

Policy Brief

Politik och omställning för grön energiomställning och klimatneutralitet

Emma Skogsmo, Martin Björklund, Daniel Gamez, Lina La Fleur, Johan Nordensvärd, Fredrik von Malmborg

Abstract — Här sammanfattas vår forskning om påverkansarbete, beslutsfattande och förändring av EU:s politik för grön energiomställning och klimatneutralitet. Fokus ligger på resurs- och energieffektiva byggnader, men även energieffektivisering mer generellt och andra områden inom EU:s lagstiftningspaket Fit for 55. Beslutsfattandet kring energieffektivitet och minskad klimatpåverkan är komplext och påverkas av olika faktorer, inklusive intressenter, intressekonflikter och strategier. Bristande förståelse för politiska dynamiker kan hindra effektiv utformning och genomförande av energipolitik, vilket i sin tur kan försvåra arbetet med att uppnå klimatmål och främja hållbar utveckling. I våra projekt lämnas kunskap om processerna kring beslutsfattande och förändring av EU-politiken. Här presenteras ett kunskapsunderlag att dels påverka framtida EU-direktiv om energieffektivitet och byggnaders energiprestanda, dels främja svensk innovation och förbättra implementering av energieffektiviserande åtgärder i byggd miljö i Sverige såväl som EU och globalt. Resultaten visar att en djupare förståelse för sociala, politiska och institutionella faktorer är avgörande för att effektivt driva hållbar energipolitik. Vi betonar även behovet av ökad transparens för lobbyister för att säkerställa en rättvis och öppen politisk process.

I. POLICYREKOMMENDATIONER

A. SVENSKA POLITIKER BEHÖVER MER KUNSKAP OM PROCESSEN BAKOM EU:S ENERGIPOLITIK

Energipolitiken inom EU är komplex och påverkas av en mängd faktorer som världsbilder, intressen, olika koalitioner, intressekonflikter och strategier. Beslut fattas genom förhandlingar mellan olika EU-institutioner där subsidiaritetsprincipen och nationell flexibilitet ofta är centrala frågor. Politiseringen och polariseringen av olika frågor påverkar förhandlingarnas natur och utfall mellan och inom EU-institutionerna, vilket är avgörande för uppfyllandet av energieffektivitetsmål. Det är av vikt att

utveckla lättillgänglig kunskap för svenska aktörer hur processen fungerar samt när och var det finns möjlighet för påverkan.

B. DET KRÄVS STÖRRE POLITISK FÖRSTÅELSE FÖR POLICYENTREPRENÖRERS ROLL INOM EU

Kommissionen spelar en central roll som policyentreprenör i EU, men påverkas också av externa aktörer som lobbyister och andra policyentreprenörer. Exempelvis har tankesmedjor och miljöorganisationer framgångsrikt påverkat införandet av principen "energieffektivitet först" i EU:s energipolitik. Det är viktigt att svenska aktörer tar till sig hur och när man kan påverka kommissionen och vilka möjligheter som finns. Skapandet av breda koalitioner på nationell och europeiska nivå och goda kontakter med inflytelserika Europaparlamentariker är centralt.

C. POLITISKA ÅTGÄRDER BEHÖVS FÖR EN ÖKAD TRANSPARANS INOM LOBBYING

För att säkerställa en rättvis och transparent politisk process men också legitima och rättvisa styrmedel är ökad transparens av lobbyism. Detta inkluderar bättre rapportering och offentliggörande av lobbyverksamhetens aktiviteter och finansiella källor, samt regler för beslutsfattares möten med lobbyister. Detta är en agenda som behöver utvecklas mer från svenskt håll.

D. SVENSKA BESLUTFATTARE BÖR UTVECKLA TYDLIGARE ENERGIPOLITISKA MÅL OCH STRATEGIER.

Svenska beslutsfattare har möjlighet att påverka EU:s energidirektiv genom tydliga mål och välutvecklade strategier. Det kräver nätverkande och koalitionsbyggande både inom och utanför Sverige, samt tidigt engagemang i dialogen med Kommissionen

och deltagande i EU:s politiska forum. Det kräver även känsla för när möjligheternas fönster är öppna och hur de kan öppnas.

II. BAKGRUND – ENERGIEFFEKTIVA BYGGNADER

- Byggnader har en lång livscykel, vilket gör god energiprestanda viktig för att minska miljöpåverkan.
- Energieffektiviserande åtgärder som isolering, effektivare värmesystem eller energieffektiv utrustning kan signifikant minska en byggnads energianvändning.
- Energianvändningen kan också minskas genom beteendeförändringar.
- Att främja ökad energieffektivisering är centralt, och har potential att ge en mer långsiktig positiv påverkan.
- Fokus på förnybar energitillförsel är stor i EU:s klimat- och energipolitik, vilket också är centralt i den svenska kontexten.
- Byggnadsdirektivet har blivit alltmer omfattande och inkluderar numera även sociala aspekter, som energifattigdom, och alltmer fokus ligger på att förbättra energieffektiviteten i befintliga byggnader.
- Utöver sänkta driftskostnader, kan god energieffektivitet i byggnader också ge andra viktiga fördelar såsom god termisk komfort och möjlighet till gröna bolån.
- Lokal elproduktion, som solceller, är gynnsam och bör främjas men den tekniska livslängden för solceller är normalt kortare än för själva byggnaden, och därför är det viktigt främja att byggnaden i sig är energieffektiv.

III. PROCESSEN BAKOM EUS ENERGIPOLITIK

Den politiska miljön inom EU uppfattas ofta som komplex, speciellt när det gäller energi- och klimatpolitik. Utformningen av EU:s politik och policys för energieffektivisering utformas utifrån flera olika problembeskrivningar, där försörjningstrygghet varit en bärande pelare sedan 1970-talets oljekris. Det aktualiserades på nytt till följd av den energikris som följde av EU:s sanktioner mot Ryssland efter dess invasion och krig mot Ukraina 2022. Klimatfrågan har varit viktig sedan 1990-talet, med extra fokus sedan Parisavtalet 2015 och revideringarna av EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (EPBD) inom ramen för de

två lagstiftningspaketen "Clean Energy for All Europeans" från 2016 och "Fit for 55" från 2021. När det gäller kopplingen mellan energieffektivisering och klimat har även Internationella energibyråns (IEA) analyser och narrativ om energieffektivisering som det första bränslet varit betydelsefullt. Sedan 2018 har bekämpning av energifattigdom varit en viktig komponent i de policyförslag som Kommissionen lagt fram.

Inom samhällsvetenskapen har forskningen kring energi och energipolitik traditionellt fokuserat på tekniska aspekter och ekonomiska dimensioner, medan de sociala och politiska aspekterna har fått mindre uppmärksamhet. Trots att energipolitikens betydelse för samhällets utveckling och klimatförändringarnas alltmer akuta natur har ökat i betydelse, har det funnits en bristande förståelse för de sociala, politiska och institutionella faktorerna som påverkar energisystemet och dess transformation mot hållbarhet. Studier som fokuserar på energieffektivitet och klimatpåverkan inom EU-politiken, liksom användningen av klimatdeklarationer för byggnader, har belyst den komplexa processen för att utforma och genomföra energipolitiska åtgärder inom EU. En annan viktig insikt från forskningen är effekterna av olika politiska verktyg och styrmedel. Genom att granska specifika åtgärder, såsom klimatdeklarationer för byggnader eller principen om "energieffektivitet först", har forskningen gett insikter i deras effektivitet, legitimitet och genomförbarhet. Det ger en vägledning för att bedöma hur olika politiska åtgärder kan bidra till eller motverka målen för energieffektivitet och minskad klimatpåverkan.

Energi- och klimatpolitik är en del av Eus delade kompetens, vilket innebär att lagstiftning förhandlas mellan Kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. Energi infördes som ett eget politikområde i EU först genom Lissabonfördraget 2009. Subsidiaritetsfrågan har varit och är fortfarande central i förhandlingarna. Detta är tydligt i förhandlingarna kring lagstiftningspaketet "Fit for 55". Kommissionen vill ha harmoniserad lagstiftning för att främja den europeiska integrationen. Europaparlamentet vill oftast ha harmoniserad lagstiftning, med mer ambitiösa krav kring vilka som ska omfattas av lagstiftningen och vilka krav som ska ställas på dem. Medlemsstaterna i rådet är ofta delade i flera grupperingar/koalitioner, där några vill gå längre än vad Kommissionen föreslagit, andra vill ha lägre krav, ytterligare andra vill inte ha krav alls.

De intressekonflikter som föreligger i rådet, parlamentet och mellan EU-institutionerna hanteras på olika sätt. Centralt är förhandling, men förhandling kan

vara överläggande eller konfliktorienterad. Vilken form förhandlingarna tar påverkas i hög grad av nivån av politisering och polarisering i en viss fråga. På energieffektiviseringsområdet påverkas det bland annat av hur viktig frågan är för att minska klimatpåverkan och styrkan hos de som vinner och förlorar på policyn. För "energieffektivisering först" och i energieffektiviseringsdirektivet (EED) var politiseringen och polariseringen relativt låg, medan den var högre för frågor om nollutsläppsbyggnader och renovering av byggnader i EPBD. I EED var förhandlingarna i huvudsak av överläggande natur och det skedde ett politiskt lärande mellan koalitioner. Parterna lyssnade på varandra och korrigerade sina värderingar och övertygelser. Vid konfliktartade förhandlingar sker inget politiskt lärande, även om alla andra faktorer är lika, vilket är tydligt vid en jämförelse med policyprocessen kring minskad klimatpåverkan från sjöfarten. En djupare förståelse för dessa dynamiker är avgörande för att effektivt utforma och genomföra politiska åtgärder.

IV. POLICYENTREPRENÖRERS ROLL INOM EU:S ENERGIPOLITIK

Beslutsfattandet inom EU:s klimatpolitik, särskilt när det gäller energieffektivitet, påverkas av en mängd olika faktorer, inklusive intressenter, intressekonflikter och strategier. Inriktningen på EU direktiv etableras tidigt i processen, då problemformuleringar etableras, och de är huvudsakligen de intressenter som är med i de tidiga skeendena som kan påverka. När väl ett förslag från kommissionen lagts fram minskar, enligt intressenterna själva, möjligheten till att påverka.

Betydande förändringar inom EU:s energipolitik initieras ofta av externa chocker, och påverkas sedan av interna chocker, förhandlingsprocesser och lärande. Dessa förändringar markerar viktiga steg mot att minska klimatpåverkan och främja hållbarhet. För att påverka politiska beslut inom EU krävs strategiskt riktat påverkansarbete. Det räcker sällan med goda och välutvecklade argument. För att påverka EU-politiken är det särskilt viktigt för små medlemsstater som Sverige att bilda allianser och genomföra effektiva påverkansstrategier. Forskningen belyser den betydelsefulla rollen av olika aktörer, inklusive EU-institutioner, medlemsländer, intresseorganisationer och företag, för att hantera den komplexa politiska miljön inom energipolitiken. Deras varierande perspektiv och intressen har en betydande inverkan på utformningen och genomförandet av energipolitiken.

Kommissionen har genom sitt monopol på att lägga fram lagstiftningsförslag en central roll som så kallade

policyentreprenör. Men dess förslag påverkas även av andra policyentreprenörer, lobbyister som arbetar mer aktivt med policyförslag och policyförändring. I regel har de Brysselbaserade organisationerna lätt att få access till parlamentariker men svårare att få tillgång till rådet. Exempel på policyentreprenörer är tankesmedjan Regulatory Assistance Project, miljöorganisationen European Climate Foundation, och nätverket Energy Efficiency Finance Institutions Group. Dessa har sedan 2014/2015 bedrivit ett aktivt påverkansarbete gentemot Kommissionen för att etablera principen om "energieffektivisering först" i EU:s energi- och klimatpolitik. Konceptet har införts i ett flertal policydokument från Kommissionen, definierades i EU:s förordning för styrning av energi- och klimatpolitiken, samt infördes som juridiskt bindande princip 2023.

V. BEHOVET AV ÖKAD TRANSPARANS INOM LOBBYINGVERKSAMHET

Forskningen kan konstatera att rollen av lobbyister och policyentreprenörer är betydande. Strategiskt påverkansarbete kan ha en avgörande inverkan på politiska processer och beslut inom EU. Deras inflytande påverkar demokratiska normer och principer, även i negativ riktning, och det krävs noggrann övervakning och reglering för att säkerställa en rättvis och transparent politisk process. För att förbättra samarbete och koordination inom EU:s energipolitik är det nödvändigt att främja dialog och samarbete mellan olika aktörer och diskurskoalitioner. Detta kan inkludera etablerandet av plattformar för regelbunden kommunikation och samordning mellan EU-institutioner, medlemsländer, intresseorganisationer och företag.

Genom att underlätta öppenhet, dialog och samarbete kan beslutsfattare och aktörer arbeta tillsammans för att utforma och genomföra mer effektiva och hållbara energipolitiska åtgärder inom EU. Därav är också förstärkt transparens inom lobbyverksamhet avgörande för att säkerställa en mer öppen och inkluderande politisk process. Detta kan inkludera ökad rapportering och offentliggörande av lobbyverksamhetens aktiviteter och finansiella källor samt införandet av regler som kräver att beslutsfattare redogör för sina möten med lobbyister. Genom att öka transparensen kan demokratiska processer stärkas och säkerställa att politiska beslut är välgrundade och till gagn för samhället som helhet.

VI. MÅL OCH STRATEGIER FÖR SVENSKA BESLUTFATTARE OCH AKTÖRER

Klimatpolitikens komplexitet medför att många saknar insyn i beslutsfattandet i Bryssel och hur svenska aktörer kan påverka denna process. Vår forskning har visat att framgångsrikt påverkansarbete i Bryssel kräver tydliga mål och väl utvecklade strategier. Svenska beslutsfattare behöver agera som policyentreprenörer. Goda argument är inte tillräckligt; information måste användas strategiskt och i rätt tid. Alternativa förslag måste relatera till Kommissionens problembeskrivning eller presentera en alternativ problembeskrivning som visar på målkonflikter. Det är inte heller tillräckligt att enbart påverka och bygga koalitioner med medlemsstater i ministerrådet för att nå framgång. Ett effektivt påverkansarbete kräver nätverkande och koalitionsbyggande med olika intressegrupper i Bryssel, inklusive fastighetsägarorganisationer från privat och offentlig sektor, samt konsumentorganisationer. Strategisk samverkan med svenska intressegrupper är avgörande. Koalitionsbygge behövs även i Europaparlamentet, och ju bredare och mer diversifierad koalition, desto större chans till framgång.

En annan insikt från forskningen är att svenska intressenter har störst chans till påverkan genom kontakter med regeringen, som i sin tur kan öka sin koordinering med svenska EU- parlamentariker i frågor som är centrala för Sverige. Den nationella dimensionen har större betydelse i vissa frågor. Exempelvis är företeelser som bostadsrättsföreningar (BRF), varmhyra och allmännyttan unika för Sverige och viktiga att förmedla till Kommissionen. Därtill krävs att politiker och andra intresseaktörer ägnar mer tid åt att delta i diskursen, inte bara gentemot rådet utan även i skapandet av diskursen i parlamentet och Kommissionen.

Diskursen har en central roll i att förena organisationer och aktörer och ge struktur och riktning åt policys. Genom att engagera sig mer i dessa forum kan svenska aktörer bättre påverka och forma klimatpolitiken i EU. Det största problemet med hur beslutsfattare kan främja svensk innovation och implementering är incitamentsproblemet, samt behovet av att fastställa tydliga ramar för finansiering av renoveringar. Det råder också viss oklarhet kring hur EU-medel, avsatta för sådana insatser, ska användas och göras tillgängliga för de aktörer som ska genomföra renoveringarna. Det är nödvändigt att förstå hur besluten fattas och när man kan påverka riktningen för att undvika att det blir för sent. Att vara tidigt ute i

dialogen med Kommissionen är avgörande för att kunna påverka.

KÄLLHÄNVISNINGAR OCH FORTSATT LÄSNING

Games, D.B., von Malmorg, F., Nordensvärd, J., Björklund, M., La Fleur, L., & Skogsmo, E. (2024). Politics and Policy Processes for Green Energy Transition and Climate Neutrality: A Project Report.

von Malmborg, F. (2021) Exploring advocacy coalitions for energy efficiency: Policy change through internal shock and learning in the European Union, *Energy Research & Social Science*, 80, 102248.

von Malmborg, F. (2022) Theorising member state lobbying on European Union policy on energy efficiency, *Energy Policy*, 167, 113057.

von Malmborg, F. (2023a) Tales of creation: Advocacy coalitions, beliefs and paths to policy change on the 'energy efficiency first' principle in EU, *Energy Efficiency*, 16(8), 87.

von Malmborg, F. (2023b) First and last and always: Politics of the 'energy efficiency first' principle in EU energy and climate policy, *Energy Research & Social Science*, 101, 103126.

von Malmborg, F. (2024a) Explaining differences in policy learning in the EU 'Fit for 55' climate policy package, *European Policy Analysis*, 10, EPA21210.

Von Malmborg, F. (2024b) Comparing strategies and success of policy entrepreneurs in EU energy and climate policy processes, submitted to *Energy, Sustainability & Society*.

von Malmborg, F. & Strachan, P.A. (2023) Advocacy coalitions and paths to policy change for promoting energy efficiency in European industry, *Energies*, 16(9), 3785.

von Malmborg, F., Björklund, M. & Nordensvärd, J. (2023) Framing the benefits of European Union policy expansion on energy efficiency of buildings: A Swiss knife or a trojan horse? *European Policy Analysis*, 9(3), 219-243.