenska myndigheter i stor utsträckning kommer att vara kulturfastigheter eller militära fastigheter vilka kan undantas från energieffektiviseringskraven enligt artikel 5 punkt 2.

Upphandling

Hur stora förändringar kraven kring upphandling innebär för myndigheterna beror på vilka av de alternativa åtgärderna i förordning (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter de valt att tillämpa. Många myndigheter har tillämpat fler än två av punkterna och framför allt de punkter som handlar om inköp och hyra av lokaler.⁶⁶ Detta talar alltså för att det inte blir stora omställningar för myndigheterna med det nya direktivet. Sverige kommer dock att behöva nya förordningar som stämmer överens med direktivet. SFS 2009:893 behöver ersättas och möjligen kommer även ändringar i lagen om offentlig upphandling att behövas.

Elbolag

Regleringen av elbolag i det nya direktivet ställer krav som är mer detaljerade än kraven i det tidigare direktivet. Det enda helt nya kravet är att medlemsstaterna fastställer ett mål att energidistributörer och/eller företag som säljer energi i detaljistledet ska uppnå energibesparingar som motsvarar åtminstone 1,5 % i volym av den årliga energiförsäljningen till konsumenter varje år från och med 1 januari 2014 till och med 2020. Det är upp till Sverige att bestämma, inom ramen för det nya direktivet och artikel 4 i det tidigare direktivet, hur man ska nå målet.

I Sveriges andra nationella handlingsplan som överlämnades till kommissionen 30 juni 2011 rapporterades att Sverige skulle klara de övergripande målen, inklusive målet 9 % energieffektivisering till 2016, "med god marginal". Avseende marknaden för energieffektiverande tjänster och produkter, ansåg Sverige att inga ytterligare åtgärder krävdes. Remissinstanserna, bl.a. Energimyndigheten, Föreningen Sveriges

⁶⁴ 2011/12:131, Vägen till nära-nollenergibyggnader, s.4.

⁶⁵ SOU2011:31, Staten som fastighetsägare och hyresgäst.

⁶⁶ Sveriges andra nationella handlingsplan för energieffektivisering, s. 44.

Energirådgivare, och Svensk Energi, delade denna bedömning.⁶⁷

De bristerna som Sverige identifierade var förhållandevis små och lätt att åtgärda, exempelvis brist på kompetent personal och kunskap om energieffektiviserande tjänster,⁶⁸ behovet av bättre fakturering till slutanvändare,⁶⁹ och tveksamma fastighetsägare som inte vill ingå energitjänstekontrakt.⁷⁰ För att ta itu med dessa utmaningar planerade regeringen åtgärder, bl.a., för bättre utbildning angående energitjänster och vad de innebär.⁷¹ Utöver detta var regeringen redo att vidta åtgärder som översteg kraven i det tidigare direktivet även innan det nya direktivet kom. Exempelvis ålade regeringen Energimyndigheten att överväga vilka ytterligare åtgärder som behövdes för att främja marknaden för energitjänster och därmed förbättrad energieffektivisering.⁷²

6. Slutsatser

Det är högst sannolikt att Sverige redan nu är på rätt spår avseende det nya direktivet. Det nya direktivet ställer inte några högre krav än det tidigare direktivet, utan bara mer detaljerade krav. Enligt nationella myndigheter klarar Sverige målen från det tidigare direktivet med god marginal, och enligt den Europeiska Kommissionen finns det inga större brister eller avvikelser i Sveriges införlivande av det tidigare direktivets bestämmelser.⁷³

I och med att Sverige redan ligger på topp när det gäller det nya direktivet och med tanke på att det nya direktivet grundas på artikel 194(2) FEUF, ett minimikrav, skulle Sverige kunna leda unionens policy avseende energieffektivisering genom att lagstifta strängare krav än de som finns i det nya direktivet. Den intressanta frågan är därför inte vad det nya direktivet innebär för Sverige, utan vad Sverige skulle kunna göra för att leda policyn avseende energieffektivisering i unionen.

För att Sverige ska kunna leda policyn avseende energieffektivisering i unionen måste de lagstiftande politikerna i Sverige ta reda på huruvida det svenska folket är redo att vidta ytterligare åtgärder för ett energieffektivare Sverige. Enligt Naturskyddsföreningen är svaret ja, i synnerhet om man tänker på alternativen. Med stöd av en opinionsundersökning 2012 drog Naturskyddsföreningen slutsatsen att endast 20 % av svenskarna i första hand vill satsa på kärnkraft, medan 73 % hellre vill satsa på förnybar energi eller energieffektivisering.⁷⁴ Timingen för den åsikten är bra för Sverige och Sveriges politiker när det gäller det nya direktivet.

⁶⁷ Prop. 2008/09:163, s. 113.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Enligt regeringen uppfyller Sverige de principiella kraven om fakturering i direktivet, men det finns utrymme för förbättring eftersom "det saknas regler om information på fakturorna för el som fullt ut motsvarar direktivets krav." Ibid., s. 72.

⁷⁰ Ibid., s. 115.

⁷¹ Ibid., s. 113.

⁷² Ibid., s. 116.

⁷³ 19 EU states face court action over buildings' CO2 emissions, EurActiv, 8 januari 2013, URL <http://m.euractiv.com/details.php?aid=516901>.

⁷⁴ Naturskyddsföreningen – Västerbottens län, Nyheter, Debatt – avveckla kärnkraft, 2012-10-02, <http://www.naturskyddsforeningen.se/kretsar-lan/vasterbotten/vasterbottens-lan/nyheter2/?news=24506>.