

Klimat- och näringslivsdepartementet
Energienheten, Hållbart och innovativt
energisystem

Sandra Lennander

Dnr: KN2025/01465

2025-11-04

Remissvar

Genomförande av delar av det omarbetade energieffektivitetsdirektivet

Svenskt Näringsliv välkomnar möjligheten att lämna synpunkter till promemorian
Genomförande av delar av det omarbetade energieffektivitetsdirektivet.

Energieffektivisering är en nyckelfaktor bakom ett konkurrenskraftigt energisystem och en förutsättning för att nå klimatmålen. Det svenska näringslivet arbetar kontinuerligt med effektivisering av verksamheterna i syfte att reducera kostnader, spara resurser – inte minst energi – och därigenom stärka sin konkurrenskraft. I detta kontinuerliga arbete måste hänsyn tas till en rad olika affärs-, säkerhets- och verksamhetskritiska parametrar. Förutsättningarna för en framgångsrik energieffektivisering ändras snabbt och enskilda åtgärder måste kunna omprövas och modifieras kontinuerligt. Det är alltid det enskilda företaget som är bäst lämpat att avgöra vilka åtgärder som bör prioriteras. Beslut som rör energieffektivisering behöver även prövas i relation till andra samhällsnyttor och värden för användarna. För att undvika suboptimeringar behövs ett regelverk som är anpassningsbart och som tar hänsyn till avvägningar mellan effektivisering, flexibilitet och klimatnytta. Det är viktigt att företagets resurser kan riktas mot faktiska åtgärder som bidrar till förbättrad energihushållning och minskade klimatutsläpp snarare än administration och regelefterlevnad. Alltför betungande regelverk och tvingande krav som är svåra att applicera på den verksamhet som ska effektiviseras riskerar att bli ett hinder och motverka det mål lagstiftaren vill uppnå.

Svenskt Näringsliv konstaterar att energieffektivitetsdirektivet utgör en del i ett alltmer komplext, och delvis oförenligt, europeisk energi- och klimatregelverk. Det nu aktuella direktivet har exempelvis beröringspunkter med såväl krav på hållbarhetsrapportering och revision som ETS-systemet och CBAM, samtidigt som tillämpningsområden och definitioner skiljer sig åt. Det ökar graden av komplexitet för de företag som ska tillämpa regelverken och de myndigheter som ansvarar för att de efterlevs. Det är därför knappast förvånande att EU-kommissionen har aviserat att energiområdet ska omfattas av det pågående regelförenklingsarbetet EU som syftar till att stärka de europeiska företagens konkurrenskraft. Ett förenklingspaket genom ett s.k. Omnibusdirektiv på energiområdet har aviserats till andra kvartalet 2026.

Eftersom Sveriges implementering av energieffektiviseringsdirektivet är försenad finns en risk att de anpassningar som företagen behöver göra till följd av direktivet snabbt kommer att bli inaktuella. Detta talar för en pragmatisk och flexibel ansats med generösa övergångsbestämmelser som tar stor hänsyn till företagens administrativa börda vid genomförandet av de nu aktuella direktivändringarna. Svenskt Näringsliv vill särskilt betona vikten av att företagen ges tillräcklig tid för implementering av de nya kraven och att befintliga system och processer ska kunna utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt även under det nya regelverket.

Energiledningssystem och energikartläggning i företag

I det ursprungliga energieffektiviseringsdirektivet finns bestämmelser om att stora företag ska utföra en energikartläggning. Kartläggningen ska omfatta en ingående översyn av energianvändningen i företaget och förslag på kostnadseffektiva åtgärder för att spara energi och effektivisera energianvändningen. Det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet (EU) 2023/1791 medför relativt omfattande förändringar i förhållande till vad som gällt tidigare. I det nya direktivet kopplas skyldigheten till att genomföra en energikartläggning till företagets energianvändning snarare än dess storlek. Svenskt Näringsliv anser att det är en rimlig princip och välkomnar därför förändringen.

Tillämpningsområdet för kraven på energiledningssystem och energikartläggningar

Enligt artikel 11 i det omarbetade energieffektivitetsdirektivet ska ett företag med en årlig genomsnittlig energianvändning överstigande tio terajoule utföra en energikartläggning minst vart fjärde år. Om den genomsnittliga årliga energianvändningen överstiger 85 terajoule ska företaget ha ett certifierat energiledningssystem. Direktivet innehåller inte någon definition av vad som ska avses med begreppet företag. Artikel 2 hänvisar dock till kommissionens rekommendation 2003/361/EG där företag definieras som en enhet, oberoende av juridisk form, som bedriver en ekonomisk verksamhet. Därutöver har kommissionen tagit fram icke-bindande riktlinjer för tolkningen av artikel 11 i energieffektivitetsdirektivet (kommissionens rekommendation 2024/2002).

Enligt promemorians förslag till ny lag om energiledningssystem och energikartläggningar i företag ska med begreppet företag avses en juridisk person som bedriver ekonomisk verksamhet och som är skyldig att upprätta en årsredovisning. Svenskt Näringsliv konstaterar att kopplingen till skyldigheten att upprätta årsredovisning i den föreslagna definitionen inte följer av energieffektivitetsdirektivet. Den svenska definitionen riskerar att skilja sig från hur andra medlemsländer genomför direktivets skyldigheter. Hur begreppet företag definieras och avgränsas får betydelse för konsekvenserna av den nya lagstiftningen och blir avgörande för frågor om tillämpning, rapportering, tillsyn, sanktioner m.m.

Införandet av ett energiledningssystem eller ett miljöledningssystem är en omfattande process som är förenad med stora kostnader. Dagens certifiering enligt exempelvis Emas eller ISO 50001 är inte kopplad till en legal enhet eller kravet på att upprätta årsredovisning. Ett system kan omfatta flera legala enheter, delar av legala enheter eller en kombination av dessa. Som konstateras i promemorian har många företag valt att införa ett energiledningssystem eller ett miljöledningssystem på frivillig basis. Svenskt Näringsliv anser att det nya regelverket bör utformas på ett sådant sätt att företagen i så stor utsträckning som möjligt kan förlita sig på nedlagt arbete och de system och processer som redan etablerats. Tillämpningsområdet blir i det avseendet avgörande.

Avgränsningen av den enhet som omfattas av skyldigheten att införa ett energiledningssystem respektive genomföra en energikartläggning får även betydelse för när undantagen i den föreslagna nya lagen ska anses vara tillämpliga. Det bör exempelvis vara möjligt för flera anknutna företag inom en företagsgrupp att omfattas av ett och samma energiledningssystem, och därmed undantas från krav på energikartläggning. På samma sätt bör en energikartläggning kunna göras gemensamt för flera anknutna företag. Detta är enligt Svenskt Näringslivs bedömning också syftet med direktivet. Att knyta skyldigheten till enskilda juridiska personer som var och en måste uppfylla kraven minskar flexibiliteten och riskerar att ge upphov till omotiverad administration och onödig dubbelrapportering.

Att den konsekvensanalys som presenteras i promemorian inte innehåller någon beskrivning av konsekvenserna av hur begreppet företag föreslås definieras i svensk rätt eller någon redovisning av möjliga handlingsalternativ i fråga om tillämpningsområdet är en stor brist. Den föreslagna definitionen kan exempelvis innebära konsekvenser för företag med gränsöverskridande verksamhet. I vilken utsträckning förslaget generellt utgör en konkurrensnackdel för svenska företag har inte heller adresserats.

Redovisning av en handlingsplan i förvaltningsberättelsen i årsredovisningen

I promemorian föreslås att den handlingsplan som ska upprättas av företag som är skyldiga att genomföra en energikartläggning ska ingå i förvaltningsberättelsen i företagets årsredovisning tillsammans med vissa andra uppgifter rörande företagets energikartläggning. Det föreslås vidare att Energimyndigheten ska meddela föreskrifter om handlingsplanens innehåll. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att handlingsplanen ska ingå i förvaltningsberättelsen i företagets årsredovisning. Svenskt Näringsliv anser att det föreslagna kravet på att handlingsplanen ska ingå i förvaltningsberättelsen är en överimplementering av energieffektivitetsdirektivet. Om avsikten varit att handlingsplanen ska ingå i förvaltningsberättelsen skulle kravet i stället ha förts in i kapitel 5 i EU:s redovisningsdirektiv (2013/34/EU).

Svenskt Näringsliv ser ett problem med att ett företag ska kunna fullgöra kravet på att redovisa en handlingsplan genom att handlingsplanen integreras i de planer som ska ingå i hållbarhetsrapporten i förvaltningsberättelsen. Svenskt Näringsliv anser att denna möjlighet i så fall behöver preciseras, bland annat med hänsyn till att hållbarhetsrapporten som regel upprättas på koncernnivå. Ett bolag som omfattas av skyldighet att upprätta hållbarhetsrapport behöver inte upprätta en egen rapport utan kan i stället hänvisa till den hållbarhetsrapport som upprättas för koncernen. Om tillämpningsområdet för kravet på energikartläggning utformas i enlighet med promemorians förslag blir det svårt att förena med rapportering på koncernnivå. Hållbarhetsrapporten ska vidare upprättas i enlighet med de standarder för hållbarhetsrapportering (ESRS) som antagits av kommissionen. Energimyndighetens föreskrifter för handlingsplanens innehåll behöver vara förenliga med ESRS för att det ska vara möjligt att samordna rapporteringen. Möjligheten att integrera en handlingsplan med den information som lämnas i hållbarhetsrapporten begränsas sannolikt dessutom av de särskilda revisionskrav som omfattar hållbarhetsrapporten.

Att handlingsplanen redovisas som en del av förvaltningsberättelsen innebär att den kommer att omfattas av revisorns granskning, vilket inte är ett krav enligt energieffektivitetsdirektivet. I promemorian föreslås att revisorns granskning ska avgränsas till att endast omfatta om det överhuvudtaget finns uppgifter om handlingsplan, rekommendationer och takt för genomförande av rekommendationerna i årsredovisningen. Om uppgifterna saknas ska revisorn göra ett uttalande om det i revisionsberättelsen. Svenskt Näringsliv konstaterar att

de uppgifter som åläggs revisorn innebär att revisorn måste bilda sig en uppfattning om företaget är skyldigt att upprätta en handlingsplan enligt lagstiftningen. Det bygger i sin tur på en analys av företagets genomsnittliga energianvändning samt om undantaget för företag som har ett energiledningssystem eller miljöledningssystem är tillämpligt. En sådan analys kan beroende på omständigheterna vara relativt tidskrävande och kommer därmed påverka revisionsarvodet både i de företag som omfattas av kravet på att upprätta en handlingsplan och i de företag som med hänsyn till energianvändningen kan antas göra det. Sverige bör som princip inte genomföra EU-lagstiftningen över miniminivån för att undvika att svenska företags konkurrenskraft påverkas negativt. Svenskt Näringsliv anser därför att det bör vara möjligt för ett företag att lämna information enligt Energieffektivitetsdirektivet på ett mer flexibelt sätt än i förvaltningsberättelsen. Det torde vara fullt tillräckligt att information om handlingsplanen finns tillgänglig på företagets webbplats.

Förslaget att handlingsplanen ska ingå i förvaltningsberättelsen kan ifrågasättas även med hänsyn till svensk redovisningsnormgivning. Den myndighet som ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed och frågor om årsredovisningens innehåll i icke-finansiella företag är Bokföringsnämnden. Om Energimyndigheten ges föreskriftsrätt avseende delar av förvaltningsberättelsen uppstår frågor om hur dessa föreskrifter förhåller sig till och årsredovisningslagens övriga principer och Bokföringsnämndens normgivning. Promemorian adresserar inte dessa frågor.

Oberoende av frågan om var handlingsplanen offentliggörs (i förvaltningsberättelsen eller på annat sätt) har Svenskt Näringsliv invändningar mot upplysningskravens utformning och innehåll. Flera av uppgifterna i en handlingsplan kommer med all sannolikhet vara affärskänsliga. Det framgår visserligen av promemorians förslag att Energimyndigheten ska ta hänsyn till detta i sina föreskrifter. Att förena sådana hänsyn med kravet på att handlingsplanen ska vara konkret, genomförbar och grundas på rekommendationerna från energikartläggningen kan dock vara svårt eller omöjligt. Det finns därmed en överhängande risk att kravet på att offentliggöra handlingsplanen i sin helhet kommer motverka regleringens syfte. Svenskt Näringsliv anser därför att informationskravet bör begränsas. Ett företag bör endast åläggas att publicera viss information om handlingsplanen och rekommendationernas genomförandegrad, inte att offentliggöra handlingsplanen i sin helhet.

Det framgår av promemorian att tillsynen enligt den nya lagen om energiledningssystem och energikartläggningar inte ska omfatta att företagen inkluderat alla nödvändiga uppgifter om energikartläggningar i sina årsredovisningar. Svenskt Näringsliv instämmer med den bedömningen. Svenskt Näringsliv ifrågasätter dock att Bolagsverket skulle ha möjlighet att förelägga ett företag att komplettera sin årsredovisning i det fall det saknas uppgifter om energikartläggningar, vilket framhålls i promemorian.

Undantag från krav på energikartläggning

I promemorian föreslås att företag som omfattas av ett energiledningssystem ska göra en energikartläggning med de intervall som följer av det systemet (5 § tredje stycket i förslaget till lag om energiledningssystem och energikartläggningar i företag). Av artikel 11.2 i energieffektivitetsdirektivet följer dock att företag som omfattas av ett energiledningssystem inte omfattas av kravet på energikartläggning. Svenskt Näringsliv anser att undantaget bör utformas i enlighet med direktivets lydelse. Företag som har ett energiledningssystem (eller miljöledningssystem som uppfyller kraven) bör undantas helt från skyldigheten att göra energikartläggningar annat än vad som följer av systemen.

Krav på certifiering

Ett energi- eller miljöledningssystem ska enligt det omarbetade direktivet vara certifierat av ett oberoende organ i enlighet med europeiska eller internationella standarder. Svenskt Näringsliv konstaterar att kravet på certifiering innebär betydande merkostnader för de företag som omfattas av kravet. Det är tveksamt om nyttan i form av faktisk energibesparing motsvarar merkostnaderna, i synnerhet med hänsyn till att det kan förväntas uppstå en brist på behöriga certifierare till följd av direktivets krav. Det finns dessutom en risk att standardiseringen i praktiken blir avgörande för lagstiftningens innehåll och att möjligheten att efterleva lagens krav blir avhängigt ett godkännande från certifieringsorganet. Kravet på tredjepartscertifiering bör därför genomföras med hänsyn till dessa omständigheter. Svenskt Näringsliv saknar vidare en gedigen kostnads- och nyttoanalys av införandet av certifieringskravet.

Villkor för tilldelning av gratis utsläppsrätter

Enligt promemorians förslag ska tilldelningen av gratis utsläppsrätter minskas med 20 procent för anläggningar som omfattas av skyldigheten att genomföra en energikartläggning eller ha ett energiledningssystem, om anläggningarna inte genomför de förslag och rekommendationer som framgår av en energikartläggning. Svenskt Näringsliv anser att kopplingen mellan förslag och rekommendationer i en energikartläggning och den fria tilldelningen av utsläppsrätter är bekymmersam. För ett enskilt företag kan det röra sig om utsläppsrätter för ett betydande värde, i vissa fall hundratals miljoner kronor. Detta ger den revisor som har att granska efterlevnaden av förslag och rekommendationer ett orimligt stort inflytande.

Endast sådana åtgärder som har en definierad potential och återbetalningstid samt en bedömd investeringskostnad bör ligga till grund för vilka energieffektiviseringsåtgärder revisorn har att ta hänsyn till i en utvärdering till grund för ETS-rapporten. Hänsyn bör även tas till att både omvärldsfaktorer och företagsinterna omständigheter kan påverka företagets möjlighet att genomföra specifika energieffektiviseringsåtgärder inom en viss tidshorisont. Det är inte realistiskt att anta att alla identifierade åtgärder, oavsett omvärldshändelser och företagsinterna omständigheter, ska genomföras. Svenskt Näringsliv vill understryka vikten av att kommande föreskrifter från Energimyndighetens avseende rapporteringens innehåll tar hänsyn till dessa faktorer och ger utrymme för flexibilitet.

Kostnads-nyttoanalyser på energiområdet

Det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet innehåller ändrade bestämmelser om vilka typer av anläggningar som ska omfattas av kravet på att en kostnads-nyttoanalys ska utföras vid planerad ny- eller ombyggnation. I det omarbetade energieffektivitetsdirektivet har gränsvärdet för vilka anläggningar som omfattas sänkts. För termiska elproduktionsanläggningar sänks kravet på att göra en kostnads-nyttoanalys vid nyplanering eller omfattande ombyggnation från en genomsnittlig årlig energitillförsel på 20 megawatt till 10 megawatt. För industrianläggningar sänks kravet från 20 till 8 megawatt. Enligt kommissionens riktlinjer om tolkningen av artikel 26 (kommissionens rekommendation 2023/1791) ska total energitillförsel tolkas som produktionskapacitet snarare än energimängd. Dessutom införs en skyldighet för nya och ombyggda datacenter att utnyttja spillvärme eller vidta åtgärder för att säkerställa återvinning av spillvärme, i det fall det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart.

Svenskt Näringsliv anser att det bör förtydligas vad som gäller i de fall olika verksamheter bedrivs i samma byggnad, exempelvis en industriell verksamhet i samma byggnad som ett

datacenter och/eller en tjänsteanläggning. Svenskt Näringsliv noterar att en industriverksamhet kan bestå av flera anläggningar som både var och en för sig och tillsammans har en årlig genomsnittlig energitillförsel på över 8 MW. Svenskt Näringsliv anser att det är rimligt att begreppet industrianläggning i den aktuella regleringen överensstämmer med den innebörd begreppet ges i ETS och IED, dvs. en industriell verksamhet och därtill hörande aktiviteter som har en direkt teknisk koppling. Att begreppet industrianläggning ges en sådan innebörd blir också logiskt utifrån det nya kravet att kostnads-intäktsanalysen ska ingå i en ansökan om miljötillstånd.

Svenskt Näringsliv befarar att underlaget till kostnads-nyttoanalysen kan bli utmanande att ta fram eftersom detta beror av om det finns någon som kan nyttiggöra spillvärmen utanför anläggningen.

Konsekvensanalys

Den konsekvensanalys som presenteras i promemorian har omfattande brister. Som tidigare konstaterats saknas en analys av konsekvenserna av tillämpningsområdet för regleringen. Uppskattningen av antalet företag som omfattas torde dessutom vara förenad med stor osäkerhet med hänsyn till att det ännu inte är klarlagt hur en beräkning av energianvändning ska göras i syfte att avgöra om ett före tag omfattas av kraven. Detta ska avgöras i föreskrifter.

Svenskt Näringsliv saknar en uppskattning av företagens kostnader för rapportering, samt de kostnader som är förenade med att upprätta och publicera en handlingsplan enligt de nya kraven. Det konstateras att arbetet med att upprätta och offentliggöra en handlingsplan "kan leda till ökad administration". Svenskt Näringsliv anser att det är en underdrift. Svenskt Näringsliv anser vidare att konsekvensanalysen borde ha innehållit en uppskattning av den förväntade merkostnaden för revision till följd av förslaget att handlingsplanen ska ingå i förvaltningsberättelsen.

SVENSKT NÄRINGS LIV

Sofia Bildstein-Hagberg

Stefan Kvarfordt