



## Subsidiaritetsprövning av EU- kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet

---

### Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag (KOM(2011) 370) till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

Enligt utskottets uppfattning är förslaget i sitt nuvarande skick inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Direktivförslagets huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets prövning .....	6
Inledning .....	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende .....	6
Utskottets ställningstagande .....	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet**

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 27 september 2011

På näringsutskottets vägnar

*Jonas Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jonas Eriksson (MP), Jessica Polfjärd (M), Lars Johansson (S), Hans Rothenberg (M), Olof Lavesson (M), Krister Örnfjäder (S), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Eva Flyborg (FP), Börje Vestlund (S), Karin Åström (S), Jonas Jacobsson Gjørtler (M), Lars Isovaara (SD), Kent Persson (V), Ingela Nylund Watz (S), Ingemar Nilsson (S) och Helena Lindahl (C).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

Riksdagen har givits möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag (KOM(2011) 370) till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG. Kammaren hänvisade den 25 augusti 2011 kommissionens förslag till näringsutskottet. Fristen för att avge ett motiverat yttrande löper ut den 30 september 2011.

Inför riksdagens subsidiaritetsprövningar begärs vanligen regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning in (10 kap. 6 § riksdagsordningen). Det här aktuella lagstiftningsförslaget inkom under riksdagens sommaruppehåll. Av detta skäl har utskottets ordförande, på bemyndigande av utskottet och efter samråd med vice ordföranden, uppdragit åt kanslichefen att begära in regeringens bedömning enligt ovan. En sådan begäran lämnades till Näringsdepartementet den 8 juli 2011.

Den 15 juli 2011 överlämnades en faktapromemoria (2010/11:FPM141) till utskottet, av vilken regeringens preliminära bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i den föreslagna rättsakten framgick. Näringsdepartementet hänvisade samtidigt till bedömningen i faktapromemorian som svar på utskottets ovannämnda begäran.

I samband med utskottets sammanträde den 22 september 2011 redogjorde tjänstemän från Regeringskansliet närmare för regeringens bedömning av hur direktivförslaget svarar mot subsidiaritetsprincipen.

### Direktivförslagets huvudsakliga innehåll

I mars 2011 presenterade kommissionen en handlingsplan för energieffektivitet (KOM(2011) 109). Denna följdes i juni samma år av det här aktuella förslaget till nytt direktiv om energieffektivitet (KOM(2011) 370), varmed flera av de åtgärder som redovisades i energieffektiviseringsplanen föreslås bli juridiskt bindande.

Direktivförslaget omfattar olika typer av åtgärder för ökad energieffektivitet i offentlig sektor, hushåll, service och industri samt i sektorerna för energiomvandling och energiöverföring. Bland annat föreslås ett krav på årlig energieffektiviserande renovering av 3 % (golvyta) av offentligt ägda byggnader större än 250 m<sup>2</sup> till en miniminivå på energiprestanda. Vidare ska kraftvärme, fjärrvärme och fjärrkyla främjas genom ett krav på nationella värme- och kylplaner som ska sätta ramar för lokala och regionala utvecklingsplaner samt fysisk planering. Åtgärder föreslås även för att främja utveckling av den inre marknaden för energitjänster. Förslaget inklu-

derar också krav på medlemsstaterna att anta vägledande nationella mål för energibesparing till 2020 och att bredda sin rapportering kring energieffektivisering.

# Utskottets prövning

## Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen har i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen att pröva om lagstiftningsakten strider mot den nyssnämnda principen.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget inte är förenligt med den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

## Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

### Kommissionens bedömning

I direktivförslaget anför kommissionen följande när det gäller frågan om förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen:

Subsidiaritetsprincipen gäller för detta förslag i den mån energipolitik inte faller inom EU:s exklusiva kompetens.

EU har satt upp som mål att uppnå primärenergibesparingar på 20 % till 2020 och har gjort detta till ett av fem övergripande mål i Europa 2020-strategin. Den gällande energieffektivitetsramen, i synnerhet energitjänstedirektivet och kraftvärmedirektivet, har inte lyckats utnyttja den befintliga energisparpotentialen. De åtgärder som antagits på medlemsstatsnivå är inte heller tillräckliga för att övervinna de återstående marknads- och lagstiftningshindren.

De energiutmaningar som detta förslag är avsett att behandla (energiförsörjningstrygghet, hållbarhet och klimatförändring, samt EU:s konkurrenskraft) berör hela EU. En kollektiv reaktion på EU-nivå är nödvändigt för att säkerställa en samordnad åtgärd och att de gemensamma målen uppnås på ett mer effektivt sätt.

De åtgärder som föreslås i det nya direktivet kommer att bidra till att säkerställa att alla medlemsstater bidrar på ett lämpligt sätt till de insatser som krävs för att uppnå målet på 20 % och ett jämlikt spelfält för alla marknadsaktörer, i synnerhet genom att ange minimikrav för

energiprestanda (till exempel rörande tillgång till offentliga marknader, energibesiktningsskyldigheter för företag, energisparskyldigheter för energiföretag och tillgång till nätet för kraftvärmeproducenter). Förslaget ger investerare säkerhet när det gäller att uppnå EU-målet och stöd för åtgärder för att öka energieffektiviteten, till exempel högeffektiv kraftvärme och fjärrvärme och fjärrkyla.

## **Regeringens bedömning**

Regeringen välkomnade i sin preliminära ståndpunkt (i juli 2011) kommissionens direktivförslag. Samtidigt betonades det att en fördjupad analys måste genomföras innan regeringen kan ta ställning till förslaget i sak. Som nämnts ovan har regeringen i en faktapromemoria redovisat sin uppfattning i frågan om direktivförslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Under rubriken subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen redovisar regeringen följande bedömning:

EU har i enlighet med artikel 194.1 och artikel 194.2 i EUF-fördraget befogenhet att vidta åtgärder på EU-nivå för att främja energieffektivisering. Kommissionen har i tillhörande konsekvensbedömning gjort bedömningen att det föreslagna direktivet i sin helhet såväl som de enskilda åtgärdsförslagen respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Regeringen konstaterar att kommissionen erkänner att förslaget om 3 procent renoveringstakt för offentligt ägda byggnader innebär långtgående krav för medlemsstaterna. Kommissionen bedömer dock att denna åtgärd bidrar till uppfyllandet av EU:s klimat- och energimål och utvecklingen av den inre marknaden för energitjänster på ett sätt som nationella åtgärder inte kan. Regeringen har erfarenhet att kommissionens bedömning är att den renoveringstakt (3 procent) som omtalas i bestämmelsen i själva verket stämmer överens med den genomsnittliga takt för renovering som sker årligen i medlemsstaterna. Detta skulle därmed innebära att bestämmelsens effekt i sak skulle bli att den renovering av de berörda byggnaderna som ändå förväntas ske, ska kombineras med energieffektiviserande åtgärder. Under förutsättning att detta är en korrekt bedömning, vilket återstår att analysera, delar regeringen kommissionens bedömning att förslaget kan vara motiverat. Regeringen är dock mycket tveksam till om bestämmelsen kring renoveringstakt för energieffektiviserande åtgärder i offentliga byggnader är nödvändig, bl.a. mot bakgrund av nyligen genomförda ändringar i direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda som innebär att krav på ökad energiprestanda ska ställas vid större renoveringar.

Regeringen konstaterar vidare att kommissionen erkänner att förslaget om obligatorisk individuell mätning och fakturering av el, gas, värme och varmvatten till alla hushåll är starkt preskriptivt och mycket långtgående. Kommissionen menar dock att EU-lagstiftning inom detta område är motiverat mot bakgrund av att antalet klagomål från konsumenter på energimätning och energifakturor i olika medlemsstater ökat de senaste åren, något som kommissionen tar för intäkt att nationella åtgärder inte är tillräckliga. Regeringen anser att EU-gemensam reglering är motiverad där det ger tydlig europeisk nytta och då det motverkar snedvridning av konkurrens på den inre marknaden. Beträffande el- och gasmarknaderna finns redan EU-lagstiftning i syfte att utveckla den inre marknaden. Motsvarande lagstiftning finns inte för fjärrvärme-marknaderna, som av fysikaliska skäl är och kommer att förbli lokala

eller regionala till sin natur och därmed lämpar sig bäst för nationell lagstiftning. EU-gemensamma regler kring fjärrvärmemätning kan motiveras av att det gynnar utvecklingen av den inre marknaden för energitjänster, men enligt regeringens bedömning är det inte ändamålsenligt med krav på mätning och fakturering av fjärrvärme i varje enskilt hus-håll i flerbostadshus för att uppnå detta.

— — —

Regeringens preliminära bedömning är att förslaget till direktiv som en helhet respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

### **Vissa andra aktörers uppfattning**

I anslutning till Näringsdepartementets information i utskottet den 22 september 2011 redovisades något av vad som har framförts av vissa andra medlemsstater när det gäller direktivförslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Det framgick att vissa av dessa hade baserat sin uppfattning i subsidiaritetsfrågan på en bedömning av direktivförslagets delar snarare än på en bedömning av helheten. Betydande tveksamheter hade då framförts mot förslagen om kravet på renovering av offentligt ägda byggnader, energikrav vid offentlig upphandling, kravet på ändrad lagstiftning för fysisk planering och åsidosättande av medlemsstaternas rätt att välja energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur.

Den 26 augusti 2011 genomförde Näringsdepartementet en remisshear- ing med ett antal berörda aktörer. Fler av dessa – inte minst inom bostads- sektorn – reste invändningar mot det man ansåg vara en alltför detaljerad styrning och mot att direktivförslaget i vissa centrala delar innebar ett åsi- dosättande av subsidiaritetsprincipen. Synpunkter som framfördes var bl.a. att de mycket skilda förhållanden som råder i olika medlemsstater gör att valet av vilka åtgärder som är mest lämpliga för att spara energi också varierar starkt mellan medlemsstaterna. Man menade att direktivförslaget inte tar hänsyn till detta utan i vissa delar syftar till att införa samma krav i alla medlemsstater. Detta inskränker möjligheten att genomföra energibe- sparingar på det sätt som är mest kostnadseffektivt med beaktande exem- pelvis av berörda fastigheters egenskaper eller andra lokala och regionala förhållanden. Ett krav fastlagt på EU-nivå om att årligen renovera en viss andel av offentligt ägda byggnader befarades kunna leda till att resurserna styrs i fel riktning och att andra mer angelägna insatser för förbättrad ener- gieffektivitet trängs undan.

Detaljerade krav fastlagda på EU-nivå om innehållet i nationella kyl- och värmeplaner som ska vara styrande för den övriga fysiska planeringen uppfattades som främmande i förhållande till subsidiaritetsprincipen. Denna uppfattning kan härledas till de svenska kommunernas starka själv- bestämmanderätt på området fysisk planering och till att förutsättningarna för lokal flexibilitet som möjliggör kostnadseffektiva lösningar går om intet.



## Utskottets ställningstagande

Kommissionens direktivförslag har ett angeläget syfte, nämligen att säkerställa att EU:s mål om en energibesparing med 20 % till 2020 ska nås. Ur svensk synvinkel är åtgärder för effektiv energianvändning också ett viktigt medel för att nå övergripande målsättningar inom energipolitiken, såsom minskade utsläpp av växthusgaser, ökad försörjningstrygghet och ökad konkurrenskraft. Direktivutkastet är mycket brett och innehåller flera långtgående åtgärdsförslag. Då det finns en risk för att det ovannämnda målet inte nås har utskottet i grunden en förståelse för att kommissionen föreslår nya och mer ingripande åtgärder.

Samtidigt är det utskottets övertygelse att ett framgångsrikt arbete för ökad energieffektivitet inte gynnas av att flera av de åtgärder som föreslås i direktivutkastet inte går att förena med subsidiaritetsprincipen. Detaljerad administrativ styrning från EU-nivå som inte är anpassade till lokala och regionala förhållanden till gagn för kostnadseffektiv måluppfyllelse bör inte accepteras.

Det kan, enligt utskottets uppfattning, inte heller vara godtagbart att ett direktivförslag som i en sammanvägd helhet bedöms ”respektera” subsidiaritetsprincipen samtidigt tillåts innefatta delar som innebär att den nämnda principen inte har beaktats på ett tillfredsställande sätt. Härvidlag gör utskottet en annan bedömning än regeringen och anser att de invändningar som finns mot vissa delar av förslaget gör att det inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det gäller exempelvis kraven på harmoniserad och kvantifierad renoveringstakt av offentligt ägda byggnader och att nationella värme- och kylplaner ska sätta ramar för den fysiska planeringen. Således är det utskottets uppfattning att direktivförslaget, i enlighet med Lissabonfördraget och det därtill knutna protokollet (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, bör omprövas av kommissionen. Utskottet föreslår att riksdagen ger uttryck för detta i ett motiverat yttrande. Ett förslag till ett sådant yttrande finns i bilaga 2.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

KOM(2011) 370 slutlig

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet (KOM(2011) 370) har ett angeläget syfte, nämligen att säkerställa att EU:s mål om en energibesparing med 20 % till 2020 ska nås. Ur svensk synvinkel är åtgärder för effektiv energianvändning också ett viktigt medel för att nå övergripande målsättningar inom energipolitiken, såsom minskade utsläpp av växthusgaser, ökad försörjningstrygghet och ökad konkurrenskraft. Direktivutkastet är mycket brett och innehåller flera långtgående åtgärdsförslag. Då det enligt kommissionens prognoser finns en risk för att det ovan nämnda målet inte nås har riksdagen i grunden en förståelse för att kommissionen föreslår nya och mer ingripande åtgärder.

Ett framgångsrikt arbete för ökad energieffektivitet gynnas emellertid inte av att flera av de åtgärder som föreslås i direktivutkastet inte går att förena med subsidiaritetsprincipen. Detaljerad administrativ styrning från EU-nivå som inte tillåter lösningar som är anpassade till lokala och regionala förhållanden till gagn för kostnadseffektiv måluppfyllelse bör, enligt riksdagens uppfattning, inte accepteras. Det kan inte heller vara godtagbart att ett direktivförslag som i en sammanvägd helhet bedöms ”respektera” subsidiaritetsprincipen samtidigt tillåts innefatta delar som innebär att den nämnda principen inte har beaktats på ett tillfredsställande sätt. Det gäller exempelvis kraven på harmoniserad och kvantifierad renoveringstakt av offentligt ägda byggnader och att nationella värme- och kylplaner ska sätta ramar för den fysiska planeringen.

Sammantaget – och mot bakgrund av den prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i det aktuella förslaget som redovisas i näringsutskottets utlåtande 2011/12:NU8 – anser riksdagen att direktivförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.