

5.11.2025

Definitionen av offentligt organ ('public body') i energieffektivitetsdirektivet**Innehåll**

Sammanfattning.....	2
1. Inledning	2
2. Direktivets tillämpningsområde	3
2.1 Offentligt organ och offentligrättsligt organ	3
2.2 Upphandlande myndighet och upphandlande enhet	4
2.3 Skyldigheter som gäller byggnader	5
3. Definitionen av offentligt organ	6
3.1 Myndigheter och de enheter som de finansierar och förvaltar	6
3.1.1 Myndigheter.....	7
3.1.1.1 Nationella myndigheter.....	7
3.1.1.2 Regionala myndigheter.....	8
3.1.1.3 Lokala myndigheter	9
3.1.2 Övriga enheter	9
3.1.2.1 Enhet som finansieras direkt av en myndighet.....	10
3.1.2.2 Enhet som förvaltas direkt av en myndighet.....	10
3.1.2.3 Industriell eller kommersiell karaktär	11
4. Granskning av aktörerna	12
4.1 Självständiga offentligrättsliga inrättningar	12
4.2 Kommunala och statliga affärsverk	13
4.3 Statsbolag och kommunala aktiebolag	14
4.3.1 Kommunala energibolag, nätbolag och vattentjänstverk	15
4.3.2 Kommunägda hyresbostadsbolag och bostadsrättsbostadssammanslutningar.....	16
4.3.3 Uthyrning av sote-fastigheter.....	17
4.4 Läroanstalter.....	18
4.4.1 Universitet.....	18
4.4.2 Yrkeshögskolor.....	19
4.5 Kyrkliga aktörer.....	20
5. Slutsatser	21

- Bilaga 1, Offentligt organ, upphandlande myndighet och upphandlande enhet i det gamla och det nya energieffektivitetsdirektivet (EED)
- Bilaga 2, Offentliga organ i Finland

5.11.2025

Sammanfattning

Offentliga organ är nationella, regionala och lokala myndigheter och enheter som direkt finansieras och förvaltas av dessa myndigheter och som inte har industriell eller kommersiell karaktär. Med direkt finansiering och förvaltning avses en andel på över 50 procent av enhetens finansiering och beslutanderätt. Förutsättningarna ska uppfyllas samtidigt.

I Finland avses med myndigheter enligt definitionen de myndigheter som hör till staten, välfärdsområdena, samkommunerna och kommunerna. Myndigheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan skulle falla utanför definitionen. Till definitionens tillämpningsområde skulle i princip höra statens och kommunernas affärsverk och balansenheter, eftersom de juridiskt utgör en del av myndigheten (del av samma juridiska person).

”Andra enheter” ska direkt förvaltas och finansieras av en myndighet. Inrättningar som hör till den indirekta offentliga förvaltningen skulle kunna falla utanför definitionen på den grunden att den förutsättning som gäller förvaltning av en myndighet inte nödvändigtvis uppfylls. Även högskolor skulle på denna grund stå utanför definitionen. En stor del av de statligt ägda företagen skulle falla utanför definitionen, eftersom de är verk samma på marknaden under normala konkurrensförhållanden eller eftersom den förutsättning som gäller myndighetens finansiering inte uppfylls. Aktörer som skulle falla utanför är bl.a. kommunernas energi- och nätbolag samt kommunägda hyres- och bostadsrättsbolag.

I huvudsak skulle definitionen i Finland omfatta myndigheter och som en del av dessa statliga och kommunala affärsverk. Även andra sammanslutningar kan vara offentliga organ, men tillämpningen av definitionen på dem kräver en bedömning från fall till fall. ”Annan enhet” kan vara en offentligt ägd sammanslutning (t.ex. aktiebolag, förening, stiftelse) som inte har industriell eller kommersiell karaktär, dvs. inte verkar under normala marknadsförhållanden och vars finansiering till mer än hälften kommer från en myndighet. Med beaktande av målen i energieffektivitetsdirektivet kan man, när man bedömer om det är ändamålsenligt att tillämpa skyldigheter som gäller offentliga organ på en viss aktör, i mån av möjlighet också beakta hur betydande enhetens energiförbrukning är och vilka möjligheter det finns att främja energieffektivitet.

1. Inledning

I det nya energieffektivitetsdirektivet ((EU) 2023/1791, nedan energieffektivitetsdirektivet eller EED) innehåller skyldigheter för den offentliga sektorn i artiklarna 5, 6, 7 och 29. Artikel 5 i direktivet gäller den offentliga sektorns ledande roll när det gäller energieffektivitet, artikel 6 den förebildliga roll som byggnader som tillhör offentliga organ har, artikel 7 offentlig upphandling och artikel 29 energitjänster. Artikel 7 riktar sig till upphandlande myndigheter och upphandlande enheter. Artiklarna 5, 6 och 29 riktar sig till offentliga organ.

Även det tidigare energieffektivitetsdirektivet (2012/27/EU) innehöll skyldigheter för den offentliga sektorn, men tillämpningsområdet för dessa skyldigheter var snävare.

5.11.2025

Skillnaderna mellan direktiven innebär att den offentliga sektorns skyldigheter ökar och att tillämpningsområdet utvidgas. För det nationella genomförandet av det nya direktivet är det nödvändigt att fastställa vilka aktörer den offentliga sektorns skyldigheter gäller och vilka aktörer som i Finland omfattas av definitionen av "offentligt organ". Dessutom granskas hur tillämpningsområdet för skyldigheter som gäller byggnader förändras i det nya direktivet.

Definitionen av offentligt organ är också relevant för det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD, (EU) 2024/1275). Artiklarna 3 (bilaga II), 7, 14, 18, 20 och 21 i EPBD innehåller skyldigheter som gäller byggnader som ägs eller används av offentliga organ. Direktivets artikel 7 gäller att nya byggnader ska vara utsläppsfria, artikel 14 gäller hållbar infrastruktur för mobilitet i byggnader, artikel 18 gäller tillhandahållande av information genom samservice som gäller byggnaders energiprestanda, artikel 20 gäller utfärdande av energicertifikat och artikel 21 gäller att energicertifikat ska anslås.

Energieffektivitetsdirektivet genomförs till stor del genom ändringar i energieffektivitetsslagen (1429/2014), för vilka regeringen har utarbetat en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av energieffektivitetsslagen och de lagar som anknyter till den (RP 85/2025 rd). Där definieras offentligt organ i 3 § 17 punkten på ett sätt som motsvarar direktivet¹.

2. Direktivets tillämpningsområde

2.1 Offentligt organ och offentlighetsligt organ

I det tidigare energieffektivitetsdirektivet avsågs med offentligt organ de upphandlande myndigheter som hade definierats i upphandlingsdirektivet 2004/18/EG.² I direktivet definierades dessutom centralförvaltning, varmed avsågs alla förvaltningsenheter vars behörighet omfattar hela medlemsstatens territorium.

I det nya direktivet skiljs definitionerna av upphandlande myndighet och offentligt organ åt. Definitionen av ett offentligt organ är ny, och någon helt motsvarande definition har inte funnits tidigare.³ Enligt artikel 2.12 i energieffektivitetsdirektivet (EED) avses med offentliga organ nationella, regionala eller lokala myndigheter och enheter som dessa

¹ RP 85/2025 rd, 3 § 17 punkten: I denna lag avses med offentligt organ nationella, regionala och lokala myndigheter och enheter som direkt finansieras och förvaltas av dessa myndigheter och som dock inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

² Direktiv 2012/27/EU, artikel 2.8. Direktiv 2004/18/EG har upphävts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (det s.k. klassiska upphandlingsdirektivet). De upphandlande myndigheterna definieras i artikel 2.1 punkt 1 i detta direktiv.

³ I det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda (EU) 2024/1275 definieras offentligt organ genom en hänvisningsbestämmelse till definitionen av offentligt organ i EED.

5.11.2025

myndigheter direkt finansierar och förvaltar och som dock inte är av industriell eller kommersiell karaktär.⁴

Offentliga organ är myndigheter och dessutom andra enheter som uppfyller de krav som anges i nämnda punkt. Definitionen av "annan enhet" påminner delvis om den definition av ett offentligt organ som används i upphandlingslagstiftningen. Offentliga organ är upphandlande myndigheter enligt upphandlingsdirektiven.⁵ Skillnaden mellan ett offentligt organ och ett offentligt organ är att ett offentligt organ ska finansieras och förvaltas direkt av en myndighet (båda förutsättningarna ska vara uppfyllda), medan det för ett offentligt organ räcker att endera förutsättningen är uppfylld. Den aktör som finansierar ett offentligt organ eller utövar bestämmande inflytande över organet ska vara en myndighet: i fråga om ett offentligt organ kan en sådan aktör även vara ett annat offentligt organ.⁶ Ett offentligt organ ska dessutom uttryckligen ha inrättats för att tillgodose behov i allmänt intresse. Definitionen av ett offentligt organ tar inte ställning till för vilket ändamål den enheten har inrättats, utan det centrala är avsaknaden av kommersiell och industriell karaktär.⁷

2.2 Upphandlande myndighet och upphandlande enhet

I det tidigare direktivet definierades en upphandlande myndighet genom en hänvisning till definitionen av offentligt organ. I det nya direktivet definieras en upphandlande myndighet separat. I den definitionen avses de upphandlande myndigheter som de definieras i⁸, det s.k. klassiska upphandlingsdirektivet och försörjningssektorns upphandlingsdirektiv. Dessutom definieras i det nya direktivet begreppet upphandlande enhet, varmed avses koncessionsdirektivet och försörjningssektorns

⁴ Engelsk text, artikel 2.12 i EED: "– 'public bodies' means national, regional or local authorities and entities directly financed and administered by those authorities but not having an industrial or commercial character".

⁵ Begreppet offentligt organ definieras i artikel 2.4 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och i artikel 3.4 i försörjningssektorns upphandlingsdirektiv (2014/25/EU). Offentliga organ är organ som uttryckligen har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse och som inte har industriell eller kommersiell karaktär; som är juridiska personer; och som till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller andra offentliga organ, eller vars ledning står under kontroll av dessa myndigheter eller organ, eller i vars förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentliga organ.

⁶ Även om det är fråga om två olika definitioner kan rättspraxis som hänför sig till upphandlingsdirektiven användas som stöd också vid definitionen av begreppet offentligt organ, eftersom definitionernas ordalydelse delvis är densamma. Eftersom definitionen av ett offentligt organ är ny i lagstiftningen finns det ännu ingen rättspraxis som gäller den. Även i kommissionens rekommendation (EU) 2024/1716 om artiklarna 5, 6 och 7 i EED hänvisas det till EU-domstolens tidigare rättspraxis.

⁷ Se kommissionens rekommendation (EU) 2024/1716, s. 6.

⁸ Direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

5.11.2025

upphandlingsdirektiv ⁹(detta är aktörer som verkar inom de sektorer som avses i dessa direktiv, bl.a. inom energi- och postbransch).

I det gamla energieffektivitetsdirektivet (EED) avsåg de skyldigheter som gällde offentliga byggnader och offentlig upphandling enligt rubriken offentliga organ, men i praktiken skulle största delen av skyldigheterna riktas endast till centralförvaltningen. När det gäller offentlig upphandling är den centrala förändringen att de skyldigheter i det nya direktivet som rör offentlig upphandling riktas till alla upphandlande myndigheter och enheter i stället för enbart till centralförvaltningen. Den nya definitionen av offentligt organ avviker från definitionen av upphandlande myndighet och upphandlande enhet, och de skyldigheter som gäller upphandlande myndigheter och enheter har därför ett bredare tillämpningsområde än de skyldigheter som endast gäller offentliga organ. Definitionen av offentligt organ är snävare än definitionen av upphandlande myndighet eller upphandlande enhet. Om en aktör är ett offentligt organ är den också en upphandlande myndighet eller en upphandlande enhet, men alla upphandlande myndigheter och enheter är inte offentliga organ.

Skillnaden mellan definitionerna i det gamla och det nya direktivet beskrivs i promemo-rians bilaga 1.

2.3 Skyldigheter som gäller byggnader

Det tidigare energieffektivitetsdirektivets (EED) tillämpningsområde omfattade uppvärmda och/eller kylda byggnader som ägdes och användes av centralförvaltningen. Varje medlemsstat skulle se till att 3 procent av de uppvärmda och/eller kylda byggnadernas totala golvyta som ägdes och användes av centralförvaltningen varje år reparerades så att dessa byggnader minst uppfyllde de minimikrav på energiprestanda som avses i artikel 4 i direktiv 2010/31/EU (EPBD)⁹. Det föreskrevs dessutom om ett alternativt tillvägagångssätt som kunde användas för att uppnå energibesparingar som motsvarade dessa reparationer.

I det nya direktivet regleras skyldigheten att reparera i artikel 6, enligt vilken varje medlemsstat ska se till att minst 3 procent av de uppvärmda och/eller kylda byggnadernas totala golvyta som ägs av offentliga organ varje år reparerades så att dessa byggnader uppnår minst nivån för nästan nollenergibygnader eller utsläppsfria byggnader i enlighet med artikel 9 i direktiv 2010/31/EU. I direktivet föreskrivs fortfarande också om ett alternativt tillvägagångssätt för att uppfylla skyldigheten.

Skyldigheten att reparera offentliga byggnader utvidgas från centralförvaltningen till alla offentliga organ. Dessutom ändras tillämpningsområdet så att det i stället för byggnader som ägs och används av centralförvaltningen i fortsättningen är byggnader som ägs av offentliga organ som omfattas av skyldigheten att reparera, det vill säga

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. EPBD recast trädde i kraft efter EED:s ikraftträdande.

5.11.2025

även sådana byggnader som ett offentligt organ äger men inte själv använder och som hyrs ut till tredje part (vidareuthyrda byggnader). För de byggnader som offentliga organ brukar men inte äger gäller en separat s.k. skyldighet att förhandla.¹⁰ Även den byggnadsförteckning som ska upprättas enligt artikel 6.5 omfattar både de byggnader som ägs av offentliga organ och de byggnader som de brukar.

Det nya direktivet omfattar byggnader som till fullo ägs (skyldighet att reparera) eller används (skyldighet att förhandla) av ett offentligt organ. Utanför skyldigheterna skulle då till exempel sådana lokaler falla som ett offentligt organ hyr, om hyresavtalet endast avser en del av byggnaden.¹¹

3. Definitionen av offentligt organ

3.1 Myndigheter och de enheter som de finansierar och förvaltar

Den offentliga sektorn har inte uttryckligen definierats i energieffektivitetsdirektivet eller i någon annan lagstiftning. Direktivets hänvisningar till den offentliga sektorn avser skyldigheter som gäller offentliga organ samt upphandlande myndigheter och enheter.¹²

Offentliga organ kan delas in i två grupper: 1) nationella, regionala och lokala myndigheter och 2) enheter som direkt finansieras och förvaltas av dessa myndigheter. I den senare gruppen faller sådana aktörer utanför som är av industriell eller kommersiell karaktär. Dessutom krävs att både finansierings- och förvaltningskraven uppfylls samtidigt. Enheter som direkt finansieras av myndigheter men inte förvaltas av dem, och

¹⁰ Enligt den förhandlingsskyldighet som avses i artikel 6.1 punkt 4 i EED ska offentliga organ som brukar en fastighet som de inte äger förhandla med ägaren om avtalsbestämmelser, särskilt när en tröskelpunkt uppnås, såsom vid förnyelse av hyresavtalet, ändring av användningsändamålet eller betydande renoverings- eller underhållsarbeten, så att byggnaden blir minst en nästan nollenergibyggnad eller en utsläppsfri byggnad.

¹¹ I den finskspråkiga versionen av direktivet används i artikel 6.1 punkt 1 termen "rakennus" ("byggnad") och i punkt 4 termen "kiinteistö" ("fastighet"). I den engelskspråkiga texten används termen "building" i båda punkterna. Det är ändamålsenligt att tolka artikeln så att det i båda punkterna hänvisas till byggnader. Rättsligt avser det finskspråkiga begreppet "kiinteistö" inte endast byggnader utan ett mark- eller vattenområde som har införts i fastighetsregistret och som omfattar de byggnader och fasta anordningar som är belägna där.

¹² Enligt Statistikcentralens definition hör staten och kommunerna till den offentliga sektorn; till statssektorn räknas statsförvaltningen, universiteten, Folkpensionsanstalten, statliga affärsverk och socialskyddsfonderna, och till kommunerna och samkommunerna räknas kommunförvaltningen, det kommunala skolväsendet, kommunernas och samkommunernas serviceinrättningar och verksamhetsställen som inte är i bolagsform, såsom hälsocentraler, sjukhus och daghem, samt kommunernas och samkommunernas affärsverk (se [Offentliga sektorn | Begrepp | Statistikcentralen](#)). Statistikcentralens definition är inte en rättslig definition utan en indelning som gjorts för statistikföring, men den kan användas som hjälp för att få en uppfattning om den offentliga sektorns omfattning.

5.11.2025

motsvarande enheter som direkt förvaltas av myndigheter men inte finansieras av dem, faller utanför definitionen.¹³

3.1.1 Myndigheter

Med offentligt samfund avses ett samfund som har inrättats genom lagstiftning och vars syfte och verksamhet föreskrivs i lag eller förordning. Myndigheter är offentliga samfunds organ som genom lagstiftning har tilldelats behörighet och skyldighet att sköta vissa offentliga uppgifter. På myndigheter tillämpas den allmänna lagstiftningen om den offentliga förvaltningen, såsom förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet¹⁴. I Finland är de myndigheter som avses i EED:s definition staten, kommunerna, samkommunerna och välfärdsområdena samt deras myndigheter.

3.1.1.1 Nationella myndigheter

Med nationella myndigheter avses statliga myndigheter, det vill säga förvaltningsenheter inom statsförvaltningen vars behörighet omfattar hela statens territorium. Enligt EU-domstolens rättspraxis omfattar begreppet staten alla organ som utövar lagstiftande, verkställande och dömande makt. Domstolen har ansett att begreppet staten åtminstone omfattar ett organ vars sammansättning och funktioner fastställs i lagstiftning och som är beroende av myndigheterna när det gäller utnämningen av dess ledamöter, efterlevnaden av de skyldigheter som följer av dess åtgärder samt finansieringen av de kontrakt som det har till uppgift att tilldela (C-31/87, Gebroeder Beentjes BV mot Nederländerna).

Domstolen har dessutom ansett att begreppet staten omfattar enheter som saknar egen rättspersonlighet (C-306/97, Connemara Machine Turf mot Coillte Teoranta och C-353/96, kommissionen mot Irland). Enligt kommissionens rekommendation om direktivet kan de aktörer som är centrala statliga myndigheter enligt bilaga I till direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling räknas till de nationella myndigheterna enligt EED.¹⁵ Dessa är ministerierna och de ämbetsverk, inrättningar och andra organ som lyder direkt under dem, riksdagen och domstolsväsendet. Förteckningen är vägledande.¹⁶ Som beskrivs nedan vore det också konsekvent att räkna statliga affärsverk, som utgör en del av staten som juridisk person, och statliga

¹³ Att förvaltnings- och finansieringsvillkoren ska vara uppfyllda samtidigt skiljer de offentliga organen från de offentligt grättsliga inrättningar enligt upphandlingslagstiftningen som det har hänvisats till ovan.

¹⁴ Förvaltningslagen (434/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, dvs. offentlighetslagen (621/1999).

¹⁵ Kommissionens rekommendation (EU) 2024/1716, s. 4.

¹⁶ Se även RP 162/2016 rd med förslag till lag om ändring av energieffektivitetslagen, s. 11.

5.11.2025

regionalförvaltningsmyndigheter, som enligt EED:s definition ligger närmare de nationella än de regionala myndigheterna, till de nationella myndigheterna.

3.1.1.2 Regionala myndigheter

Regionala myndigheter definieras inte uttryckligen i direktivet. I kommissionens rekommendation hänvisas till definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, enligt vilken med "regionala myndigheter" avses de myndigheter som förtecknas på nivåerna 1 och 2 i den s.k. NUTS-förordningen ((EG) nr 1059/2003) om den territoriella indelningen för statistik i EU.¹⁷ För Finlands del skiljs på nivå 1 i förordningen mellan Fastlandsfinland och Åland, och på nivå 2 anges de s.k. storområdena Helsingfors-Nyland, Södra Finland, Västra Finland, Norra och Östra Finland samt Åland. NUTS-förordningen och den regionala indelning som följer av den används för att upprätta gemensam regional EU-statistik. Indelningarna i förordningen motsvarar dock inte fullt ut den struktur för regionala och lokala myndigheter som finns i Finland.

I regeringens proposition RP 85/2025 rd anses till regionala myndigheter höra landskapsförbunden enligt 7 § i lagen om regionutveckling och om genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (756/2021), som har lagstadgade uppgifter i fråga om regionutveckling och landskapsplanläggning, samt välfärdsområdena, som har självstyre inom sitt område på det sätt som föreskrivs i lagen om välfärdsområden (611/2021).¹⁸ Statens regionalförvaltningsmyndigheter är regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Statens ämbetsverk på Åland och utvecklings- och förvaltningscentret för närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna (UF-centret).¹⁹ I den regionförvaltningsreform som pågår år 2024 samlas statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter i en ny riksomfattande myndighet, och av de nuvarande närings-, trafik- och miljöcentralerna bildas nya regionala livskraftcenter.²⁰ Mot bakgrund av definitionerna i EED vore det ändamålsenligt att räkna statens regionalförvaltningsmyndigheter till de nationella myndigheterna.

Välfärdsområdena är offentligrättsliga samfund som har självstyre inom sitt område. Välfärdsområdena sköter de uppgifter som föreskrivs för dem och som tidigare sköttes av kommunerna (uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet). Det vore motiverat att betrakta välfärdsområdena som regionala myndigheter enligt EED med hänsyn till deras uppgifter, ställning och regionala självstyre. Landskapsförbunden är lagstadgade samkommuner som verkar enligt principerna för den kommunala självstyrelsen. De sköter lagstadgade uppgifter som hänför sig till regionutveckling och

¹⁷ Förordning (EG) nr 1059/2003 om inrättande av en gemensam statistisk nomenklatur för territoriella enheter (NUTS). NUTS är en förkortning av Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques.

¹⁸ RP 85/2025 rd, s. 68.

¹⁹ Se [Så här fungerar den offentliga förvaltningen - Rättigheter och deltagande i samhället - Suomi.fi](#)

²⁰ Se [Reformen av statens regionförvaltning - Valtiovarainministeriö](#)

5.11.2025

landskapsplanläggning. Landskapsförbundets centrala organ är landskapsfullmäktige, landskapsstyrelsen och landskapets samarbetsgrupp. Det vore motiverat att betrakta landskapsförbunden som regionala myndigheter enligt EED med hänsyn till deras uppgifter och ställning. Även om landskapsförbunden inte skulle betraktas som regionala myndigheter skulle de ändå utgöra "andra enheter" enligt definitionen. Landskapsförbundens finansiering kommer i huvudsak från myndigheter (kommuner och staten), en myndighet (kommunen) utser ledamöterna i deras högsta beslutande organ (landskapsfullmäktige), och deras verksamhet kan anses vara av annan än industriell eller kommersiell karaktär.²¹

3.1.1.3 Lokala myndigheter

Lokala myndigheter definieras inte särskilt i direktivet. I kommissionens rekommendation hänvisas till definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, enligt vilken 'lokala myndigheter' omfattar myndigheterna i de administrativa enheter på nivå 3 som avses i NUTS-förordningen eller myndigheterna i mindre administrativa enheter som omfattas av tillämpningsområdet för bilaga III till samma förordning. För Finlands del nämns kommunerna i förordningens bilaga III. Enligt kommissionens rekommendation avses med definitionen lokal- eller kommunalförvaltning, inbegripet allmänna lokala myndigheter som ansvarar för lokala frågor.

För Finlands del anges på nivå 3 i NUTS-förordningen landskapen, för vilkas förvaltning, såsom beskrivits ovan, landskapsförbunden och välfärdsområdena ansvarar. Det vore motiverat att betrakta dessa som regionala myndigheter i den mening som avses i EED, och kommunerna som lokala myndigheter i den mening som avses i EED. I regeringens proposition RP 85/2025 rd anges att till de lokala myndigheterna skulle räknas kommuner och kommunala affärsverk som hör direkt till kommunens organisation²².

3.1.2 Övriga enheter

Övriga enheter är andra än myndighetsaktörer och kan vara offentliga organ, om de uppfyller de villkor som anges i direktivet. Som en grundläggande förutsättning kan anses att övriga enheter är självständiga juridiska personer. Enheterna kan i regel vara antingen offentligrättsliga (en inrättning vars inrättande och uppgifter föreskrivs i lag) eller privaträttsliga (till exempel ett aktiebolag). För att en enhet ska anses vara ett offentligt organ ska villkoren avseende en myndighets finansiering, förvaltning och avsaknaden av kommersiell och industriell karaktär vara uppfyllda samtidigt.

²¹ Se [Landskapsförbundets finansiering och organisation | Kommunförbundet](#) Bestämmelser om landskapsförbunden finns i 7 § i lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (756/2021), och om samkommuner och deras organ i 8 kap. i kommunallagen (419/2015).

²² RP 85/2025 rd, s. 68.

5.11.2025

3.1.2.1 Enhet som finansieras direkt av en myndighet

Enligt skäl 35 i EED avses med ”-- direkt finansierade av myndigheter” att de berörda enheterna finansieras till största delen med offentliga medel”.

Enligt skäl 10 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling ”-- har villkoret om källan till den berörda inrättningens finansiering också prövats i rättspraxis, där det bland annat har klargjorts att finansiering ”till största delen” innebär mer än hälften av finansieringen och att sådan finansiering kan omfatta avgifter som erhålls från användare och som fastställs, beräknas och tas ut i enlighet med offentlighetsregler”.²³

Uttrycket ”direkt finansierad” i EED avviker från uttrycket ”till största delen finansierad” som används i upphandlingsregleringen. Enligt skäl 35 i EED skulle en enhet som är ”direkt finansierad” av en myndighet avse som en enhet som finansieras ”till största delen med offentliga medel”. Skälets precisering avser mängden offentlig finansiering (’till största delen’), men tar inte ställning till hur finansieringen ska bestämmas (direkt/indirekt). Kravet avseende finansieringen har preciserats i kommissionens vägledning, enligt vilken uttrycket ’finansieras till största delen’ kan tolkas som att avse mer än hälften, dvs. över 50 procent, av finansieringen. Det preciseras dessutom att eftersom finansieringen måste komma direkt från en myndighet räknas bl.a. finansiering som samlats in genom avgifter som enheten tar ut inte med.²⁴

Även i regeringens proposition RP 85/2025 rd anges att en myndighets direkta finansiering skulle kunna omfatta bland annat avgifter, lån, bidrag, garantier, stöd eller tillhandahållande av personal och materiell egendom, och att de resurser som tillförs enheterna skulle komma direkt från myndigheten. Till exempel skulle finansiering som genomförs genom att ta ut avgifter med stöd av en bestämmelse i saken, eller på den grunden att myndigheten har gett enheten rätt att själv ta ut avgifterna, inte anses vara finansiering som härrör direkt från en myndighet.²⁵

3.1.2.2 Enhet som förvaltas direkt av en myndighet

Enligt skäl 35 i EED innebär ’förvaltas av de berörda myndigheterna’ att en nationell, regional eller lokal myndighet har majoriteten av enhetens beslutsbefogenhet. I kommissionens rekommendation preciseras att majoritet avser mer än hälften. Vidare konstateras att, i förhållande till de krav på offentlig förvaltning som finns i

²³ En motsvarande formulering finns i skäl 12 i försörjningssektorns upphandlingsdirektiv.

²⁴ Kommissionens rekommendation (EU) 2024/1716, s. 5–6. I EU-domstolens rättspraxis på upphandlingsområdet har det ansetts att finansiering som kanaliserats via avgifter som fastställts på offentlighetsreglerad grund kan betraktas som offentlig finansiering (t.ex. domen i mål C-337/06, Bayerischer Rundfunk m.fl. mot GEWA – Gesellschaft für Gebäude-reinigung und Wartung mbH, som gällde lagstadgade licensavgifter som togs ut för att finansiera driften av ett public service-organ). Kravet på direkt finansiering från en myndighet utesluter emellertid enheter som får finansiering på detta sätt från EED:s tillämpningsområde.

²⁵ RP 85/2025 rd, s. 69.

5.11.2025

upphandlingsdirektiven, beaktar villkoret enligt EED inte myndighetens tillsynsbefogenhet utan begränsar sig till beslutsbefogenheten. Att en myndighet har majoritet enbart i enhetens förvaltnings- eller tillsynsorgan leder således inte till att enheten ska anses vara ett offentligt organ.²⁶ Vilka organ som i en viss enhet har beslutsbefogenhet och hur beslutsbefogenheten i dessa organ fördelas beror på enheten. Om det är fråga om ett aktiebolag bestäms beslutsbefogenheten enligt aktieinnehavet och det röstetal som aktierna medför.²⁷ I andra sammanslutningar (t.ex. föreningar eller stiftelser) bör myndighetens andel bedömas på motsvarande sätt utifrån vilka parter som har beslutsbefogenheten i respektive sammanslutningsform.

3.1.2.3 Industriell eller kommersiell karaktär

Vid bedömningen av industriell eller kommersiell karaktär kan EU-domstolens praxis avseende offentligrättsliga organ utnyttjas. Enligt denna praxis bör ett organ som verkar under normala marknadsvillkor, eftersträvar vinst och svarar för de förluster som dess verksamhet medför inte anses vara ett offentligrättsligt organ.²⁸ Nästan samma grund har också använts i regeringens proposition om energieffektivitetslagen²⁹.

Utöver verksamhet under konkurrensförhållanden har man vid bedömningen av industriell eller kommersiell karaktär ansett bl.a. följande vara relevanta: att organets uppgifter hör till en offentlig myndighets uppgifter, huruvida organet eftersträvar vinst och huruvida det självt svarar för sina ekonomiska risker (till exempel om organet kan försättas i konkurs).

Som verksamhet i allmänhetens intresse har bland annat ansetts utveckling av industriell eller kommersiell verksamhet, skötsel av uppgifter som är nödvändiga med tanke på folkhälsan och miljöskyddet samt utövande av funktioner som hänför sig till statens institutionella verksamhet och som kräver särskild konfidentialitet och sekretess.³⁰

Utöver uppgifter i allmänhetens intresse kan ett offentligrättsligt organ även sköta andra uppgifter. Enligt definitionen i EED saknar det betydelse för vilket ändamål organet eller en annan enhet har inrättats, utan det avgörande är verksamhetens

²⁶ Kommissionens rekommendation (EU) 2024/1716, s. 5.

²⁷ Enligt aktiebolagslagen medför en aktie som utgångspunkt en röst i alla ärenden som behandlas på bolagsstämman, men i bolagsordningen kan det föreskrivas att olika aktier medför olika röstetal (aktiebolagslagen (624/2006), 3 kap. 3 § 1 mom.).

Utgångspunkten för beslutsfattandet enligt aktiebolagslagen är majoritetsprincipen, enligt vilken beslut fattas med majoriteten av de avgivna rösterna, om inte något annat föreskrivs i lag eller i bolagsordningen.

²⁸ Se som en sammanfattning skäl 10 i upphandlingsdirektivet 2014/24/EU.

²⁹ RP 85/2025 rd, s. 69.

³⁰ Se som en sammanfattning förarbetena till den nationella upphandlingslagen, RP 108/2016 rd, s. 85.

5.11.2025

karaktär. Om en viss enhet har industriell eller kommersiell karaktär ska bedömas från fall till fall. Som huvudregel kan det antas att aktiebolag som verkar på marknaden har kommersiell karaktär. Bolagsformen innebär dock inte automatiskt att det inte kan vara fråga om ett offentligt organ.

Ett aktiebolag kan vara ett offentligt organ om villkoren i definitionen är uppfyllda. I tidigare rättspraxis har man exempelvis ansett att ett kommunägt näringslivsbolag, vars uppgift var att främja den lokala näringspolitiken, inte hade industriell eller kommersiell karaktär och att det skulle betraktas som en upphandlande enhet.³¹ På motsvarande sätt skulle exempelvis kommunägda bolag som ansvarar för spårtrafik inom städer kunna anses vara av annan karaktär än industriell eller kommersiell, om bolaget inte verkar på konkurrensutsatta marknader och dess verksamhet till största delen finansieras av en myndighet.³²

4. Granskning av aktörerna

4.1 Självständiga offentligrättsliga inrättningar

Självständiga offentligrättsliga inrättningar är inrättningar som har inrättats genom lag, som sköter uppgifter som fastställts i lagstiftningen och som utövar offentlig makt. De är juridiska personer som är åtskilda från staten, men de verkar som en del av den offentliga förvaltningen och kompletterar myndigheternas verksamhet (s.k. indirekt offentlig förvaltning). Självständiga offentligrättsliga inrättningar är bl.a. Folkpensionsanstalten, Finlands Bank, Arbetshälsoinstitutet, Pensionsskyddscentralen och Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.³³

En självständig offentligrättslig inrättning skulle kunna betraktas som en 'övrig enhet' som är ett offentligt organ, om den uppfyller villkoren i definitionen. Självständiga offentligrättsliga inrättningar sköter offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivits för

³¹ Europeiska gemenskapernas domstols förhandsavgörande i mål C-18/01, Varkauden Taitotalo Oy. Se även marknadsdomstolens avgöranden 65/2004 och 66/2004.

³² I Finland är sådana bolag Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy och Tampereen Raitiotie Oy.

I bolagsordningen för ett bolag som grundats för ett allmännyttigt syfte kan det föreskrivas att bolagets syfte inte är att ge vinst åt aktieägarna. Dessutom kan det bedömas huruvida bolaget verkar på marknaden.

Se som exempel bakgrundspromemorian (s. 5) i anslutning till bolagiseringen av Helsingfors stads trafikaffärsverk, enligt vilken: "Beroende på beslutsfattandet i bildningsskedet skulle det blivande HKL Ab sannolikt vara ett dotterbolag till staden som uttryckligen grundats för att tillgodose behov i det allmännas intresse som inte har industriell eller kommersiell karaktär (offentligrättsligt organ).

HKL Ab skulle således, i egenskap av en egen juridisk person, åtminstone i inledningsskedet av sin verksamhet vara en upphandlande myndighet enligt 5 § i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, eftersom det inte skulle verka på marknaden och därmed inte ha kommersiell karaktär." Vid definitionen av ett offentligt organ bör det dock beaktas att om mer än 50 % av bolagets finansiering härrör från andra källor än en myndighet (t.ex. kundavgifter), är det inte fråga om ett offentligt organ.

³³ Se [Så här fungerar den offentliga förvaltningen - Rättigheter och deltagande i samhället - Suomi.fi](#)

5.11.2025

dem i lag och utövar offentlig makt, och de kan sannolikt inte anses ha industriell eller kommersiell karaktär. Inrättningarna får finansiering från staten, men enheternas finansieringsstruktur och omfattningen av statens finansiering varierar.

Även de beslutsfattande organen i olika inrättningar och deras utnämningsförfaranden skiljer sig åt. Eftersom det finns skillnader mellan inrättningarna bör deras ställning inom kretsen av offentliga organ bedömas från fall till fall.

Självständiga offentligrättsliga inrättningar som i huvudsak hör till den indirekta offentliga förvaltningen skulle kunna falla utanför definitionen på den grunden att villkoret om att enheten förvaltas av en myndighet inte nödvändigtvis uppfylls. Syftet med de skyldigheter som gäller offentliga organ i energieffektivitetsdirektivet (EED) är att utveckla energieffektiviteten inom den offentliga sektorn. När man bedömer om det är ändamålsenligt att tillämpa skyldigheterna för offentliga organ på en viss enhet med hänsyn till regleringens mål skulle man, i den mån det är möjligt, kunna beakta om enheten har en betydande energiförbrukning eller potential att främja energieffektiviteten.

4.2 Kommunala och statliga affärsverk

Till statens affärsverk hör Forststyrelsen och Senatfastigheter. Kommuners och samkommuners affärsverk sköter bl.a. uppgifter som hänför sig till brand- och räddningsväsendet, vattenförsörjning eller energiförsörjning. Statens, kommunernas och samkommunernas affärsverk är inte egna juridiska personer, utan bokföringsmässigt avskilda enheter från staten, kommunen eller samkommunen, med en mer självständig ställning än statens eller kommunens övriga verksamhetsenheter.³⁴

Som utgångspunkt kan det anses att endast juridiska personer skulle betraktas som offentliga organ.³⁵ En juridisk person är en aktör som kan förvärva rättigheter och skyldigheter i eget namn. Kommunala affärsverk och statliga affärsverk är inte självständiga juridiska personer och skulle därför inte vara självständiga offentliga organ. Ett affärsverk är en del av en myndighet (staten, en kommun eller en samkommun), som i sin tur är ett offentligt organ enligt direktivet i kraft. Kommunala och statliga affärsverk skulle därigenom omfattas av definitionen av offentligt organ.

³⁴ Enligt 1 mom. i 65 § i kommunallagen (410/2015) utgör ett kommunalt affärsverk en del av kommunen eller samkommunen. Affärsverken utgör en del av statens eller kommunens juridiska person, och för affärsverkets förbindelser svarar ytterst staten eller kommunen. Se även som bakgrund Statistikcentralens definition, https://www.stat.fi/meta/kas/kunnan_liikelai.html. Det finns också vissa inbördes skillnader mellan statliga och kommunala affärsverk; statliga affärsverk är till exempel självständigt bokföringsskyldiga enheter, medan bokföringen för ett kommunalt affärsverk ska särredovisas som en del av kommunens bokföring.

³⁵ Tolkningshjälp kan sökas i upphandlingsregleringen, enligt vilken ett offentligrättsligt organ ska vara en juridisk person. För att en viss skyldighet ska kunna åläggas en viss part måste parten kunna identifieras juridiskt.

5.11.2025

För offentliga byggnader innebär tolkningen att byggnader som förvaltas av kommuners och samkommuners affärsverk skulle omfattas av direktivets skyldigheter och beaktas när omfattningen av den skyldighet att reparera som föreskrivs i direktivet eller den energibesparing som motsvarar denna och som uppnås med en alternativ metod fastställs. För staten har förvaltningen av byggnadsbeståndet redan i utgångsläget ordnats via affärsverket Senatfastigheter. Byggnader som ägs av nationella myndigheter i den mening som avses i direktivet avser till stor del det byggnadsbestånd som staten förvaltar via Senatfastigheter.

4.3 Statsbolag och kommunala aktiebolag

Statsbolag och kommunala aktiebolag är bolag i vilka staten, en kommun eller en samkommun har bestämmande inflytande, det vill säga där aktier som ägs av en offentlig aktör motsvarar mer än 50 procent av aktiernas sammanlagda röstetal.³⁶ Förvaltnings- och finansieringsvillkoren för ett offentligt organ uppfylls om en myndighet företräder majoriteten av enhetens beslutsbefogenhet och om myndighetens andel av finansieringen i enheten samtidigt överstiger hälften. Dessutom ska det bedömas om enheten har industriell eller kommersiell karaktär. En stor del av de offentligt ägda bolagen verkar på konkurrensutsatta marknader, och då är de inte offentliga organ enligt direktivet.³⁷

Att verksamheten bedrivs i aktiebolagsform innebär dock inte att enheten alltid har industriell eller kommersiell karaktär. Om bolaget inte verkar på konkurrensutsatta marknader kan det vara fråga om ett offentligt organ. En sådan situation skulle eventuellt kunna föreligga till exempel i fråga om ett kommunalt serviceföretag som endast tillhandahåller tjänster åt kommunen. Eftersom verksamheterna har ordnats på olika sätt i olika kommunala koncerner bör bedömningen göras från fall till fall. När det gäller kommunägda bolag kan bolagiseringsskyldigheten enligt kommunallagen beaktas. När kommunen sköter en uppgift som avses i 7 § i kommunallagen i ett konkurrensläge på marknaden ska kommunen överlåta uppgiften att skötas av ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet).³⁸ Eftersom bolagiseringsskyldigheten är kopplad till verksamhet på marknaden och därmed till aktörens antagna kommersiella karaktär skulle sammanslutningar som bildats med stöd av bolagiseringsskyldigheten som utgångspunkt inte vara offentliga organ enligt direktivet. I 2 och 3 mom. i 126 § i kommunallagen anges de situationer där kommunen inte verkar på marknaden och verksamheten därför inte behöver bolagiseras. I 127 § i kommunallagen anges dessutom de situationer där kommunen kan sköta en

³⁶ Bolag där staten eller en kommun har ägarandelar men där statens eller kommunens andel av röstetalet är under hälften kallas intressebolag.

³⁷ För bolag som står under statens ägarstyrning, se [Bolagen - Statsrådet](#)

³⁸ Kommunallag, 126 § 1 mom.

5.11.2025

viss uppgift i ett konkurrensläge på marknaden men verksamheten inte behöver bologiseras.

Så är fallet bl.a. när verksamheten är av ringa omfattning eller när produktionen av en tjänst för en annan part uttryckligen grundar sig på lagstiftning. I dessa fall kan det vara fråga om att verksamheten bedrivs via kommunens affärsverk. Kommunernas affärsverk skulle som utgångspunkt vara offentliga organ enligt energi-effektivitetsdirektivet (EED) på den grunden att de utgör en del av kommunen, som är en myndighet och ett offentligt organ.

4.3.1 Kommunala energibolag, nätbolag och vattentjänstverk

Produktion och distribution av energi

Produktionen och distributionen av energi (el, gas, värme) har i Finland öppnats för konkurrens. I kommunägda energibolag kan kriteriet för förvaltning uppfyllas, om kommunen äger mer än hälften av bolagets röstberättigade aktier. Kommunägda producenter och distributörer av energi skulle dock som utgångspunkt falla utanför definitionen av offentligt organ, eftersom de verkar på konkurrensutsatta marknader. Inte heller finansieringsvillkoret uppfylls sannolikt i energibolagens fall, om mer än hälften av bolagets finansiering täcks genom avgifter som tas ut av kunderna.

Nät- och fjärrvärmebolag

Nätbolag har inom sitt område ett naturligt monopol, eftersom det inte är ekonomiskt lönsamt att bygga konkurrerande nät. Monopolställningen för el- och gasdistributionsnätoperatörer regleras också i lag.³⁹ I rättspraxis har en monopolställning ansetts visa att en enhet inte i praktiken verkar under marknadsförhållanden och därför inte har en kommersiell karaktär (se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-393/06, Ing. Aigner). El- och gasnätbolag bedrivs inte på en konkurrerande marknad på grund av sin monopolställning, och villkoret i definitionen av offentligt organ om avsaknad av kommersiell karaktär skulle kunna uppfyllas. När det gäller distribution av fjärrvärme har det inte föreskrivits om monopolställning, och verksamheten är i regel marknadsbaserad, särskilt när fjärrvärmeverksamheten granskas som en del av de bredare värme-marknaderna. Kravet på myndighetsfinansiering uppfylls sannolikt inte heller i

³⁹ På grund av monopolställningen övervakar Energimyndigheten skäligheten i nätbolagens prissättning. Närmare bestämmelser om tillsynen finns i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013). För att fastställa om en viss aktör verkar på marknadsvillkor kan man också granska tillämpningsområdet för lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Inom energiförsörjningssektorn omfattar lagens tillämpningsområde bland annat offentliga tjänster som avser produktion, överföring och distribution av gas och värme samt leverans av gas och värme till sådana nät (HE 108/2016, s. 28). Nät- och jordvärmeaktörer utgör inom sitt verksamhetsområde ett naturligt monopol. Eftersom definitionen av ett offentligt organ förutsätter att över 50 procent av enhetens finansiering härrör från en myndighet, skulle nät- och jordvärmebolagen emellertid sannolikt falla utanför definitionen på grund av sin finansieringsstruktur.

5.11.2025

bolagens fall, om mer än hälften av deras finansiering täcks genom avgifter som tas ut av kunderna. Kommunägda nät- och fjärrvärmebolag skulle på dessa grunder falla utanför definitionen.

Vattenförsörjning

Kommunen ansvarar för att ordna vattenförsörjningen inom sitt område när enskild vattenförsörjning inte på ett hållbart sätt kan genomföras på grund av samhällsstrukturens utveckling eller av hälsoskäl eller miljöskyddsskäl.⁴⁰ Ett vattentjänstverk kan bedrivas som ett aktiebolag, ett kommunalt affärsverk eller en kommunal balansenhet. Verksamheter som drivs som en del av kommunorganisationen (affärsverk och balansenheter) skulle som utgångspunkt vara offentliga organ på den grunden att de rättsligt utgör en del av kommunen, som är ett offentligt organ. Även vattentjänstverken har inom sitt område ett naturligt monopol. Att ordna vattenförsörjningen hör till kommunens uppgifter, vilket har ansetts vara en betydelsefull faktor vid bedömningen av enhets industriella eller kommersiella karaktär. Vattentjänstverkens verksamhet finansieras genom avgifter vars art och grunder föreskrivs i lagen om vattentjänster.⁴¹ Om mer än hälften av finansieringen för ett bolagiserat vattentjänstverk täcks genom avgifter som tas ut av kunderna, uppfylls det s.k. finansieringsvillkoret inte och verket skulle falla utanför definitionen av offentligt organ. Att samma verksamhet kan bedrivas antingen som en del av kommunens organisation (affärsverk eller balansenhet) eller via ett separat bolag skulle i vissa fall kunna leda till en situation där samma verksamhet tolkas på olika sätt beroende på dess form; verksamhet i form av affärsverk eller balansenhet skulle kunna anses vara en del av kommunen, som är ett offentligt organ, medan verksamhet i bolagsform skulle falla utanför definitionen. Med hänsyn till regleringens mål vore det konsekvent att bedöma samma typ av verksamhet på samma sätt oberoende av hur den är organiserad.

4.3.2 Kommunägda hyresbostadsbolag och bostadsrättsbostadssammanslutningar

Kommunägda hyresbostadsbolag kan äga och hyra ut ARA-finansierade och privatfinansierade bostäder. Hyrorna för privatfinansierade bostäder bestäms på marknadsmässiga grunder. Utöver hyresbostadsbolagen äger kommunägda bostadsrättsammanslutningar bostadsfastigheter och tar ut bruksvederlag av bostadsrättshavarna. Bostadsrättsobjekten har typiskt byggts med statlig ARA-finansiering. Den ARA-finansiering som beviljas för bygg- och reparationsprojekt för hyres- eller bostadsrättsobjekt är lån som innefattar statligt stöd i form av räntestöd eller statsgaranti. Att bygga

⁴⁰ Närmare bestämmelser om ordnandet av vattentjänster finns i 6 § i lagen om vattentjänster (119/2001).

⁴¹ Avgifter enligt lagen om vattentjänster är till sin natur privaträttsliga, det vill säga att uttag av dem grundar sig på ett avtal mellan kunden och vattentjänstverket. Se motiveringen till 19 § i lagen om vattentjänster om avgifternas natur (HE 85/2000 vp, s. 34).

5.11.2025

och erbjuda ARA-finansierade hyres- eller bostadsrättsbostäder kan betraktas som verksamhet i allmänhetens intresse. Staten stöder byggandet av ARA-fastigheter, och i lag föreskrivs om urvalet av boende, överlåtelsen samt bestämmandet av hyrorna eller bruksvederlaget.⁴² Definitionen av offentligt organ förutsätter att en myndighet finansierar en enhet direkt och att finansieringsandelen överstiger 50 procent. I ARA-finansierade objekt bestäms bostädernas hyra eller bruksvederlag enligt självkostnadsprincipen. När de kostnader som uppstår i hyresbostadsbolagens verksamhet täcks genom hyror som tas ut av de boende, och deras finansiering under användningstiden således inte huvudsakligen härrör direkt från myndigheten, kan bolagen inte anses vara direkt finansierade av myndigheten. Även finansieringen under byggtiden utgörs typiskt av lån, där statens finansiering kan vara räntestöd eller en garanti som staten ställer för lånet, men där statens andel sannolikt inte överstiger 50 procent av objektets finansiering. Offentligt ägda hyresbostadsbolag skulle falla utanför definitionen av offentligt organ av finansieringsskäl. Detsamma gäller sammanslutningar som äger kommunala bostadsrättsbostäder och som verkar enligt självkostnadsprincipen.

4.3.3 Uthyrning av sote-fastigheter

I och med sote-reformen och inledandet av välfärdsområdenas verksamhet hyrdes byggnader för social- och hälsovården som ägs av kommunerna ut till välfärdsområdena. Om fastställandet av hyran för lokaler under den s.k. övergångsperioden (2023–2026) föreskrivs i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen⁴³ och närmare genom förordning. Senare, om kommunen fortsätter att hyra ut fastigheterna till välfärdsområdet och verkar på marknaden som hyresvärd och fastighetsutvecklare, ska verksamheten enligt kommunallagen bolagiseras. Dessa kommunägda bolag som bedriver uthyrningsverksamhet kan anses vara kontrollerade av en myndighet, om kommunen äger mer än hälften av bolagets röstberättigade aktier. Bakgrunden till bolagiseringsskyldigheten är verksamhet på konkurrensutsatta marknader, och aktörer som bolagiserats med stöd av kommunallagen skulle således som utgångspunkt falla utanför definitionen av offentligt organ.⁴⁴

Bedömningen av kommunägda bolag som äger sote-fastigheter kan dock vara förenad med särskilda frågor. I en stor del av kommunerna och samkommunerna genomförs

⁴²Aravabegränsningslag 1190/1993. För närmare information om hyresbestämning och självkostnadsprincipen, se även [Hyresbestämning](#). Bestämmelser om boendeurvalet till statligt stödda bostadsrättsbostäder och om hur bruksvederlaget bestäms föreskrivs i lagen om bostadsrättsbostäder (393/2021).

⁴³ Lag om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (616/2021).

⁴⁴ När det gäller byggnader bör det dock beaktas att omfattningen av den skyldighet att reparera som avses i artikel 6.1 i EED beräknas på grundval av de byggnader med en golvyta på över 250 m² som inte är nästan nollenergibyggnader och som den 1 januari 2024 ägs av offentliga organ.

5.11.2025

bolagiseringen sannolikt genom att kommunens fastigheter överförs till ett aktiebolag som kommunen äger, antingen ett redan existerande eller ett som bildas för ändamålet. Om bolaget inte har säkerheter för att svara för finansieringen av de fastigheter som överförs till bolaget, kan kommunen eller samkommunen behöva garantera den nödvändiga finansieringen genom proprieborgen. Kommunerna kommer sannolikt också att behöva tillskjuta kapital i bolagen för att deras verksamhet ska vara möjlig. Om det inom kommunens område inte finns andra aktörer inom social- och hälsovården och det bolag som bildats med stöd av bolagiseringsskyldigheten i praktiken inte konkurrerar på marknaden, kan man också bedöma huruvida bolaget har kommersiell karaktär. Definitionen av offentligt organ hänvisar som utgångspunkt till att aktörer som bolagiserats för att säkerställa att konkurrensneutralitet skulle falla utanför definitionen. När det gäller kommunägda sote-fastighetsbolag kan man dock också behöva göra en bedömning från fall till fall.

4.4 Läroanstalter

Läroanstalter på första och andra stadiet som ingår i kommunens organisation skulle omfattas av direktivets tillämpningsområde direkt eftersom de utgör en del av en myndighet. När det gäller högskolorna kan man bedöma om högskolorna är offentliga organ och om de byggnader som högskolorna använder ägs av offentliga organ. Ordandet av högskoleutbildning anknyter till ändamål av allmänt intresse, och staten är den huvudsakliga finansiären ⁴⁵ universiteten och yrkeshögskolorna. Högskolorna förvaltas dock inte direkt av en myndighet, och de skulle därför inte vara offentliga organ. När det gäller byggnaderna är det av betydelse vilken aktör som äger de byggnader där högskolorna bedriver verksamhet.

4.4.1 Universitet

I Finland finns 13 universitet, av vilka en del till sin rättsliga form är offentligrättsliga organ och en del stiftelser.⁴⁶ Universiteten har självstyrelse enligt 3 § 1 mom. i universitetslagen (558/2009), och till självstyrelsen hör rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen.⁴⁷ I universitetslagen föreskrivs också om universitetens förvaltningsorgan och om hur de väljs.⁴⁸ Staten eller andra myndigheter har

⁴⁵ Närmare om finansieringen av högskolorna: [Styrningen, finansieringen och olika avtal - OKM - Undervisnings- och kulturministeriet](#)

⁴⁶ [Universitet - OKM - Undervisnings- och kulturministeriet](#) Av universiteten är 11 offentligrättsliga inrättningar och två stiftelser. Försvarshögskolan (MPKK) lyder dessutom direkt under försvarsmakten.

⁴⁷ Universitetens självstyrelse tryggas i Finland också på nivån av Finlands grundlag (731/1999) (GrL 123 § 1 mom.).

⁴⁸ Medlemmarna i universitetens organ utses på det sätt som närmare föreskrivs i universitetslagen, i regel så att respektive grupp i universitetssamfundet (professorer, annan undervisnings- och forskningspersonal och övrig personal samt studerande) utser sina egna företrädare till organet.

5.11.2025

ingen beslutanderätt i universitetens förvaltningsorgan, och universiteten kan därför inte anses vara direkt förvaltade av en myndighet.

Utanför huvudstadsregionen ägs och förvaltas de byggnader som universiteten använder av Suomen Yliopistokiinteistö Oy (SYK), vars ägare är staten och de olika universiteten.⁴⁹ I huvudstadsregionen ägs de byggnader som Helsingfors universitet använder till största delen av Helsingin Yliopistokiinteistö Oy, som är ett av Helsingfors universitet helägt fastighetsinvesteringsbolag.⁵⁰ Dessutom äger Helsingfors universitets studentkår fastigheter i Helsingforsområdet.⁵¹ De byggnader som Aalto-universitetet använder ägs och förvaltas av Aalto-yliopistokiinteistö Oy, som ägs av Aalto-yliopistosäätiö. Fastighetsinvesteringsbolag som hyr ut fastigheter på marknadsmässiga villkor uppfyller inte definitionen av offentligt organ på grund av sin kommersiella karaktär. Ingen av de ovan nämnda aktörerna är heller en sådan aktör där en myndighet skulle ha majoriteten av beslutanderätten och där myndighetens andel av finansieringen samtidigt skulle överstiga hälften. Byggnader som universiteten använder skulle på dessa grunder falla utanför direktivets tillämpningsområde.

4.4.2 Yrkeshögskolor

I Finland finns det 22 yrkeshögskolor.⁵² Ett yrkeshögskoleaktiebolag är ett aktiebolag enligt aktiebolagslagen, vars verksamhet inte får ha till syfte att eftersträva vinst. Yrkeshögskolornas aktieägare är till stor del kommuner.⁵³

Yrkeshögskolornas självstyre avviker i vissa avseenden från universitetens. Yrkeshögskolornas självstyre har inte tryggats i grundlagen på motsvarande sätt som universitetens självstyre, och i yrkeshögskolelagen finns det ingen uttrycklig bestämmelse om självstyre i interna angelägenheter. Också yrkeshögskolorna har dock en autonom ställning som grundar sig på aktiebolagslagen och yrkeshögskolelagen.

Aktiebolagets högsta beslutande organ är bolagsstämman, där aktieägarna utövar sin beslutanderätt i bolagets angelägenheter. Bestämmelserna i yrkeshögskolelagen om högskolornas organ, deras uppgifter och sammansättning avviker delvis från aktiebolagslagen. Yrkeshögskolans styrelse har getts omfattande befogenheter att besluta om

⁴⁹ Statens ägarandel i bolaget är 33,85 procent. [Finlands Universitetsfastigheter Ab - SYK Ab](#).

⁵⁰ [Helsingfors universitetsfastigheters kontaktuppgifter | Helsingfors universitet](#)

⁵¹ Studentkåren är till sin rättsliga form en offentligrättslig förening, om vars uppgifter och organ föreskrivs i universitetslagen. Studentkåren finansieras med medlemsavgifter som tas ut av de studerande och med avkastningen på studentkårens tillgångar (t.ex. fastighetsinnehav).

⁵² Yrkeshögskolelag (932/2014). Se även [Yrkeshögskolor - OKM - Undervisnings- och kulturministeriet](#), dessutom finns inom Finlands territorium Högskolan på Åland på Åland samt Polisyrkeshögskolan som lyder under inrikesministeriet.

⁵³ Utöver kommunerna finns det bland aktieägarna i yrkeshögskolorna bl.a. folkhögskolor och stiftelser.

5.11.2025

frågor som hänför sig till läroanstaltens verksamhet. Dessutom bestäms yrkeshögskolans verksamhet i en arbetsordning som styrelsen godkänner. Mot denna bakgrund vore det motiverat att tolka att yrkeshögskolorna inte är direkt förvaltade av en myndighet i den mening som avses i energieffektivitetsdirektivet (EED), även om aktieägarna i många yrkeshögskolor är kommuner. En annan tolkning skulle också kunna leda till en inkonsekvent tolkningssituation mellan universiteten och yrkeshögskolorna.

När det gäller byggnader: om en yrkeshögskola äger en byggnad och yrkeshögskolan inte anses vara ett offentligt organ, skulle byggnaden inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Så vore fallet också om byggnaden ägs av en stiftelse som äger aktierna i yrkeshögskoleaktiebolaget. Om en yrkeshögskola hyr en byggnad vars ägare är en kommun, skulle byggnaden omfattas av direktivets tillämpningsområde genom kommunens ägande. Bedömningen bör göras från fall till fall utifrån om den aktör som äger byggnaden själv är ett offentligt organ.

4.5 Kyrkliga aktörer

I Finland är religionssamfund enligt religionsfrihetslagen den evangelisk-lutherska kyrkan och det ortodoxa kyrkosamfundet samt registrerade religionssamfund. Av dessa har den evangelisk-lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan en särskild offentlighetsrättslig ställning. Dessa kyrkor och deras församlingar är offentlighetsrättsliga samfund vars ställning regleras i lag och på vilkas myndigheters verksamhet förvaltningens allmänna lagar, såsom förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, tillämpas.

Offentliga organ är nationella, regionala och lokala myndigheter. Den evangelisk-lutherska kyrkans och den ortodoxa kyrkans organ är myndigheter som verkar i Finland, och kyrkorna har bl.a. beskattningsrätt. I synnerhet kan den evangelisk-lutherska kyrkan betraktas som en del av den offentliga förvaltningen. Till kyrkans roll som en del av förvaltningen hänvisas i grundlagen, och dess myndigheter kan i olika sammanhang utöva offentlig makt.⁵⁴ Ett av målen med det nya energieffektivitetsdirektivet (EED) är att betona den offentliga sektorns roll på energieffektivitetsområdet. Om uppräkningsdefinitionen av ett offentligt organ tolkas avse alla myndigheter som verkar inom medlemsstatens territorium, bör även kyrkornas myndigheter beaktas inom tillämpningsområdet. Om uppräkningsdefinitionen däremot tolkas så att den, när det gäller nationella

⁵⁴ I 76 § i Finlands grundlag finns en hänvisning till kyrkolagen, där det föreskrivs om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Även den ortodoxa kyrkan är ett offentlighetsrättsligt samfund, och dess verksamhet regleras genom lag. Förhållandet till statsförvaltningen och utövningen av offentlig makt är dock lösare än i fråga om den evangelisk-lutherska kyrkan. Personer i den ortodoxa kyrkans tjänst står i arbetsavtalsförhållande, medan personer i den evangelisk-lutherska kyrkans tjänst också kan utnämnas i tjänsteförhållande. Enligt den så kallade tjänstemannaförvaltningsprincipen kan befogenheter som påverkar enskildas rättigheter och skyldigheter samt offentliga förvaltningsuppgifter i regel anföras endast myndigheter och tjänstemän. I arbetsuppgifterna för den ortodoxa kyrkans och församlingarnas anställda har det inte ansetts ingå utövning av offentlig makt i sådan utsträckning att användning av tjänsteförhållande med tanke på tjänstemannaförvaltningsprincipen är nödvändig (RP 59/2006 rd, s. 14).

5.11.2025

myndigheter, uttryckligen avser statliga myndigheter, skulle kyrkornas myndigheter kunna falla utanför tillämpningsområdet med motiveringen att de inte är direkt kopplade till staten.

Att inkludera kyrkliga aktörer i tillämpningsområdet skulle kunna motiveras av deras myndighetskaraktär, av att annan reglering som gäller den offentliga förvaltningen tillämpas på kyrkans myndigheter och av direktivets mål avseende den offentliga sektorn. Å andra sidan kan det anses att regleringen i energieffektivitetsdirektivet bör utsträckas endast till statsförvaltningens myndigheter. Detta stöds också av att kommissionens rekommendation hänvisar till de centrala statliga myndigheterna enligt bilaga I till upphandlingsdirektivet 2014/24/EU.⁵⁵ Olika religionssamfund har sinsemellan olika rättslig ställning, och det finns också skillnader mellan den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan i fråga om hur nära de kan anses höra till den offentliga förvaltningen. Det vore konsekvent att tolka de olika kyrkliga aktörernas ställning på samma sätt sinsemellan. Vikt skulle också kunna fästas vid hur stor betydelse de byggnader som ägs av kyrkliga aktörer har i förhållande till hela den offentliga sektorns byggnadsbestånd.

5. Slutsatser

Definitionen av ett offentligt organ motsvarar delvis den definition av ett offentligrättsligt organ som används i upphandlingsregleringen, men är snävare. De aktörer som omfattas av definitionen kan delas in i två grupper, å ena sidan myndigheter och å andra sidan enheter som är direkt förvaltade och finansierade av myndigheterna och som inte har industriell eller kommersiell karaktär. I Finland skulle de myndigheter som omfattas av definitionen vara statens, välfärdsområdenas, kommunernas och samkommunernas myndigheter. När det gäller nationella myndigheter skulle tolkningen kunna avgränsas till statens myndigheter, varvid kyrkliga aktörer skulle falla utanför tillämpningsområdet.

Till den senare gruppen i definitionen ('andra enheter') kan aktörer höra som till formen exempelvis är bolag, föreningar eller stiftelser. Andelen av myndighetens finansiering och beslutanderätt i enheten bör vara mer än hälften. Att villkoren för förvaltning och finansiering ska vara uppfyllda samtidigt begränsar antalet 'andra enheter' i förhållande till de offentligrättsliga organen enligt upphandlingsregleringen.⁵⁶ Bl.a. kommunägda energi- och nätbolag samt hyres- och bostadsrättsbolag skulle falla utanför definitionen. 'Andra enheter' skulle eventuellt kunna omfatta exempelvis vissa offentligt ägda bolag, om de inte verkar på konkurrensutsatta marknader. Bedömningen av huruvida en viss aktör är en 'annan enhet' som omfattas av direktivets tillämpningsområde bör göras från fall till fall. Vid bedömningen av om det med beaktande av regleringens mål är

⁵⁵ Rekommendation (EU) 2024/1716, s. 4.

⁵⁶ Eftersom de krav som ställs i energieffektivitetsdirektivet är minimikrav, är det dock nationellt möjligt att besluta om ett tillämpningsområde som är vidare än den definition som anges i direktivet.



5.11.2025

ändamålsenligt att tillämpa de skyldigheter som gäller offentliga organ på en viss enhet, kunde man i mån av möjlighet även beakta om enheten har betydande energianvändning eller potential att främja energieffektiviteten. I huvudsak skulle det i Finland vara myndighetsaktörer som omfattas av definitionen.

Bilaga 1

Offentligt organ, upphandlande myndighet och upphandlande enhet i det gamla och det nya EED

Begrepp som ska definieras	Artikel, gamla EED	Definition, gamla EED (2012/27/EU)	Artikel, nya EED	Definition, nya EED ((EU) 2023/1791))
offentligt organ	2(8)	De upphandlande myndigheter som definieras i upphandlingsdirektivet 2004/18/EG	2(12)	nationella, regionala eller lokala myndigheter och enheter som direkt finansieras och administreras av dessa myndigheter men som inte är av industriell eller kommersiell karaktär
centralförvaltning	2(9)	alla förvaltningsenheter vars behörighet omfattar hela medlemsstatens territorium	-	-
upphandlande myndighet	[2(8)]	[definitionen av "offentligt organ"]	2(14)	de upphandlande myndigheter som definieras i artikel 6.1 i direktiv 2014/23/EU, i artikel 2.1.1 i direktiv 2014/24/EU och i artikel 3.1 i direktiv 2014/25/EU
upphandlande enhet	-	-	2(15)	de upphandlande enheter som definieras i artikel 7.1 i direktiv 2014/23/ EU och i artikel 4.1 i direktiv 2014/25/ EU

Bilaga 2

Offentliga organ i Finland

Aktör	Offentligt organ, ja/nej	Grund
Statliga myndigheter (ministerier, ämbetsverk osv.)	Ja	Nationell myndighet
Statliga affärsverk (Senatfastigheter, Forststyrelsen)	Ja	Del av den nationella myndigheten (del av statens juridiska person)
Välfärdsområden	Ja	Regional myndighet
Kommuner	Ja	Lokal myndighet
Kommunala affärsverk	Ja	Del av den lokala myndigheten (del av kommunens juridiska person)
Samkommuner	Ja	Lokal myndighet/regional myndighet/"annan enhet"
Religiösa samfund (Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, Ortodoxa kyrkan i Finland, andra registrerade religionssamfund)	Nej	Inte direkt förvaltnad av en myndighet
Offentligt ägda hyresbostadsbolag och bostadsrättssammanslutningar	Nej	Inte direkt finansierad av en myndighet
Kommunägda energibolag (produktion och distribution)	Nej	Kommersiell karaktär, inte direkt finansierad av en myndighet
Kommunägda nät- och fjärrvärmebolag	Nej	(Kommersiell karaktär), inte direkt finansierad av en myndighet
Universitet (inrättnings- och stiftelseform)	Nej	Inte direkt förvaltnad av en myndighet
Yrkeshögskolor	Nej	Inte direkt förvaltnad av en myndighet
Kommunernas hyresbolag för social- och hälsovårdsfastigheter	Nej	Kommersiell karaktär