

Stora utskottet

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om byggnaders energiprestanda (omarbetning)

INLEDNING

Remiss

Europeiska kommissionen lade den 15 december 2021 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energiprestanda (omarbetning), COM(2021) 802. I enlighet med protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, översände kommissionen förslaget till riksdagen den 4 februari 2022.

Enligt 30 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning antecknar stora utskottet de dokument ha inkommit som Europeiska unionens institutioner sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning. Utskottet sänder dem till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting för att de ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen.

Enligt 30 § 4 mom. i arbetsordningen kan riksdagen på förslag av utskottet besluta lämna ett motiverat yttrande i enlighet artikel 6 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till Europaparlamentets talman och till rådets och kommissionens ordförande med skälen till att riksdagen anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagens beslut om att lämna ett motiverat yttrande samt stora utskottets betänkande ska lämnas till Europeiska unionens institutioner före den 1 april 2022.

Behandlingen av ärendet i stora utskottet

Stora utskottet antecknade vid sitt möte den 11 februari 2022 subsidiaritetsärendet som inkommit med beteckningen SÄ 8/2022 rd och sände ärendet till miljöutskottet och ekonomiutskottet för bedömning. Miljöutskottet beslutade den 18 februari 2022 föreslå att stora utskottet tar upp direktivförslaget till behandling med avseende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget. Miljöutskottet har bedömt förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen och i synnerhet den föreslagna 9 med avseende på huruvida förslagets mål kan nås effektivare genom energirenoveringar som enbart bestäms på nationell nivå på det sätt som anges i den nationella renoveringsstrategin (den långsiktiga renoveringsstrategin 2020—2050).

Betänkande StoUB 1/2022 rd

Stora utskottet beslutade den 11 mars 2022 att ta upp ärendet till behandling och att utarbeta ett betänkande med förslag till riksdagens ståndpunkt om författningsförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i stora utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Liisa Reunanen, statsrådets kansli
- miljöråd Maarit Haakana, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Sari Rapinoja, miljöministeriet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

DIREKTIVFÖRSLAGET

Syfte med förslaget

Bakgrunden till revideringen av direktivet om byggnaders energiprestanda är skyldigheterna enligt den europeiska klimatlagen att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivå och att uppnå klimatneutralitet före 2050. Byggnadsbeståndet står för 40 procent av den totala energiförbrukningen och för 36 procent av de energirelaterade växthusgasutsläppen. Förslaget kompletterar Europeiska kommissionens 55 %-paket om revidering av EU:s klimat- och energilagstiftning av den 14 juli 2021.

Syftet med förslaget är att i EU främja en förbättring av byggnaders energiprestanda och en minskning av växthusgasutsläppen från byggnader, i syfte att nå ett byggnadsbestånd med nollutsläpp senast 2050, samtidigt som hänsyn tas till utomhusklimat och lokala förhållanden samt till kraven på inomhusklimat och kostnadseffektivitet. Syftet med omarbetningen av direktivet är att minska byggnaders växthusgasutsläpp och slutliga energianvändning till 2030 och att fastställa en långsiktig vision för byggnader i riktning mot EU-omfattande klimatneutralitet 2050. Målet är att öka takten och omfattningen för byggnadsrenoveringar, att förbättra informationen om byggnaders energiprestanda och hållbarhet och att säkerställa att alla byggnader är i linje med kraven om klimatneutralitet 2050.

Det huvudsakliga innehållet i artikel 7 i förslaget

Bestämmelserna om nya byggnader har samlats i artikel 7 i förslaget. I artikel 7 och bilaga III ställs kraven på energiprestanda för nya byggnader på EU-nivå. Enligt artikeln ska nya byggnader vara nollutsläppsbyggnader enligt definitionen i artikel 2 från och med 2030 och nya offentliga byggnader ska vara nollutsläppsbyggnader från och med 2027. Fram till ovannämnda datum

Betänkande StoUB 1/2022 rd

ska alla nya byggnader vara åtminstone nära-nollenergibyggnader och motsvara de minimikrav avseende energiprestanda som fastställs i enlighet med artikel 5.

En byggnad är en nollutsläppsbyggnad när den underskrider de maximivärden för primärenergianvändning som anges i bilaga III till förslaget. Maximivärden fastställs för tre olika typer av byggnader: bostadshus, kontorsbyggnader och övriga byggnader som inte är bostäder. Enligt förslaget ska medlemsstaterna delas in i fyra olika klimatzoner med egna gränsvärden. Till samma nordiska klimatzon som Finland hör Estland, Lettland, Litauen och Sverige. I den nordiska klimatzonen ska primärenergianvändningen i bostadsbyggnader vara lägre än maximivärdet 75 kilowattimmar per golvkvadratmeter per år. På motsvarande sätt är maximivärdet för kontorsbyggnader 90 kilowattimmar per golvkvadratmeter per år. För andra byggnader ska maximigränsen i fråga om de nationella kraven på nära-nollenergibyggnader utgöras av maximivärdena för primärenergianvändning på minst kostnadsoptimal nivå.

Syften med förslaget

För befintliga byggnader med sämst energiprestanda fastställs lägsta nivåer avseende energiprestanda (energiklasser) och tidsplaner för uppnåendet av dessa. Dessutom ska en nationell byggnadsrenoveringsplan utarbetas.

Bilaga III till förslaget innehåller utöver maximivärden även andra villkor som kompletterar definitionen av nollutsläppsbyggnad. Enligt förslaget ska energianvändningen i nya byggnader täckas med helt förnybar energi som produceras på plats, av en energigemenskap eller som förnybar energi eller spillvärme från effektiv fjärrvärme. Förnybar energi från elnätet kan inte beaktas i en nollutsläppsbyggnad annat än i undantagsfall. En nollutsläppsbyggnad får inte heller på plats orsaka utsläpp från fossila bränslen.

Det huvudsakliga innehållet i artikel 9 i förslaget

Artikel 9 gäller stärkt energiprestanda hos befintliga byggnader. Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att byggnader och byggnadsenheter som ägs av offentliga organ uppnår minst energiklass F senast vid ingången av 2027 och minst energiklass E senast vid ingången av 2030.

Bostadshus ska enligt förslaget uppnå minst energiklass F senast vid ingången av 2030 och minst energiklass E vid ingången av 2033. Energiklasserna ska revideras före utgången av 2025, så de obligatoriska miniminivåerna kommer att ligga i linje med den nya energiklassificeringen. Alla medlemsstater ska införa en klassificering som sträcker sig från A till G, och där den högsta nya energiklassen A ska motsvara en nollutsläppsbyggnad och den lägsta energiklassen G ska motsvara de 15 procent byggnader som har sämst prestanda i det nationella byggnadsbeståndet vid tidpunkten för införandet av skalan. De andra nya klasserna (B—F) ska ha en jämn fördelning av energiprestandaindikatorer bland energiklasserna.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna dessutom fastställa specifika tidsramar för de byggnader som avses i artikel 9 för att uppnå högre energiklasser senast 2040 och 2050, i linje med den byggnadsrenoveringsplan som avses i artikel 3 och i syfte att omvandla det nationella byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader.

Betänkande StoUB 1/2022 rd

Kommissionens ståndpunkt i fråga om subsidiariteten

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att målen med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås genom medlemsstaterna egna åtgärder. Dessutom kan EU-åtgärder ge större mervärde än nationella åtgärder.

Kommissionen motiverar i stora drag sin ståndpunkt med följande överväganden. Enligt kommissionen måste direktivet om byggnaders energiprestanda uppdateras i enlighet med EU:s klimatmål och principerna i förordningen om styrningen av energiunionen (förordning (EU) 2018/1999). Konsekvensbedömningen av de nationella energi- och klimatplanerna 2020 visade att medlemsstaternas energieffektivitetsmål ännu inte är tillräckligt höga. Dessutom anser kommissionen att en otillräcklig renoveringstakt är ett vanligt problem i alla EU-medlemsstater. Vissa enhetliga krav är viktiga för att man ska kunna främja tillräckliga åtgärder i alla medlemsstater. Enligt kommissionen ger den föreslagna regleringen också mervärde på EU-nivå. 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.

Miljöministeriets ståndpunkt i fråga om subsidiariteten

Enligt miljöministeriets bedömning är förslaget i huvudsak förenligt med subsidiaritetsprincipen (miljöministeriets promemoria – stora utskottets utfrågning den 4 mars 2022). Ministeriet fäster dock uppmärksamhet vid två artiklar i direktivförslaget; artiklarna gäller stärkande av byggnadsbeståndets energieffektivitet (artikel 9) och nya byggnader (artikel 7 och bilaga III). Ministeriet bedömer att förslaget till dessa delar inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör medlemsstaterna garanteras tillräcklig flexibilitet när det gäller att genomföra direktivet.

Ålands landskapsregerings och lagtings ståndpunkt

I sin skrivelse till stora utskottet den 4 mars 2022 anser Ålands landskapsregering att artiklarna 7 och 9 samt bilaga III i förslaget bör omarbetas för ökad flexibilitet för medlemsstaterna och ta hänsyn till skilda nationella förutsättningar vad gäller energisystem, byggnadsbestånd och andra lokala förutsättningar. Förslaget bör ändras så att energi- och klimatmålen kan nås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt där renoveringar genomförs när det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart. Ålands landskapsregering anser också att de åländska myndigheterna har den bästa kunskapen att själva bedöma behovet av byggnadsbeståndsreparationer och de fördelar för energieffektivitet och klimat som följer av reparationerna. De behöriga myndigheterna bör också ha flexibilitet att bedöma vilken förnybar energi med beaktande av de lokala särförhållandena som ska gälla för nollutsläppsbyggnader. Lokal förnybar energi från elnätet ska beaktas i nollutsläppsbyggnader och klassas som förnybar energi.

Ålands lagting har den 8 mars 2022 meddelat stora utskottets kansli att lagtinget inte har andra synpunkter i ärendet. Ålands lagtings synpunkter ingår i Ålands landskapsregerings yttrande. Ålands landskapsregering hörde den 1 mars 2022 lagtingets finansutskott och ekonomiutskott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Riksdagen har med stöd av protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna rätt att övervaka iakttagandet av subsidiaritetsprincipen och att till EU-institutionerna avge ett motiverat yttrande med skälen till att det anser att det aktuella utkastet inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) styr subsidiaritetsprincipen utövandet av EU:s befogenhet i frågor där unionen inte har exklusiv befogenhet. EU kan utöva sina befogenheter 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.

Stora utskottet konstaterar att energipolitiken hör till EU:s och medlemsstaternas delade befogenhet (artikel 4.2 i i EUF-fördraget) och därför måste bedömas med avseende på subsidiaritetsprincipen. Av subsidiaritetsprincipen följer att åtgärder på EU-nivå endast är motiverade om det är nödvändigt för att uppnå syftena med det aktuella direktivförslaget och uppenbart är till nytta på grund av gränsöverskridande aspekter som medlemsstaterna inte ensamma kan reglera på ett tillfredsställande sätt (StoUB 1/2012 rd).

Granskning av förslaget

Stora utskottet bedömer att direktivförslaget i sin föreslagna form inte till alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i EU-fördraget. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid dels bestämmelserna om nya byggnader i artikel 7 i direktivförslaget och dess bilaga III, dels bestämmelserna om renovering av det befintliga byggnadsbeståndet i artikel 9. När det gäller dessa artiklar anser utskottet att direktivförslagets mål att minska växthusgasutsläppen och slutförbrukningen av energi i byggnader fram till 2030 och säkerställa att EU:s klimatneutralitetsmål för 2050 kan uppnås effektivare och mer ändamålsenligt på medlemsstatsnivå och genom nationella åtgärder. Det föreslagna direktivet bör utvecklas så att de energieffektivitetsmål som anges kan uppnås så effektivt och flexibelt som möjligt. Ett sådant tillvägagångssätt skulle också vara förenligt med proportionalitetsprincipen enligt artikel 5.4 EU-fördraget.

Stora utskottet anser inte att de föreslagna bestämmelserna om maximivärden på EU-nivå för nya byggnader i artikel 7 och bilaga III är ändamålsenliga eller förenliga med subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser att direktivets mål att främja klimatvänliga effekter bäst kan uppnås genom att fastställa nationella maximivärden och viktningsfaktorer för primärenergianvändningen i nollutsläppsbyggnader, varvid nationella förhållanden, klimatförhållanden och energisystemens särdrag kan beaktas på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet anser att en reglering på EU-nivå är oändamålsenlig också för att de nationella uppgifter och prioriteringar som används vid beräkningen av energiprestanda inte är jämförbara sinsemellan.

Utskottet konstaterar att en motsvarande bedömning av oändamålsenligheten och frånvaron av mervärde på EU-nivå kan göras i fråga om den reglering som föreslås i artikel 9. Stora utskottet anser att åtgärder som beslutas på nationell nivå kan vara mer effektiva för att höja byggnaders

Betänkande StoUB 1/2022 rd

energiprestanda, eftersom medlemsstaterna har den bästa kunskapen om möjligheterna att renovera sitt byggnadsbestånd och om de fördelar för energieffektivitet och klimat som följer av renoveringarna. Rent allmänt är det inte kostnadseffektivt att renovera byggnader enbart för energieffektivitetens skull när det inte finns något annat renoveringsbehov.

Utskottet anser att det är ändamålsenligt och förenligt med subsidiaritetsprincipen att bygga upp en modell där byggnader kan renoveras i rätt tid och kostnadseffektivt i enlighet med deras livscykel. Det är inte nödvändigtvis klimatvänligt att i förtid förnya intakta och funktionsdugliga byggnadsdelar eller system enbart med tanke på energiprestandan, eftersom det uppstår utsläpp bland annat vid rivning, avfallshantering och tillverkning av nytt material. Samtidigt kan tiotals år av byggnadsdelarnas och systemens återstående livslängd gå förlorad. Därigenom blir också klimatnyttan mindre än när byggnaden renoveras i rätt tid.

Utskottet påpekar också att artikel 9 i den föreslagna formen skulle ha konsekvenser för många privatpersoners ställning. Den föreslagna regleringen skulle innebära att medlemsstaterna måste ålägga byggnadens ägare att, utan dennes godkännande eller något annat behov av renovering av byggnaden, renovera befintliga byggnader så att de uppfyller kraven för en viss energiklass inom en viss tidsfrist. Stora utskottet konstaterar att ägarna till privata byggnader med alla till buds stående medel måste kunna rikta sina ekonomiska resurser till en så effektiv minskning av utsläppen och energianvändningen som möjligt och till uppnåendet av målet om klimatneutralitet.

Utskottet anser att direktivets mål i enlighet med subsidiaritetsprincipen kan uppnås effektivare genom att utnyttja den nationella byggnadsrenoveringsplanen i stället för genom kategoriska och obligatoriska renoveringar av befintliga byggnader. Därigenom kan medlemsstaterna beakta de nationella förhållandena så att ett koldioxidfritt och energieffektivt byggnadsbestånd kan uppnås 2050 effektivare än genom den föreslagna regleringen. Medlemsstaterna har den bästa kunskapen om möjligheterna att renovera sitt byggnadsbestånd och om de utsläppsminskningar och energieffektivitetsfördelar som följer av renoveringarna. På EU-nivå bör det endast föreskrivas om de allmänna ramarna och målen för de nationella byggnadsrenoveringsplanerna, men inte om obligatorisk renovering av medlemsstaternas byggnadsbestånd.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Stora utskottets förslag till beslut:

Stora utskottet föreslår att riksdagen godkänner följande motiverade yttrande enligt protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilket fogats till EU:s grundfördrag:

Riksdagen anser på de grunder som anförs i stora utskottets betänkande StoUB 1/2022 rd att Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energiprestanda (omarbetning) COM(2021) 802 i sin föreslagna form strider mot subsidiaritetsprincipen.

Betänkande StoUB 1/2022 rd

Helsingfors 11.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
medlem Eva Biaudet sv
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Sari Essayah kd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Eeva Kalli cent
medlem Anne Kalmari cent
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Lulu Ranne saf
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Iiris Suomela gröna
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Heikki Autto saml
ersättare Jussi Halla-aho saf
ersättare Inka Hopsu gröna
ersättare Pasi Kivisaari cent
ersättare Matias Mäkynen sd
ersättare Anders Norrback sv
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.