Ert datum:
2026-10-26

Datum:
2026-10-23

Er ref:
KN2026/01494

Diarienummer:
UHM2026-0302

Klimat- och näringslivsdepartementet
Avdelningen för hållbarhet, statistik och analys
heini-marja.suvilehto@uhmynd.se

Energiplanering i kommuner och regioner och en mer energieffektiv offentlig sektor (KN2026/01494)

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar promemorians förslag för genomförandet av det reviderade energieffektivitetsdirektivet (EED) och delar bedömningen att offentlig sektor har en central roll i energiomställningen.

Myndigheten tillstyrker i huvudsak förslagen och instämmer i att de energieffektivitetskrav som följer av direktivet bör ses som miniminivåer. Kraven bör inte begränsa möjligheten för upphandlande myndigheter och enheter att ställa mer långtgående energi- och hållbarhetskrav.

Myndigheten vill särskilt lyfta följande:

- Upphandlingsmyndigheten välkomnar att promemorian möjliggör användning av motsvarande nationella kriterier vid sidan av EU:s kriterier för grön offentlig upphandling (EU GPP).
- När frivilliga EU GPP-kriterier och motsvarande nationella kriterier finns tillgängliga för samma vara, tjänst eller byggentreprenad anser Upphandlingsmyndigheten att de nationella kriterierna bör kunna användas i stället för EU GPP-kriterierna.
- Myndigheten avstyrker att Upphandlingsmyndigheten ska ansvara för att informera om vilka enskilda produkter som uppfyller EU GPP-kriterier.

- Myndigheten anser att ansvar för vägledning och metodstöd avseende energiprestandaavtal (EPC) behöver tydliggöras.
- Myndigheten anser att terminologi och begrepp bör harmoniseras med befintlig upphandlingslagstiftning och etablerad upphandlingsterminologi.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar promemorians förslag för genomförandet av det reviderade energieffektivitetsdirektivet (EED) och anser att förslagen i huvudsak är väl avvägda.

Myndigheten delar bedömningen att energieffektivisering är en central del av energiomställningen och ser positivt på att reglerna omfattar hela den offentliga sektorn. Kommuner, regioner, kommunala bolag och andra offentliga aktörer har stor betydelse för att de energibesparingar som eftersträvas ska kunna uppnås.

Myndigheten vill samtidigt framhålla att ett framgångsrikt genomförande förutsätter att energimål, investeringsbeslut och upphandling kan samspela på ett ändamålsenligt sätt. Genomförandet kommer att beröra såväl offentliga organisationer som leverantörsmarknaden och ställer krav på vägledning, metodutveckling och samverkan mellan flera aktörer.

Mot denna bakgrund fokuserar Upphandlingsmyndighetens yttrande främst på de delar av promemorian som berör offentlig upphandling, principen energieffektivitet först, energiprestandaavtal (EPC), bygg- och fastighetsområdet samt frågor om praktiskt genomförande, vägledning och uppföljning.

Omfattning och tillämpningsområde

(synpunkter avseende kapitel 4.5)

De bindande upphandlingskraven omfattar upphandlingar över EU:s tröskelvärden. Antalet direkt berörda upphandlingar är därför begränsat, men de upphandlingar som omfattas är ofta inte bara ekonomiskt utan även strategiskt sett betydelsefulla. Detta gäller exempelvis byggentreprenader, energitjänster, större fastighetsprojekt, driftentreprenader och ramavtal.

När det gäller lagstiftningens tillämplighet på offentliga kontrakt avstyrker Upphandlingsmyndigheten att begreppet offentliga kontrakt definieras på annat vis än i upphandlingslagstiftningen. Upphandlingsmyndigheten instämmer inte med vad som står på s. 102 i promemorian, att köp av byggnader och hyra av byggnader och lokaler som utgångspunkt inte är offentliga kontrakt enligt lagarna på upphandlingsområdet. Köp av byggnader och hyra av byggnader är offentliga kontrakt om de uppfyller kriterierna för det i upphandlingslagstiftningen (till exempel 1 kap. 15 § LOU). Däremot är köp av byggnader och hyra av byggnader och lokaler som utgångspunkt undantagna från tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen

(till exempel enligt 3 kap. 19 § LOU som promemorian nämner). Det kan för syftena med energieffektivitetslagstiftningen möjligen för tydlighetens skull anges att den inte innehåller ett sådant undantag för förvärv av fastigheter m.m. som upphandlingslagstiftningen.

Det kan i övrigt övervägas om terminologin bör anpassas närmare direktivet. I 1 § i förslaget till lag om den offentliga sektorns inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader skulle det exempelvis kunna övervägas att använda begreppen ”produkter, tjänster, byggnader och byggentreprenader” i stället för ”köp av varor, tjänster, byggentreprenader och byggnader samt hyra av byggnader och lokaler”. Om en sådan ändring görs kan motsvarande justeringar behöva göras även i övriga delar av förslaget.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att de föreslagna bestämmelserna endast omfattar upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden. Samtidigt genomförs en stor del av den offentliga inköpsverksamheten genom upphandlingar under dessa nivåer. Den samlade effekten av dessa inköp kan vara stor ur ett energi- och resursperspektiv. I detta sammanhang vill Upphandlingsmyndigheten därför lyfta fram att myndighetens stöd genom kriterier, vägledning och andra främjande insatser, omfattar såväl upphandlingar över som under tröskelvärdena och att det därmed kan bidra till energieffektiva inköp även utanför regleringens direkta tillämpningsområde.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att promemorian tydliggör att de föreslagna kraven utgör en miniminivå och att upphandlande myndigheter och enheter även fortsättningsvis får ställa högre energi- och miljökrav när detta är förenligt med upphandlingsregelverket.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att promemorian medger användning av motsvarande nationella kriterier. Myndighetens kriterier är väl etablerade på den svenska marknaden och används redan av både upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. När både frivilliga EU GPP-kriterier och motsvarande nationella kriterier finns tillgängliga, bör de nationella kriterierna kunna användas som förstahandsalternativ. Detta underlättar tillämpningen och möjliggör ett mer ändamålsenligt stöd till Upphandlande enheter.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller i dag kriterier, vägledning och information om hur krav kan verifieras. Myndigheten anger däremot inte vilka enskilda produkter som uppfyller myndighetens kriterier. För energieffektivitetskrav som baseras på energimärkning finns redan databasen EPREL som informationskälla. Upphandlingsmyndigheten bedömer därför att myndighetens roll även fortsättningsvis bör vara att tillhandahålla kriterier, metodstöd och vägledning, snarare än att informera om vilka enskilda produkter som uppfyller EU:s GPP-kriterier. För myndigheten finns det inga synergier mellan ett sådant utökat uppdrag som föreslås och befintlig verksamhet.

Kommunal energiplanering och tidiga beslut

(synpunkter avseende kapitel 4.2, 4.3 och 5.1)

Upphandlingsmyndigheten instämmer i förslagen om stärkt kommunal energiplanering. En väl fungerande energiplanering kan bidra till långsiktiga förutsättningar för energieffektivisering, elektrifiering och en robust energiförsörjning. Energiplaneringen kan även utgöra ett viktigt underlag för tillämpningen av principen energieffektivitet först.

Myndigheten vill samtidigt framhålla att beslut som påverkar energianvändningen ofta fattas långt före den upphandling där investeringen slutligen genomförs. Förutsättningarna för framtida energieffektiviseringsåtgärder skapas därför i hög grad genom energiplanering, fysisk planering, lokaliseringsbeslut samt upphandling av konsulttjänster för förstudier, utredningar och projektering.

För större bygg- och stadsutvecklingsprojekt kan det gå många år, ibland flera decennier, mellan de första strategiska besluten och färdig bebyggelse. Exempelvis inleddes planeringen av Hagastaden omkring år 2000 medan utbyggnaden beräknas pågå till omkring 2030-2035. Liknande långa ledtider förekommer i många större samhällsbyggnadsprojekt. Beslut om struktur, lokalisering, energisystem och andra grundläggande förutsättningar fattas ofta tidigt i processen och påverkar vilka energieffektiviseringsåtgärder som senare kan genomföras.

Offentlig upphandling utgör ofta den mekanism genom vilken energiplaneringens mål omsätts i praktisk handling. Upphandling är dock relevant redan i de tidiga skedena, eftersom förstudier, analyser och projektering ofta genomförs av konsulter som upphandlas. De krav som ställs i dessa upphandlingar påverkar vilka energirelaterade frågor som utreds, vilka alternativ som jämförs och vilka åtgärder som senare kan genomföras. Upphandling bör därför ses som en integrerad del av genomförandet av kommunal energiplanering genom hela processen, inte endast vid anskaffningen av de slutliga varorna, tjänsterna eller entreprenaderna.

Värme- och kylaplaner

(synpunkter avseende kapitel 4.3 och 4.4)

Kravet på värme- och kylaplaner för kommuner med fler än 45 000 invånare, kommer att omfatta omkring 60 kommuner och en stor del av Sveriges befolkning. Upphandlingsmyndigheten välkomnar förslaget eftersom värme- och kylaplaner kan bidra till att identifiera och tillvarata möjligheter till energieffektivisering i tidiga planerings- och investeringsskeden.

Upphandlingsmyndigheten vill samtidigt framhålla att genomförandet förutsätter samverkan mellan kommuner, energibolag, nätägare, regioner och statliga myndigheter. Värme- och kylasystem utvecklas ofta över långa tidsperioder och är

nära kopplade till beslut om bebyggelseutveckling, energiförsörjning och infrastruktur. För att främja ett effektivt och likvärdigt genomförande, bör kommunerna ges stöd genom vägledning och metodstöd, särskilt avseende behovsanalys, marknadsdialog och långsiktig investeringsplanering. Även upphandling av analyser, utredningar och andra planeringsunderlag kan ha stor betydelse för vilka handlingsalternativ och energieffektiviseringsåtgärder som senare blir möjliga att genomföra.

Principen energieffektivitet först

(synpunkter avseende kapitel 5, avsnitt 5.1 samt 6.4)

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att principen ”energieffektivitet först” får en tydligare ställning i svensk rätt.

Principen skapar förutsättningar för långsiktiga och resurseffektiva beslut genom att energiaspekter beaktas tidigt i planerings-, investerings- och upphandlingsprocesser. Detta är särskilt viktigt eftersom många beslut som påverkar framtida energianvändning fattas långt innan investeringar, byggnation och senare upphandlingar genomförs.

För att principen ska få genomslag är det viktigt att den integreras med befintliga analys- och beslutsprocesser. I många verksamheter används redan livscykelkostnadsanalyser, klimatkalkyler, samhällsekonomiska analyser, investeringskalkyler och andra strategiska beslutsunderlag. Av promemorian framgår att analyser enligt principen i vissa fall kan ersättas av miljöbedömningar eller andra analyser som redan omfattar bedömningar av energieffektivitet.

Upphandlingsmyndigheten anser därför att kommande vägledning bör tydliggöra hur principen kan tillämpas inom ramen för etablerade arbetssätt. Detta minskar risken för dubbelarbete och underlättar ett effektivt genomförande.
Livscykelkostnadsanalyser utgör i många fall ett praktiskt verktyg för att omsätta principen i investerings- och upphandlingsbeslut.

Eftersom principen berör energiplanering, investeringar, byggande och upphandling, bör vägledningen utformas samordnat och stödja en sammanhållen tillämpning genom hela beslutsprocessen.

EPC och byggentreprenader

(synpunkter avseende kapitel 4.5, 5.1, 6.6 och 6.9)

Energiprestandaavtal (EPC) kan vara ett viktigt verktyg för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet. EPC är dock inte en etablerad kontraktsform inom upphandlingsregelverket utan en affärsmodell som kan omfatta projektering, installation, byggentreprenad, drift, underhåll, uppföljning och prestationsgarantier. Tillämpningen aktualiserar frågor om bland annat kontraktets

klassificering, riskfördelning, ersättningsmodeller samt uppföljning och verifiering av energibesparingar. Många offentliga fastighetsägare kan därför komma att behöva stöd för att kunna upphandla och använda EPC på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt. Upphandlingsmyndigheten bedömer att det kan finnas behov av vägledning, metodstöd, exempel och erfarenhetsutbyte avseende såväl upphandling och avtalsutformning, som uppföljning och verifiering av resultat. Samtidigt framgår det inte tydligt av promemorian vilken aktör som ska ansvara för sådant stöd, varför ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter bör förtydligas.

Upphandlingsmyndigheten vill även framhålla vikten av att energieffektiviseringsåtgärder bedöms utifrån ett livscykel- och systemperspektiv, så att enskilda åtgärder integreras i den långsiktiga förvaltningen av byggnader och fastighetsbestånd.

Resursbehov och nationellt stöd

Upphandlingsmyndigheten bedömer att de föreslagna bestämmelserna kommer att medföra ett omfattande behov av vägledning, särskilt under de första åren efter ikraftträdandet. Ett framgångsrikt genomförande förutsätter informationsinsatser, utbildning, erfarenhetsutbyte och dialog med berörda aktörer. Behovet av stöd kan vara särskilt stort hos mindre kommuner och organisationer som saknar specialistkompetens inom energi, byggande och upphandling samt inom mer komplexa genomförandeformer såsom energiprestandaavtal (EPC). Ansvarsfördelning, uppdrag och resursbehov avseende nationellt stöd behöver analyseras närmare.

Promemorian utgår från att Upphandlingsmyndigheten kommer att ha en central roll i genomförandet, bland annat genom kriterier, stöd och vägledning. Upphandlingsmyndigheten bedömer att omfattningen av denna roll behöver analyseras närmare mot bakgrund av regelverkets bredd, antalet berörda organisationer och de stödinsatser som kan komma att efterfrågas.

Promemorian bedömer att Upphandlingsmyndighetens arbete kan hanteras inom befintliga anslag. Upphandlingsmyndigheten delar inte denna bedömning.

Upphandlingsmyndigheten noterar att förslaget även innebär utökade krav på uppföljning och rapportering genom miljöledningsförordningen för statliga myndigheter. Detta bör beaktas vid bedömning av resursbehov och behovet av vägledning.

Som framgår av Upphandlingsmyndighetens synpunkter på bestämmelserna om grön offentlig upphandling ovan, avstyrker myndigheten att den ges ett uppdrag att lämna information om vilka enskilda varor, tjänster eller byggentreprenader som uppfyller frivilliga EU-kriterier för grön offentlig upphandling (EU GPP). Ett sådant uppdrag skulle förutsätta löpande marknadsbevakning, verifiering och uppdatering av produkt- och marknadsinformation och det bedöms inte finnas några synergier med

myndighetens befintliga verksamhet. Om Upphandlingsmyndigheten har tolkat promemorians avsikt felaktigt, bör uppdragets omfattning och innebörd tydliggöras. Om förslaget genomförs bör de resursmässiga konsekvenserna beaktas särskilt.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att myndighetens huvudsakliga bidrag till genomförandet bör vara i form av till exempel kriterier, metodstöd, vägledning och erfarenheter av hållbar upphandling, inklusive livscykelkostnadsanalyser.

Avslutande bedömning

Upphandlingsmyndigheten delar promemorians ambition att använda den offentliga sektorns köpkraft som ett verktyg för energieffektivisering och hållbar omställning.

Myndigheten bedömer att principen energieffektivitet först har potential att stärka beslutsunderlag och samordning i tidiga skeden av planerings-, investerings- och byggprocesser. Energiprestandaavtal (EPC) utgör samtidigt ett område med stor potential för energieffektivisering, där behovet av metodutveckling, vägledning och tydlig ansvarsfördelning är betydande.

Upphandlingsmyndigheten ser även att offentlig upphandling kan bidra till utvecklingen av mer energi- och resurseffektiva lösningar. Myndigheten välkomnar därför möjligheten att använda motsvarande nationella kriterier vid sidan av EU:s GPP-kriterier. Etablerade nationella kriterier kan bidra till en ändamålsenlig och praktiskt tillämpbar implementering av regelverket genom att de är anpassade till svenska förhållanden samt väl kända av Upphandlande enheter och leverantörer.

Ett framgångsrikt genomförande förutsätter att ansvarsfördelning, resursbehov och former för nationellt stöd tydliggörs. Med praktiskt tillämpbara metoder och en väl fungerande samverkan mellan berörda aktörer bedömer myndigheten att det finns goda förutsättningar för ett effektivt, långsiktigt och ändamålsenligt genomförande.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Hållbarhetsspecialist Heini-Marja Suvilehto har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Helene Molander samt avdelningschef Sofia Tullberg och jurist Phillip Lieff deltagit.

_____

Anja Clausin

_____

Heini-Marja Suvilehto