



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-10-30

Ärendenummer
NV-25-033084

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Genomförande av delar av det omarbetade energieffektivitetsdirektivet (KN2025/01465)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar förslagen som bidrar till energieffektivitet. Genom ökad energieffektivitet kan vi uppnå lägre miljöpåverkan och underlätta klimatomställningen.

Naturvårdsverket har följande synpunkter på promemorian, i sammanfattning:

- Naturvårdsverket instämmer i förslaget som innebär att kravet på energikartläggning grundar sig på ett företags energianvändning i stället för storleken på företaget. Skälet till detta är att energiförbrukningen hos ett företag är av större betydelse för behovet och nyttan med en energikartläggning än vad storleken på företaget är.
- Naturvårdsverket föreslår att även energieffektiviserande åtgärder ska fastställas i en energikartläggning. Skälet till detta är att verksamheter då kan energieffektivisera genom att öka sin produktion så länge energianvändningen inte ökar i samma takt.
- Naturvårdsverket vill framhålla att ETS-anläggningar¹ som tilldelas gratis utsläppsrätter inte bör undantas kravet på att dokumentera rekommendationer från energikartläggningen även om den sker inom ett energi- eller miljöledningssystem. Skälet till detta är att ETS-anläggningar som får gratis tilldelning av utsläppsrätter behöver dokumentera och följa upp alla rekommendationer från energikartläggningar för att kunna få full tilldelning.
- Naturvårdsverket instämmer i förslagen som innebär att undanta företag som redan hanterar energieffektivitetsfrågor i miljöledningssystemet från krav på energiledningssystem. Skälet till detta är att ändringarna kan bidra till minskad administrativ börda för företagen.
- Vi instämmer också i att en verksamhet behöver ha mål och en plan för att nå målen i ett energiledningssystem. Skälet till detta är att det kan stärka det långsiktiga arbetet med energieffektivisering.

¹ Anläggningar enligt förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser

- Naturvårdsverket instämmer i förslaget om tillsyn och uppföljning men noterar att tillsynsmyndigheten kommer sakna möjligheter att utfärda ekonomiska sanktioner om den nya lagen och dess föreskrifter har överträtts eller åsidosatts.
- Naturvårdsverket instämmer i förslaget om vilka anläggningar som omfattas. Naturvårdsverket anser dock att lagtexten blir lättare att tillämpa om gränsen enbart anges i tillförd medeleffekt.
- Naturvårdsverket bedömer att ett genomförande av förslaget att ändra begreppet ”förnybara” till ”fossilsfria” energikällor i 2 kap. 5 § miljöbalken måste föregås av ytterligare analyser av de juridiska konsekvenserna en sådan ändring skulle få.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Avsnitt 3.1 En ny lag om energiledningssystem och energikartläggningar i företag

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Det är bra att kravet på energikartläggning grundar sig på ett företags energianvändning i stället för storleken på företaget eftersom det inte nödvändigtvis finns en koppling mellan ett företags storlek och omfattningen av dess energianvändning.

Avsnitt 3.3 Krav på att göra energikartläggningar

Naturvårdsverket instämmer i att energikartläggningar ska fastställa kostnadseffektiva och energibesparande åtgärder. Vi föreslår dock att bestämmelsen kompletteras så att även energieffektiviserande åtgärder omfattas. Det innebär att verksamheter kan öka sin produktion utan att energianvändningen ökar i samma takt. Andra strecksatsen i förslaget bör därför ändras till

- fastställa kostnadseffektiva energibesparande och energieffektiviserande åtgärder.

Åtgärder kan vara energieffektiviserande även om de inte innebär en besparing av energi. Till exempel kan en effektivisering göras genom att producera fler produkter med samma energianvändning.

Avsnitt 3.4 Genomförandet av energikartläggningar och energikartlägningsrapporter

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i förslaget om genomförande av energikartläggningar och energikartlägningsrapporter.

Naturvårdsverket anser dock att undantaget enligt 10 § i förslag till lag om energiledningssystem och energikartläggningar i företag inte ska gälla för ETS-anläggningar som berörs av gratis tilldelning av utsläppsrätter. Sådana ETS-anläggningar behöver enligt ETS-lagstiftningen dokumentera rekommendationer från energikartläggningen, även om den görs inom ett energi- eller miljöledningssystem. Den mest ändamålsenliga dokumentationen för detta ETS-ändamål är just densamma som företagen med energi- eller miljöledningssystem föreslås bli undantagna ifrån enligt 10 §.

Enligt tilldelningsförordningen² ska alla rekommendationer från en energikartläggning enligt artikel 8 i energieffektivitetsdirektivet³ ha genomförts för att en anläggning ska kunna få full tilldelning av gratis utsläppsrätter. I tilldelningsförordningen finns bestämmelser som beskriver under vilka förutsättningar en minskning av gratis tilldelning inte ska göras. Berörda ETS-anläggningar behöver i detta sammanhang dokumentera och följa upp alla rekommendationer från energikartläggningar oberoende om den görs inom eller utanför ett energi- eller miljöledningssystem för att få full tilldelning.

Naturvårdsverket vill också uppmärksamma regeringen på att förslaget ger regeringen rätt att delegera föreskriftsrätt kring energieffektivisering. Energieffektivisering ingår inte i en energikartläggning enligt nuvarande förslag i avsnitt 3.3, där ingår endast energibesparande åtgärder.

Avsnitt 3.7 Krav på att ha ett energiledningssystem

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Det är positivt att kravet på energiledningssystem ställer krav på både att ha mål för energieffektivitet och för att ha en plan för att nå målen. Detta kan stärka det långsiktiga arbetet med energieffektivisering.

Avsnitt 3.8 Undantag från kraven om energiledningssystem och energikartläggningar

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om undantag från kraven. Det är rimligt att undanta företag som redan hanterar energieffektivitetsfrågor i miljöledningssystemet från krav på energiledningssystem. Ändringarna kan bidra till minskad administrativ börda för företagen.

Avsnitt 3.10 Tillsyn och uppföljning

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om tillsyn och uppföljning men noterar att tillsynsmyndigheten kommer sakna möjligheter att utfärda ekonomiska sanktioner om den nya lagen och dess föreskrifter har överträtts eller åsidosätts. Ekonomiska sanktioner är styrande och används för redan inträffade överträdelser till skillnad mot föreläggande som används för att rätta till rådande missförhållanden samt förebygga överträdelser i framtiden. Sanktioner kan därmed bidra till att de föreslagna reglerna får effektivare genomslag. Energieffektivitetsdirektivet kräver att medlemsstaterna fastställer sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelser som genomför direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 32).

Avsnitt 3.12 Minskad tilldelning av gratis utsläppsrätter

Naturvårdsverket instämmer i förslaget till ändringarna i ETS-förordningen. Ändringarna tydliggör under vilka förutsättningar en minskning av tilldelning inte ska ske.

Avsnitt 4.2 och 4.5 Anläggningar som omfattas

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om vilka anläggningar som omfattas. Dock anges gränserna för när en analys ska göras som tillförd energi i enheten

² Kommissionens förordning (EU) 2019/331 av den 19 december 2018 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955

megawatt. Megawatt är enheten för effekt och inte energi. Naturvårdsverket bedömer att lagtexten blir enklare att tillämpa om gränsen enbart anges i tillförd medeleffekt enligt exemplet nedan.

*- en termisk elproduktionsanläggning eller en anläggning för produktion av enbart värme med en genomsnittlig **tillförd effekt** på mer än 10 megawatt*

Tillförd effekt är ett väl etablerat begrepp som används i många sammanhang, till exempel för förbränningsanläggningar i industriutsläppsdirektivet⁴. För datacenter kan man även överväga att använda begreppet *installerad tillförd effekt*.

Avsnitt 6 Fossilfria energikällor

Naturvårdsverket bedömer att ett genomförande av förslaget att ändra begreppet ”förnybara” till ”fossilfria” energikällor i 2 kap. 5 § miljöbalken måste föregås av ytterligare analyser av de juridiska konsekvenserna en sådan ändring skulle få.

Naturvårdsverket ser inte på vilket sätt nuvarande skrivning utgör ett hinder mot en kärnkraftsetablering, exempelvis vid en miljötillståndsprövning av en sådan anläggning. Utredningen saknar en problembeskrivning som klargör behovet av föreslagen ändring. Promemorian hänvisar enbart generellt till behovet av kärnkraftsenergi för samhällets elektrifiering, men ingen analys presenteras av på vilket sätt nuvarande skrivning i 2 kap. 5 § miljöbalken utgör ett hinder mot kärnkraft i Sverige.

Vidare saknas en analys av föreslagen ändring i förhållande till bestämmelsens rättsliga kontext, dess syfte och de EU-rättsliga bestämmelser som bestämmelsen idag införlivar. Bestämmelserna i 2 kap. 5 § miljöbalken ger uttryck för hushållnings- och kretsloppsprincipen som har en central funktion i förhållande till miljöbalkens övergripande mål om ekologisk hållbarhet och ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås (se bl.a. sid 1 i prop. 1997/98:45). Föreslagen ändring, från ”förnybar” till ”fossilfri” måste analyseras i förhållande till det kretslopp som bestämmelsen syftar till.

Hur förslaget stämmer överens med EU-rätten måste också utredas närmare. Bestämmelsen införlivar bland annat industriutsläppdirektivets (IED, 2010/75/EU) artikel 11, vilken efter senaste revideringen anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att anläggningar drivs enligt principerna om att energianvändningen är effektiv, och användningen och om möjligt produktionen av förnybar energi främjas. Om bestämmelsen i 2 kap 5 § ändras enligt förslaget kan en annan implementering krävas. Detsamma gäller eventuella andra EU-rättsliga bestämmelser som nuvarande bestämmelse införlivar.

Det saknas också en analys om hur förslaget stämmer överens med EU:s förnybartdirektiv⁵. EU-kommissionen har i sin granskning av Sveriges nationella energi- och klimatplan konstaterat att Sverige inte bedöms nå sitt mål enligt

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, senast ändrat genom direktiv (EU)2024/1785.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).

förnybartdirektivet.⁶ En analys behövs därför om föreslagen förändring av 2 kap. 5 § miljöbalken skulle kunna innebära att det blir svårare att nå detta mål.

Om begreppet fossilfria energikällor ändå införs enligt förslaget bör regeringen överväga att införa en definition som beskriver vad som avses. Vad Naturvårdsverket känner till så finns ingen sådan definition i svensk lag. En legaldefinition ökar möjligheten till en rättssäker och enhetlig tillämpning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Claes Englund, Ping Höjding, Marianne Kängström, Tea Alopaeus och John Petersson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:

sandra.lennander@regeringskansliet.se

⁶ EU-kommissionen. 2025. EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives. Commission staff working document. SWD(2025) 140 final