

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

Magnus Blümer

Via e-post: i.remissvar@regeringskansliet.se; ie.remissvar@regeringskansliet.se;
katarina.handel@regeringskansliet.se

Stockholm
2022-02-09

Ert dnr
I2021/03358

Vårt dnr
2021/203

Remissvar angående förslag till revidering av EU-direktiv om byggnaders energiprestanda

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Revideringen av Parlamentets och Rådets direktiv om energiprestanda för byggnader (EPBD) är en del av kommissionens arbetsprogram för 2021 - "Fit for 55"-paketet - och kompletterar de andra komponenterna av paketet som föreslogs i juli 2021, med målet att uppnå nollutsläpp i byggnadsbeståndet till år 2050. Som redan anges i EUs klimathandlingsplan är detta ett viktigt lagstiftningsinstrument för att uppnå målen för 2030 och 2050 om att minska koldioxidutsläppen. Detta direktivförslag från kommissionen (delegerad akt) ansluter till nyckelkomponenter i de tre fokusområdena i Renovation Wave Strategy, inklusive avsikten att föreslå obligatoriska minimistandarder för energiprestanda.

Kommissionen anger att direktivförslaget är särskilt viktigt eftersom byggnader står för 40 % av energiförbrukningen och 36 % av energirelaterade direkta och indirekta utsläpp av växthusgaser. I EU står uppvärmning, kyla och varmvatten för 80 % av den energi som hushållen förbrukar. Att göra Europa mer motståndskraftigt kräver renovering av byggnader i EU, vilket gör dem mer energieffektiva och mindre beroende av fossila bränslen. Renovering är nyckeln till att minska energiförbrukning i byggnader, för att få ner utsläppen och för att minska energikostnaderna. Dessutom genererar renoveringar jobb och ekonomisk tillväxt. Kommissionen menar att långa inkörningstider krävs för att åstadkomma förändringar i byggnadssektorn, och därför behövs nu en snabb översyn av direktivet för att bidra till uppnående av "Fit for 55"-målen.

Konsekvenser av användandet av delegerade akter

NNR noterar att detta förslag om ändringar i direktivet EPBD kommer från kommissionen och således utgör en delegerad akt. NNR menar i detta sammanhang att en noggrann analys

bör göras innan delegation ges till kommissionen att ta fram och anta delegerade akter, för att undvika delegation av frågor som kan få betydande effekter för företagen. Rådet bör också kontrollera att ett förslag på delegerad eller genomförandeakt som antas av kommissionen är i enlighet med kommissionens befogenheter.

Genom användning av artikel 290 i TFEU kan rådet och parlamentet delegera till kommissionen att anta icke-lagstiftningsakter med allmän tillämpning som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Kommissionen sägs endast ha mandat av parlamentet och rådet att föreslå och anta delegerade akter i icke-väsentliga tekniska frågor. Näringslivets erfarenhet är dock att många av dessa tekniska frågor, som ofta utarbetats av en europeisk myndighet och föreläggs kommissionen för antagande som en delegerad akt (eller genomförandeakt), får betydande effekter för medlemsstaternas ekonomier och företag.

Näringslivets upplevelse är även att användningen av ramlagstiftning, kompletterat med delegering till kommissionen för att anta delegerade akter som kompletterar eller ändrar lagstiftningen genom detaljerna, har ökat. Denna utveckling är oroande eftersom kraven på öppenhet och samråd är lägre än för den normala lagstiftningsprocessen. Dessutom sker ingen djupgående analys för att undvika att frågor med betydande effekter för medlemsstaternas ekonomier och företag blir föremål för delegering.

NNR menar att kommissionens principer och riktlinjer för bättre lagstiftning ska tillämpas även på delegerade och genomförandeakter. Detta innebär att konsekvensbedömningar ska göras på delegerade och genomförandeakter med betydande effekter. Näringslivets upplevelse är dock att sådana konsekvensbedömningar i praktiken sällan görs.

NNR uppfattar, med stöd av medlemsorganisationen Fastighetsägarna, att det nu aktuella förslaget utgör en delegerad akt och att denna akt har vissa kostnadsdrivande aspekter som medför en oacceptabel risknivå. För att fullständigt kunna bedöma kostnadskonsekvenserna av förslaget måste alla kort ligga på bordet. Detta eftersom flera av kraven i direktivförslaget, och därmed kostnaderna, är helt beroende av tolkningar av flera nyckeldefinitioner och nivåer. Dessa föreslås dock kunna antas och regelbundet ses över av kommissionen genom delegerade akter. Användningen av delegerade akter för att ge kommissionen kontroll över viktiga kostnadsdrivande aspekter begränsar nivån av insyn och inflytande från medlemsstaterna och andra intressenter. Detta skapar en oacceptabel risk för fastighetsbranschen och investerarmarknaden i detta fall. Detta gäller främst definition av nollutsläppsbyggnad, minimistandarder för energiprestanda (MEPS) kopplade till nya EPC-klasser, minimikrav för energiprestanda (NZEB) och krav för att uppnå NZEB för befintliga byggnader som genomgår större renoveringar.

Konsekvenser

Kommissionen skriver i sin Impact Assessment Report (SWD(2021) 454 final) att de justeringar i direktivet som föreslås är proportionerliga. NNR menar att förslaget innehåller en hög grad av detaljreglering som måste förutsättas medföra inte oansenliga kostnader för fastighetsägare i Europa och i Sverige. Samtidigt är nyttan av förslaget för fastigheter belägna i Sverige inte lika uppenbara som i andra delar av EU, eftersom energieffektiviteten i byggnader i Sverige redan är mycket hög. Denna bristande proportionalitet för svenska företag behöver dokumenteras och kommuniceras med emphasis gentemot kommissionen. I denna kommunikation behöver det bland annat framgå att de vitt skilda förutsättningar för energieffektivitet i fastigheter som föreligger inom EU måste återspeglas i den detaljnivå i

regleringen som har valts. Det behöver finnas tillräckligt utrymme för respektive medlemsstat att anpassa implementeringen till de förutsättningar som gäller i landet. Konsekvenserna av den detaljregleringsnivå som valts behöver framgå av konsekvensutredningen.

Under avsnittet om proportionalitet refererar kommissionen kort till de synpunkter som lämnats av Regulatory Scrutiny Board och menar sig att adresserat dessa genom modifieringar i direktivförslaget. NNR efterlyser en större tydlighet i vilka justeringar som har gjorts och om det finns kritik som kommissionen inte har hörsammat, och vilka skälen varit till detta. NNR menar att Regulatory Scrutiny Board har en viktig roll i regelgivningsprocessen i EU och synpunkter därifrån behöver behandlas ingående i konsekvensutredningen, både på europeisk nivå och på svensk nivå.

NNR noterar att det krav som ställs på nollutsläppsbyggnader är beroende av att den energi som tillförs byggnader i form av värme och elektricitet behöver medföra noll utsläpp, för att detta krav ska vara rimligt. Konsekvenserna av denna problematik behöver redovisas i underlagen och tydligt framgå inför beslut om direktivförslaget.

NNR uppfattar också angående nollutsläppsbyggnader att för bostäder och kontor föreslås regleringen ange fasta numeriska värden för fyra olika klimatzoner i EU. Dessa förefaller enligt NNRs medlemsorganisation Fastighetsägarna ligga över eller i linje med svenska NZEB-krav. Detta är dock högst oklart eftersom det inte framgår vilka antagande kommissionen gjort i Annex III gällande primärenergifaktorer, tappvarmvatten och ventilationstillägg. Detta behöver klargöras i konsekvensutredningen innan beslut om direktivförslaget fattas.

NNR noterar att artikel 10 i direktivförslaget tar upp något som kallas Building Renovation Passport (BRP). NNR menar att konsekvensutredningen av förslaget behöver adressera frågan om överlappning av BRP med kraven på energideklarationer. I Sverige finns redan en för företagen bördosam överlappning mellan energideklarationer, energikartläggning, OVK och energihushållning enligt miljöbalken. Att ovanpå detta lägga BRP får ofrånkomligen negativa konsekvenser som måste beskrivas ingående i en konsekvensutredning och medföra justeringar för att minska kostnaden för företagen och maximera nyttan med regleringen.

Svensk konsekvensutredning

Det går inte att utläsa från EU-kommissionens konsekvensanalys vilken påverkan förslaget kan komma att ha på berörda företag i Sverige. NNR vill därför understryka vikten av att en konsekvensanalys av förslaget utförs på nationell nivå så snart som möjligt, och innan beslut är fattat på EU-nivå. En sådan analys bör ställa den uppskattade nyttan av förslaget mot dess uppskattade kostnader för svenska företag. Det är viktigt att beakta om en ändring som förväntas innebära besparingar för företag också skulle kunna innebära oförutsedda kostnader. En tidig nationell konsekvensanalys skulle ge svenska beslutsfattare ett bra underlag inför och under förhandlingar med representanter från andra medlemsstater. NNR anser att det är för sent att påbörja arbetet med en nationell konsekvensanalys vid genomförandet av ett beslut i svensk rätt, eftersom det då inte går att påverka utformningen av det nya direktivet.

Slutsats

NNR finner att underlaget från kommissionen i form av konsekvensutredning är bristfälligt på flera punkter och behöver kompletteras. NNR finner även att en svensk konsekvensutredning av konsekvenserna av förslaget för svenska företag helt saknas och föranleder krav från

näringslivet på skyndsamt framtagande av en sådan. Regeringen behöver framföra invändningar mot vissa delar av förslaget om ändringar i direktivet EPBD.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist