



Stockholm den 6 november 2024

Högsta förvaltningsdomstolen  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se  
*Översänds endast per e-post*

## **Mål nr 6039-24, Kent Östergård ./ RISE Research Institutes of Sweden AB, angående överklagbarhet**

Kent Östergård kompletterar härmed sitt tidigare ingivna överklagande. Den här skriften ersätter den tidigare ingivna (aktbilaga 1).

### **1 YRKANDEN**

1.1 Kent Östergård yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen beviljar prövningstillstånd och, med ändring av kammarrättens dom, fastställer att det överklagade beslutet ska prövas i sak av förvaltningsrätten.

### **2 VAD MÅLET HANDLAR OM**

2.1 Kent Östergård har efter tio år som certifierad energiexpert stängts ute från sitt yrke efter att Research Institutes of Sweden AB (RISE) beslutat att avslå hans ansökan om förnyad certifiering. Frågan i målet är om RISE:s beslut att avslå Kent Östergårds ansökan om omcertifiering som energiexpert kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

- 2.2 Kammarrätten i Jönköping har funnit att Kent Östergård inte har någon rätt att överklaga RISE:s beslut. Det huvudsakliga skälet för kammarrättens bedömning är att certifiering som energiexpert inte kan anses utgöra en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Kammarrättens bedömning innebär att enskilda i och för sig har en skyldighet att uppfylla kraven för certifiering för att få utöva yrket som energiexpert. Samtidigt har de inte någon rättighet att utöva yrket och inte heller något rättsligt skydd när de väl har certifierats. Detta framstår som ologiskt. Det innebär också att certifieringsorganen i praktiken kan meddela yrkesförbud utan att det finns någon möjlighet att få deras beslut prövade av en oberoende domstol.
- 2.3 Kammarrättens dom väcker ett antal principiellt viktiga frågor om hur rätten till överklagande ska bedömas när en offentligrättslig uppgift har överlämnats till privaträttsliga organ. Högsta förvaltningsdomstolen har endast prövat frågan om rätten att överklaga beslut som överlämnats till privaträttsliga organ i två mål (RÅ 2001 ref. 56 och HFD 2019 ref. 43). Dessa avgöranden ger dock begränsad vägledning när den offentligrättsliga uppgiften inte uttryckligen har överlämnats till något särskilt organ som ska garantera rättigheten i fråga. Det är därför av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Skälen för prövningstillstånd utvecklas i avsnitt 4 nedan.
- 2.4 Målet lämpar sig därtill väl för prejudikatbildning eftersom sakomständigheterna är ostridiga och målet endast aktualiserar rättsfrågor.

### **3 BAKGRUNDEN I MÅLET**

- 3.1 Enligt lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader måste många av Sveriges byggnader energideklareras i syfte att säkerställa effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö. Dessa krav har sin bakgrund i EU-lagstiftning (se Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda). Energideklarationer får endast utföras av en oberoende expert som har certifierats enligt Boverkets föreskrifter om särskild sakkunskap (se 12 § lagen om energideklaration för byggnader och 10 och 11 §§ förordningen [2006:1592] om energideklaration för byggnader). De krav på sakkunskap som en energiexpert måste uppfylla framgår av Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:5) för certifiering av energiexpert. Det går alltså inte att utöva yrket som energiexpert utan att vara certifierad i enlighet med offentlighetsrättsliga krav.
- 3.2 Uppgiften att certifiera energiexperter har överlämnats från staten till privata certifieringsorgan genom ackrediteringsbeslut av myndigheten Swedac enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Staten har alltså tilldelat RISE uppgiften att, med tillämpning av myndighetsföreskrifter, besluta om en sökande ska få utöva ett offentlighetsrättsligt reglerat yrke. RISE fyller därmed en offentlighetsrättslig funktion, trots att bolaget formellt sett står utanför den statliga organisationen.
- 3.3 Kent Östergård arbetade som certifierad energiexpert i tio års tid och byggde hela sin näringsverksamhet och försörjning kring utfärdandet av energideklarationer. År 2019 fick han avslag på sin ansökan om omcertifiering av RISE. Skälen till

avslagsbeslutet var att Kent Östergård inte ansågs uppfylla kraven i Boverkets föreskrifter och allmänna råd på relevant utbildning och praktisk erfarenhet. Detta trots att Kent Östergård har civilingenjörsexamen från Kungliga Tekniska Högskolan och har arbetat i nästan tre decennier med energieffektivisering – varav tio år som energiexpert med kvalificerad behörighet.

- 3.4 Kent Östergård invände mot avslagsbeslutet men informerades om att beslutet inte kunde överklagas till domstol. Kent Östergård överklagade trots det till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten bedömde att RISE:s beslut fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen. Förvaltningsrätten grundade denna slutsats i huvudsak på att certifiering av energiexperter utgjorde en offentligrättslig uppgift; att den som uppfyller samtliga krav i Boverkets föreskrifter och allmänna råd har en rätt att certifieras och utöva yrket som energiexpert; och att målet lämpligen skulle prövas i allmän förvaltningsdomstol eftersom rätten att utöva ett yrke enligt offentligrättsliga regler regelmässigt prövas i allmän förvaltningsdomstol och inte i allmän domstol.
- 3.5 RISE överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten, som bedömde att beslutet inte fick överklagas. Som skäl för detta anförde kammarrätten att certifiering som energiexpert inte utgör en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Kammarrätten fäste därvid vikt vid att uppgiften att certifiera energiexperter inte hade överlämnats till något särskilt organ samt att lagen och förordningen om energideklaration för byggnader inte uttryckligen syftar till att tillskapa en rätt att certifieras som energiexpert.

3.6 Kammarrättens bedömning innebär att enskilda i och för sig har en skyldighet att uppfylla kraven för certifiering för att få utöva yrket som energiexpert. Samtidigt har de inte någon rättighet att utöva yrket och inte heller något rättsligt skydd när de väl har certifierats. Konsekvensen av denna bedömning är att ingripande beslut att neka certifiering – vilket i praktiken är att jämställa med ett yrkesförbud för den som tidigare varit certifierad – inte kan bli föremål för domstolsprövning. Detta får till följd att en person som Kent Östergård som har utövat yrket som energiexpert i tio års tid i princip saknar skydd för sin yrkesutövning och näringsverksamhet.

#### **4 SKÄLEN FÖR PREJUDIKATDISPENS**

4.1 Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen av tre skäl.

4.2 *För det första* behövs vägledning om syftena med en lag eller förordning har någon betydelse för bedömningen av om en civil rättighet följer av en myndighetsföreskrift. Frågan är om bedömningen ska göras från den enskildes perspektiv eller från lagstiftarens. Kent Östergård har genom sin certifiering i tio års tid haft tillstånd att utöva yrket som energiexpert. Eftersom Boverkets föreskrifter och allmänna råd anger kraven för att få tillstånd att utöva yrket framstår det naturligt från den enskildes perspektiv att betrakta certifieringen som en rättighet att utöva yrket. Förvaltningsrätten har också beaktat konsekvenserna av regleringen för den enskilde på så sätt att den som uppfyller föreskrivna kriterier måste få anses ha en rätt att certifieras och

utöva yrkesverksamhet som energiexpert (se förvaltningsrättens mellandom, s. 18 f.).

- 4.3 Kammarrätten har dock utgått från lagstiftarens perspektiv. Eftersom lagen och förordningen om energideklaration för byggnader inte uttryckligen syftar till att tillskapa rättigheter för enskilda har kammarrätten bedömt att det inte heller går att utläsa en rättighet ur Boverkets föreskrifter och allmänna råd. Kammarrätten fäste inget avseende vid att syftena bakom den överordnade regleringen i och för sig inte uteslöt eller talade mot att Boverkets föreskrifter och allmänna råd kunde tillskapa rättigheter för enskilda. (Se kammarrättens dom, s. 6 f.)
- 4.4 De motsatta bedömningar som förvaltningsrätten och kammarrätten har gjort i frågan om hur man avgör om en civil rättighet följer av en myndighetsföreskrift visar på behovet av vägledning från Högsta förvaltningsdomstolen.
- 4.5 *För det andra* behövs vägledning om vad det har för betydelse att en offentlighetsrättslig uppgift inte uttryckligen har överlämnats till något särskilt organ och att regleringen inte säkerställer att det finns ett privaträttsligt organ som kan garantera rättigheten i fråga. Kammarrätten beaktade just detta vid sin bedömning att Kent Östergård inte hade rätt att överklaga RISE:s beslut med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen: att uppgiften att certifiera energiexperter inte har delegerats till något särskilt organ och att "[r]egleringen [inte säkerställer] att det finns ackrediterade organ och garanterar därmed inte heller möjligheten till certifiering" (se kammarrättens dom, s. 6). Kammarrätten ansåg att dessa omständigheter talade mot att certifiering skulle anses utgöra en sådan civil rättighet med sin grund i den

nationella rätten som ger enskilda en rätt att överklaga enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

- 4.6 Högsta förvaltningsdomstolen har endast prövat två mål som behandlar rätten att överklaga beslut som fattats av privaträttsliga organ, se RÅ 2001 ref. 56 och HFD 2019 ref. 43. Målen besvarar inte frågan om dessa omständigheter har relevans för bedömningen av rätten att överklaga med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen och i så fall vilken.
- 4.7 I HFD 2019 ref. 43 hade en offentlighetslig uppgift överlämnats till Sveriges Riksidrottsförbund att besluta om statsbidrag till idrottsverksamhet. Uppgiften hade överlämnats genom lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund. I RÅ 2001 ref. 56 hade en offentlighetslig uppgift att besluta i frågor om jakt och viltvård överlämnats till jaktvårdsområdesföreningar som inrättats enligt lagen (1938:274) om rätt till jakt. Den offentlighetsliga uppgiften utövades i det fallet inom ett geografiskt avgränsat område, där enbart ett privaträttsligt organ (jaktvårdsområdesföreningen) hade beslutanderätt.
- 4.8 I Kent Östergårds fall har den offentlighetsliga uppgiften i stället överlämnats till ett på förhand obestämt antal privaträttsliga organ. Samtliga organ som ackrediteras av myndigheten Swedac får nämligen utöva den offentlighetsliga uppgiften att certifiera energiexperter. En enskild som vill certifiera sig som energiexpert kan därför potentiellt sett vända sig till flera olika ackrediterade organ som samtliga har beslutanderätt. Idag finns det två organ, RISE och Kiwa. Organen har, till skillnad från Sveriges Riksidrottsförbund och jaktvårdsområdesföreningarna, därmed

inte exklusiv beslutanderätt. En enskild kan ansöka om certifiering hos både RISE och Kiwa.

- 4.9 Lagen om energideklaration för byggnader garanterar inte heller att det finns något privaträttsligt organ som utövar den offentligrättsliga uppgiften. Om inget organ ackrediterar sig för uppgiften finns det inte heller något privaträttsligt organ som kan utöva den offentligrättsliga uppgiften. I de tidigare målen, RÅ 2001 ref. 56 och HFD 2019 ref. 43, prövades inte särskilt vilken betydelse det har för rätten att överklaga att en reglering inte säkerställer att det finns ett privaträttsligt organ som kan besluta om rättigheten i fråga.
- 4.10 *För det tredje* har frågorna både stor principiell och praktisk betydelse. Kammarrättens bedömning innebär att energiexperter saknar möjlighet till oberoende granskning av certifieringsorganens beslut. Att det därmed saknas ett skydd mot godtyckliga offentligrättsliga ingripanden är särskilt allvarligt med hänsyn till att energiexperter fyller en central funktion i en samhällsviktig bransch.
- 4.11 Byggnader står för cirka 40 procent av den energi som används inom EU. EU:s krav om byggnaders energiprestanda är ett viktigt led i att värna miljön och minska växthusgasutsläppen. Det beslutades om ett omarbetat energiprestandadirektiv så sent som i april i år som ska vara implementerat senast den 29 maj 2026. (Se skäl 6 och artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning).)



- 4.12 Det omarbetade energiprestandadirektivet varken löser eller adresserar frågan om rätt till domstolsprövning av beslut om certifiering. Det övergripande syftet med det omarbetade direktivet är att alla byggnader inom EU ska vara nollutsläppsbyggnader senast år 2050. Denna satsning kommer att kräva en väsentlig ökning av antalet certifierade energiexperter som kan utfärda energideklarationer av byggnader. Antalet beslut om certifiering kommer därför att öka och behovet av en korrekt och enhetlig bedömning av Boverkets föreskrifter och allmänna råd kommer att bli allt större. Redan idag berörs, förutom de som ansöker om certifiering för första gången, 864 certifierade energiexperter av RISE:s och Kiwas certifieringsbeslut.
- 4.13 Utöver certifiering av energiexperter utfärdar RISE ytterligare fem olika personcertifieringar som bedöms mot offentligrättsliga krav på kunskap och kompetens. För närvarande rör det sig om cirka 4 500 utställda certifikat, inklusive de till energiexperterna. För Kiwas del rör det sig om åtminstone 5 900 certifikat. Alla som ansöker om certifiering eller omcertifiering har ett intresse av att frågan om rätten att överklaga certifieringsbesluten klagas. Även certifieringsorganen själva måste anses ha ett intresse av att frågan klagas.
- 4.14 Det skulle vidare få mycket långtgående och negativa konsekvenser för enskildas rättssäkerhet om det inte ansågs utgöra en rätt att få utöva och försörja sig på sitt yrke med skydd mot godtyckliga offentligrättsliga inskränkningar och förbud. Det är även av detta skäl av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen prövar överklagandet.

- 4.15 Avslutningsvis lämpar sig målet väl för prejudikatbildning eftersom sakomständigheterna är ostridiga och målet endast aktualiserar renodlade rättsfrågor.

## **5 GRUNDERNA FÖR ÖVERKLAGANDET**

- 5.1 Kent Östergård har enligt artikel 6.1 i Europakonventionen en rätt att få RISE:s avslagsbeslut prövat i allmän förvaltningsdomstol. Som både förvaltningsrätten och kammarrätten har kommit fram till föreligger en reell och seriös tvist mellan honom och RISE (se förvaltningsrättens mellandom, s. 15, och kammarrättens dom, s. 4). Tvisten har vidare, som förvaltningsrätten korrekt har bedömt, en direkt påverkan på en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och som är civil till sin karaktär (se förvaltningsrättens mellandom, s. 16 ff.).
- 5.2 Som utveckling av grunderna för att Kent Östergårds överklagande ska prövas i förvaltningsdomstol får han anföra följande.
- 5.3 *För det första* innebär Swedacs ackreditering av RISE att staten har överlämnat en offentligrättslig uppgift att certifiera enskilda i enlighet med Boverkets föreskrifter. Som förvaltningsrätten korrekt har konstaterat utgör certifiering av energiexperter en offentligrättslig uppgift och en form av myndighetsutövning. Överlämnande av en offentligrättslig uppgift får inte innebära att den enskilde får ett sämre skydd för sina konventionsskyddade rättigheter än om det allmänna hade utfört uppgiften. Därför ska en domstol tillåta en prövning när Europakonventionen så kräver, oberoende av att beslutet har fattats av en myndighet eller om

beslutsfattandet har överlämnats till ett enskilt organ. (Se HFD 2019 ref. 43 p. 16 med hänvisningar.)

- 5.4 Det saknar härvid betydelse om överlämnandet av den offentlighetsrättsliga uppgiften har skett till en på förhand bestämd krets som ska garantera rättigheten i fråga. Som förvaltningsrätten har konstaterat skulle det uppstå ett offentlighetsrättsligt hinder mot att bygga vissa typer av byggnader i Sverige om inget organ skulle önska agera som ett ackrediterat certifieringsorgan. Detta talar enligt förvaltningsrätten starkt för att certifieringen av energiexperter är en offentlighetsrättslig uppgift. Om inget organ ackrediterade sig för ändamålet skulle avsaknaden av energiexperter vidare utgöra ett offentlighetsrättsligt hinder för fastighetsägare att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter att energideklarera vissa befintliga fastigheter. Staten skulle som ytterst ansvarig vid sådana förhållanden behöva se över systemet och tillförsäkra att energiexperter ska kunna certifieras. Det står därför klart att RISE agerar i myndighets ställe när RISE certifierar energiexperter.
- 5.5 *För det andra* följer det av Europadomstolens praxis att när nationell lagstiftning uppställer villkor för tillträde till ett yrke och en sökande uppfyller dessa villkor har personen en rätt enligt den nationella rätten att bli antagen till det yrket (se t.ex. *De Moor v. Belgium*, 23 June 1994, § 43, Series A no. 292-A, och *Chevrol v. France*, no. 49636/99, § 49, ECHR 2003-III). Energiexpert är ett reglerat yrke i svensk rätt. Eftersom den nationella rätten genom Boverkets föreskrifter och allmänna råd uppställer krav för tillträde till ett visst yrke har Kent Östergård en rätt till domstolsprövning av beslutet.

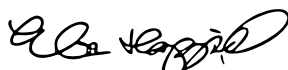
- 5.6 *För det tredje* utgår prövningen av om ett beslut avser en rättighet enligt nationell rätt från om bedömningen är normbunden eller skönsmässig (se exempelvis HFD 2019 ref. 43 p. 22 och HFD 2016 ref. 49). Det står klart att Boverkets föreskrifter och allmänna råd uppställer kraven för att certifieras som energiexpert. Såsom bestämmelserna har utformats är utrymmet för skönsmässiga bedömningar begränsat. Den som uppfyller kriterierna i Boverkets föreskrifter och allmänna råd har i praktiken en rätt att certifieras. Kammarrätten har också i sin dom uttalat att det får förutsättas att den som uppfyller kraven i Boverkets föreskrifter och allmänna råd och som prövas av ett ackrediterat organ också certifieras (se kammarrättens dom, s. 6). Redan på den grunden är det alltså klart att RISE:s beslut avser en rättighet enligt nationell rätt.
- 5.7 *För det fjärde* är det inte nödvändigt att en reglerings uttryckliga syfte är att tillskapa en rättighet, för att en rättighet ska kunna föreligga. Uttalandet i HFD 2019 ref. 10, som kammarrätten har hänvisat till (se kammarrättens dom, s. 4), ger inte ledning i Kent Östergårds fall. Det finns ingenting i utformningen av eller förarbetena till de relevanta bestämmelserna som kan tolkas som att lagstiftaren sökt utesluta en rätt att bli certifierad som energiexpert. Tvärtom måste rättigheten anses följa direkt av ordalydelsen av Boverkets föreskrifter och allmänna råd. När en rättighet följer av bestämmelsens ordalydelse behöver en tolkning med stöd av övergripande syften inte heller göras.
- 5.8 Som vägledning bör beaktas vad som har anförts om rätten att överklaga andra certifieringsbeslut där kraven på motsvarande sätt framgår eller föreslås framgå av Boverkets föreskrifter. Det

har konstaterats att dessa certifieringar avser rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet med följderna att de bör kunna överklagas (se SOU 2023:70 om certifiering av byggprojekteringsföretag, funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga, s. 321. Se även Boverkets föreskrifter och allmänna råd [BFS 2024:1] om certifierade byggprojekteringsföretag). Syftena med dessa regleringar är inte uttryckligen att tillskapa rättigheter utan att ”öka förutsägbarheten och effektiviteten i byggprocessen för de byggherrar som använder ett certifierat byggprojekteringsföretag” samt att ”förhindra att brister i byggnadsverk leder till olyckor” (se prop. 2021/22:212 s. 1 och SOU 2023:70 s. 17).

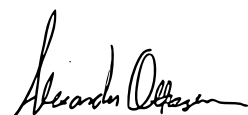
- 5.9 Det står också klart att certifieringsorgans verksamhet kan utgöra myndighetsutövning och att deras beslut kan överklagas till domstol (se prop. 2021/22:212 s. 35 och SOU 2023:70 s. 303 f. och 318 ff. Se även prop. 2020/21:186 s. 52, där det infördes en möjlighet att överklaga så kallade cybersäkerhetscertifieringar till allmän förvaltningsdomstol just för att tillgodose kravet på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen). Det saknas skäl för att RISE:s certifieringsverksamhet och beslut som är direkt avgörande för möjligheten att utöva yrket energiexpert ska bedömas annorlunda.
- 5.10 Kent Östergård har av dessa skäl en rätt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att överklaga RISE:s beslut till allmän förvaltningsdomstol. För att undvika att Sverige överträder sina skyldigheter enligt Europakonventionen bör Högsta förvaltningsdomstolen därför ändra kammarrättens dom och

fastställa att det överklagade beslutet ska prövas i sak av förvaltningsrätten.

Som ovan,



Elsa Haggård



Alexander Ottosson



Leonard Garg