

Civilutskottets utlåtande 2021/22:CU34

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda

Sammanfattning

Utskottet har subsidiaritetsprövat kommissionens förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda. Utskottet anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna. Utskottet konstaterar att EU och medlemsstaterna har s.k. delad kompetens på energiområdet och att kommissionens förslag bygger vidare på befintlig EU-politik. Enligt utskottet är det nödvändigt att regelverket och kraven när det gäller byggnaders energiprestanda uppdateras för att EU:s övergripande mål för klimat och energi ska kunna nås.

I ärendet finns en reservation (M, SD, KD).

Prövade förslag

Kommissionens förslag till direktiv om byggnaders energiprestanda (omarbetning) (COM(2021) 802).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Subsidiaritetsprövning av förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda	5
Reservation	11
Subsidiaritetsprövning av förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda (M, SD, KD).....	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (M, SD, KD)

Stockholm den 17 mars 2022

På civilutskottets vägnar

Emma Hult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Hult (MP), Larry Söder (KD), Viktor Wärnick (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilandersson (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Lars Püss (M), Roger Hedlund (SD), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Angelica Lundberg (SD), David Josefsson (M), Ola Möller (S), Jon Thorbjörnson (V) och Malin Danielsson (L).

Redogörelse för ärendet

Den 15 februari 2022 hänvisades kommissionens förslag till omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda (COM(2021) 802) till civilutskottet för subsidiaritetsprövning. Åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 1 april 2022.

Den 9 februari 2022 lämnade Infrastrukturdepartementet en fakta-promemoria där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår (2021/22:FPM59).

Förslaget som prövas anges i bilaga 1. Reservanternas förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Subsidiaritetsprövning av förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.
Jämför reservationen (M, SD, KD).

Kommissionens förslag

Bakgrund

Kommissionen presenterade den 11 december 2019 meddelandet om den europeiska gröna given (COM(2019) 640), med syftet att främja ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi med nettonollutsläpp 2050. I meddelandet aviserades ett stort antal kommande lagstiftningsförslag och strategier. För att genomföra den europeiska gröna given presenterade kommissionen den 14 juli 2021 ett lagstiftningspaket i ett meddelande om att nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet (COM(2021) 550). Kommissionens förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda är en del av detta lagstiftningspaket. Förslaget följer vidare upp delar av strategin för en renoveringsvåg för Europa, som kommissionen presenterade i oktober 2020 (COM(2020) 662).

Förslagets syfte

Byggnader står för 40 procent av den energi som används inom EU och för 36 procent av de energirelaterade direkta och indirekta växthusgasutsläppen. I EU står uppvärmning, kylning och varmvatten för 80 procent av den energi som hushållen förbrukar.

Kommissionens förslag till omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda har två huvudsyften:

1. att bidra till att minska växthusgasutsläppen från byggnader och den slutliga energianvändningen senast 2030
2. att säkerställa att byggnader på ett lämpligt sätt bidrar till att uppnå klimatneutralitet senast 2050.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Ny energiklassning m.m.

Kommissionen föreslår att alla nya byggnader ska vara noll-emissionsbyggnader från 2030. Begreppet noll-emissionsbyggnad är nytt och definieras

enligt förslaget som en byggnad med mycket god energiprestanda och mycket lågt energibehov, där den låga mängden energi som krävs ska komma från produktion av förnybar energi på plats, förnybar energi från en lokal energigemenskap eller genom lokalt producerad förnybar fjärrvärme eller fjärrkyla. Förslaget är en utökning jämfört med dagens begrepp nära-nollenergibyggnad.¹

Vidare föreslår kommissionen att kraven på energiklassning harmoniseras mellan medlemsstaterna med klasser från A till G. Klass A innebär att man måste uppnå noll-emissionskraven, och klass G ska bestå av de 15 procent sämsta byggnaderna nationellt. Kraven på innehåll i energideklarationerna utökas, och fler byggnader omfattas av kraven.

Kommissionen föreslår även krav på att alla nya offentliga byggnader och byggnader som inte är bostäder ska vara noll-emissionsbyggnader till 2027 och att alla nya bostäder ska vara noll-emissionsbyggnader till 2030.

Förslaget innehåller krav på att medlemsstaterna ska införa miniminivåer för energiprestanda för befintliga byggnader. Dessa ska uppnås genom krav på renovering av de byggnader som har sämst energi- och klimatprestanda, enligt förslaget till ny klassificering. Enligt förslaget ska byggnader som inte är bostäder och som definieras som energiklass G uppnå energiklass F senast 2027 och energiklass E senast 2030. De bostäder som definieras som energiklass G ska uppnå energiklass F senast 2030 och energiklass E senast 2033. Tidigare har krav endast funnits vid nybyggnation och vid större renoveringar.

Nationella renoveringsplaner

I stället för långsiktiga renoveringsstrategier ska medlemsstaterna ta fram nationella renoveringsplaner som ska integreras i de nationella energi- och klimatplanerna. Renoveringsplanerna föreslås beskriva hur de krav som finns i direktivet ska uppnås och visionen om att alla byggnader ska vara noll-emissionsbyggnader till 2050 ska uppnås nationellt. Planerna föreslås innehålla nationella mål för 2030, 2040 och 2050 vad gäller bland annat årlig renoveringstakt, primär- och slutgiltig energianvändning och minskningen av växthusgaser från användning av energi i det nationella byggnadsbeståndet. Förslaget omfattar skärpta krav på medlemsstaterna att säkerställa att det finns ekonomiska styrmedel och åtgärder i form av finansiering och teknisk hjälp samt att de ska undanröja hinder och barriärer. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska möjliggöra för dem som vill använda så kallade byggnadsrenoveringspass. Passen föreslås fungera som en plan för hur fastighetsägare planerar att ställa om byggnaden till en noll-emissionsbyggnad genom olika renoveringssteg.

¹ Nära-nollenergibyggnad definieras som en byggnad som har mycket hög energiprestanda där den energi som krävs i mycket hög grad bör tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten.

Laddinfrastruktur för elfordon och cykelparkering

Förslaget innehåller skärpta krav på installation och kabeldragning när det gäller laddinfrastruktur för elfordon samt krav på cykelparkeringsplatser. Vidare ska medlemsstaterna undanröja hinder och barriärer för installation av laddinfrastruktur vid bostäder med parkeringsplatser.

Datainsamling och informationsutbyte

Förslaget innehåller ökade krav på datainsamling och informationsutbyte mellan aktörer, medlemsstaterna och EU. Det innebär bl.a. krav på en nationell databas för information om byggnaders energiprestanda och ökad tillgänglighet till data från byggnaders olika kontrollsystem.

Övriga krav

Förslaget innehåller skärpta krav kopplade till klimatanpassning, inomhusklimat, brandsäkerhet, seismisk aktivitet och tillgänglighet för personer med funktionsvariation. Förslaget innehåller också förbud mot stöd till fossila värmepannor och en möjlighet för medlemsstaterna att förbjuda användningen av fossila värmepannor i byggnader.

Rättslig grund

Förslaget är baserat på artikel 194.2 i EUF-fördraget som är den rättsliga grunden för unionens energipolitik. De föreslagna åtgärderna syftar till att ”främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor” (artikel 194.1 c i EUF-fördraget).

Subsidiaritet, proportionalitet och val av instrument

Kommissionen anför följande när det gäller subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen och val av instrument.

Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv behörighet)

2.1. Behov av EU-åtgärder

Energipolitiken är en delad befogenhet mellan EU och medlemsstaterna och ett område med väletablerad EU-politik. De ändringar som föreslås i energiprestandadirektivet återspeglar i stor utsträckning behovet av att uppdatera det i linje med den höjda ambitionsnivån för EU:s klimat- och energimål. Härtill kommer att bedömningen av de EU-omfattande effekterna av de nationella energi- och klimatplanerna som kommissionen offentliggjorde i september 2020 visade på ett ambitionsgap när det gäller energieffektivitet: 2,8 procentenheter för primärenergianvändning och 3,1 procentenheter för slutlig energianvändning i EU, jämfört med de mål för 2030 som för närvarande är i kraft. Ytterligare EU-omfattande åtgärder i det reviderade energiprestandadirektivet behövs därför i linje med vad som föreskrivs i förordningen om styrningen av energiunionen.

Byggnader är lokal infrastruktur, men otillräcklig renoveringstakt och renoveringsomfattning är ett gemensamt problem för alla medlemsstater i EU. De bakomliggande orsakerna är oftast av icke-ekonomisk natur och relevanta i alla medlemsstater. Genom att fastställa en gemensam EU-ram för minskningen av koldioxidutsläpp från byggnader och därmed

sammanhängande krav, och samtidigt möjliggöra anpassning till nationella förhållanden, skulle man ge välbehövlig säkerhet för alla aktörer i leveranskedjan för renovering och byggande, och förutsägbarhet och beredskap för alla berörda parter, från industrier till lokala och nationella arbetstagare, privata investerare och finansinstitut. Tidigare erfarenheter av de långsiktiga renoveringsstrategierna understryker vikten av att bättre säkerställa den rätta mixen mellan flexibilitet och harmoniserade krav för att stimulera tillräckliga insatser i alla medlemsstater för uppnående av målen på EU-nivå.

2.2. Europeiskt mervärde

En förstärkt gemensam EU-ram kommer att ge incitament för medlemsstater med olika ambitionsnivåer att på ett samordnat sätt och i nödvändig omfattning påskynda energiomställningen till mer energieffektiva byggnader med högre prestanda.

Tillräckligt starka regleringssignaler – både för det befintliga beståndet och för nya byggnader – kommer att driva på investeringar i renovering av byggnader, skapa arbetstillfällen, stimulera innovation, öka fördelarna med den inre marknaden för byggprodukter och apparater och ha en positiv inverkan på konkurrenskraften hos byggekosystem och närliggande sektorer. Detta, tillsammans med ett förstärkt ”gemensamt språk” med gemensamma standarder och tillgång till information, kommer också att säkerställa att byggsektorn minskar sina växthusgasutsläpp på det mest kostnadseffektiva sättet, t.ex. genom stordriftsfördelar.

Byggnader förflyttar sig inte över gränserna, men det gör däremot byggnadsrelaterad finansiering samt den teknik och de lösningar som används i byggnader, t.ex. isolering, värmepumpar, effektiva glas och solcellspaneler. Åtgärder på EU-nivå leder till en modernisering av de nationella bestämmelserna inom byggnadssektorn för att uppfylla målen om minskade koldioxidutsläpp, genom att öppna större marknader för innovativa produkter globalt och möjliggöra kostnadsminskningar när de behövs som mest, och till industriell tillväxt.

Slutligen ger EU-åtgärder genom det reviderade energiprestandadirektivet flera andra fördelar, såsom bättre hälsa och välbefinnande för medborgarna, skapande av lokala arbetstillfällen som stöder återhämtning, lindring av energifattigdom, social inkludering, förbättrade levnadsvillkor, minskade växthusgasutsläpp, klimatesiliens, minskad energianvändning och lägre energikostnader. Förslaget är också i linje med det nya europeiska Bauhaus-initiativet, som uppmanar till att kombinera byggnaders och bebyggda miljöers hållbarhet med livskvalitet och social integration.

Proportionalitetsprincipen

De åtgärder som ingår i lagstiftningsförslaget anses vara proportionerliga och bygger så mycket som möjligt på den befintliga utformningen av det ursprungliga direktivet från 2002 och revideringarna från 2010 och 2018. De synpunkter avseende proportionalitet och EU-harmonisering som nämnden för lagstiftningskontroll framförde i sina negativa yttranden om det alternativ som rekommenderades i den åtföljande konsekvensbedömningen har, som beskrivs i avsnitt 3 nedan, bemötts genom att förslaget ändrats för att säkerställa respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Val av instrument

Förslaget innebär materiella ändringar av energiprestandadirektivet, som ändrades redan 2018. Ett omarbetat direktiv är därför det lämpligaste instrumentet och ligger i linje med kommissionens åtagande enligt punkt 46 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning. Den nya rättsakten kommer att ersätta och upphäva det tidigare direktiv 2010/31/EU.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Regeringskansliets faktapromemoria 2021/22:FPM59 anförs följande.

Kommissionens förslag har påverkan på plan- och bygglagstiftningen och regelverket om energideklarerationer.

Vidare kan förslag om krav på laddinfrastruktur för elfordon medföra vissa behov av ändrad lagstiftning.

Regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

I Regeringskansliets faktapromemoria 2021/22:FPM59 anförs följande.

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Energi är ett område där EU och medlemsstaterna har delad kompetens och förslaget bygger vidare på befintlig EU-politik. Kommissionen menar att det finns ett behov av att uppdatera regelverket och kraven däri, för att uppnå de övergripande EU-målen om klimat och energi. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Av orden endast och i den mån får enligt konstitutionsutskottet anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitets-kriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet med åtgärden. Ett utskott torde därför vara oförhindrat att inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra en sådan form av proportionalitetstest. Konstitutionsutskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller på unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 21 f.).

Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter. Enligt 9 kap. 20 § andra stycket

riksdagsordningen (RO) ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att riksdagen har tagit emot ett utkast till lagstiftningsärende hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också lämna ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

Utskottets prövning

För att säkerställa att byggnader kan bidra till ett klimatneutralt EU 2050 är det nödvändigt att växthusgasutsläppen från byggnader och den slutliga energianvändningen minskas. Byggnader står för 40 procent av den energi som används inom EU och för 36 procent av de energirelaterade direkta och indirekta växthusgasutsläppen. I EU står uppvärmning, kylning och varmvatten för 80 procent av den energi som hushållen förbrukar.

Utskottet välkomnar därför uppdateringen av regelverket om byggnaders energiprestanda. Detta är ett nödvändigt bidrag för att uppnå målen i EU:s gröna giv om att ekonomin och samhället i EU ska bli klimatneutrala till 2050.

Energi är ett område där EU och medlemsstaterna har delad kompetens, vilket innebär att unionen och medlemsländerna delar rätten att lagstifta. Kommissionens förslag bygger vidare på befintlig EU-politik. Det är nödvändigt att uppdatera regelverket och kraven när det gäller byggnaders energiprestanda för att vi ska kunna uppnå EU:s övergripande mål för klimat och energi. Utskottet anser därför att kommissionens förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Det finns således inte skäl att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen bör lägga utskottets utlåtande till handlingarna.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda (M, SD, KD)

av Larry Söder (KD), Viktor Wärnick (M), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilander (SD), Lars Püss (M), Roger Hedlund (SD), Angelica Lundberg (SD) och David Josefsson (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

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

Ställningstagande

Det förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda som kommissionen nu har presenterat är alltför långtgående. Vi är framför allt kritiska till den nya harmoniserade energiklassningen för byggnader. I den delen är förslaget alltför detaljerat. Vi menar att varje medlemsstat i större utsträckning bör få utforma sina egna beräkningar för energiprestanda utifrån det egna landets förutsättningar.

Kopplat till den nya energiklassningen föreslår kommissionen också att det införs krav på renoveringar av befintliga byggnader och bostäder i en viss takt. Även dessa krav är enligt vår mening alltför långtgående. Det bör i princip vara upp till varje medlemsstat att själv bestämma renoveringstakten för det nationella byggnadsbeståndet.

Med hänsyn till det anförda anser vi att förslaget går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och att det därmed strider mot proportionalitetsprincipen. Som förslaget nu är utformat ser vi t.o.m. en risk att det skulle kunna göra mer skada än nytta i förhållande till sitt syfte. Detta innebär att vi anser att förslaget inte heller är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vi föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den innebörden.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energiprestanda (omarbetning) (COM(2021) 802).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Sveriges riksdag har prövat kommissionens förslag till ett omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda (COM(2021) 802) och funnit det alltför långtgående.

När det gäller den nya harmoniserade energiklassningen för byggnader är förslaget alltför detaljerat. Varje medlemsstat bör i större utsträckning få utforma sina egna beräkningar för energiprestanda utifrån det egna landets förutsättningar.

Även kravet på renoveringar av befintliga byggnader och bostäder i en viss takt är enligt riksdagen alltför långtgående. Det bör i princip vara upp till varje medlemsstat att själv bestämma renoveringstakten för det nationella byggnadsbeståndet.

Riksdagen anser att förslaget i dessa delar går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och att det därmed strider mot proportionalitetsprincipen. Som förslaget nu är utformat ser riksdagen t.o.m. en risk att det skulle kunna göra mer skada än nytta i förhållande till sitt syfte. Detta innebär att riksdagen anser att förslaget inte heller är förenligt med subsidiaritetsprincipen.