

STORA UTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2011 rd

Riksdagens motiverade yttrande till Europeiska unionens institutioner om tillämpning av subsidiaritetsprincipen på förslaget till direktiv om energieffektivitet

INLEDNING

Remiss

Kommissionen lämnade den 22 juni 2011 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG [KOM(2011) 370 slutlig] och sände det i enlighet med protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till riksdagen den 5 juli 2011. Riksdagen kan inom den tid som anges i protokoll Nr 2 sända ett motiverat yttrande till Europaparlamentets ordförande och till rådets och kommissionens ordförande om skälen för sin bedömning varför förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt 30 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning ska dokument som Europeiska unionens institutioner sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning antecknas av stora utskottet ha inkommit. Utskottet ska sända 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 som den definieras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Enligt 30 § 4 mom. i arbetsordningen kan riksdagen på förslag av stora utskottet besluta lämna ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 6 i protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Riksdagens

beslut och stora utskottets betänkande sänds till Europeiska unionens institutioner för kännedom.

Stora utskottet antecknade vid sitt möte den 8 juli 2011 att subsidiaritetsärendet hade inkommit med beteckningen SB 15/2011 rd och sände det till ekonomiutskottet och miljöutskottet. Utskottet beslutade den 14 september 2011 behandla frågan med avseende på subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i FEU och utarbeta ett betänkande i saken som ett förslag till riksdagens ståndpunkt till huruvida den föreslagna rättsakten är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Det motiverade yttrandet ska sändas in före den 30 september 2011.

Ålands lagting meddelade genom en skrivelse den 19 september 2011 stora utskottet sitt ställningstagande med kommentarer till direktivförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Lagtingets motiveringar redovisas längre fram.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Erkki Virtanen och överinspektör Heikki Väisänen, arbets- och näringsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka och byggnadsråd Teppo Lehtinen, miljöministeriet

- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg, justitieministeriet.

Samband med andra handlingar

Miljöutskottet föreslog den 15 september 2011 att stora utskottet behandlar direktivförslaget med avseende på subsidiaritetsprincipen i arti-

kel 5 i FEU och att det i motiven hänvisar till utlåtande MiUU 3/2011 rd. Ekonomiutskottet föreslog den 20 september 2011 att stora utskottet behandlar förslaget med avseende på subsidiaritetsprincipen och att det i motiven hänvisar till utlåtande EkUU 8/2011 rd.

UTREDNINGEN

Förslag

Det föreslagna direktivet ska hjälpa EU att nå målet att 2020 ha uppnått energibesparingar på 20 procent. Förslaget innefattar både enskilda åtgärder och omfattande insatsprogram för bättre energieffektivitet i medlemsstaterna.

I artikel 4 och 5 anges en rad ålägganden för offentlig sektor som är centrala i sammanhanget. I offentligägda byggnader ska 3 procent av golvytan renoveras varje år. Detta renoveringsåläggande gäller sådana offentligägda byggnader med en total användbar golvyta på minst 250 m² som inte uppfyller de nationella minimikraven på energiprestanda. I artikel 6 föreskrivs det om ett nytt kvotpliktsystem för energieffektivitet, som är av betydelse för energiföretagen. Direktivförslaget innefattar utöver mycket annat också ett omfattande mättnings- och rapporteringssystem. Dessutom föreslås där reglering som påverkar planläggning och markanvändning.

Enligt artikel 10 i förslaget ska medlemsstaterna senast den 1 januari 2014 inrätta en nationell värme- och kylplan för att utveckla högeffektiv kraftvärme och effektiv fjärrvärme och fjärrkyla. Planerna ska innefatta en beskrivning av värme- och kylbehovet och en prognos över hur efterfrågan kommer att utvecklas under de närmaste tio åren. Vidare ska planerna innefatta en karta över det nationella territoriet som identifierar efterfrågepunkter för värme och kyla (kommuner, tätorter och industrizoner), befintlig och planerad fjärrvärme- och kylinfrastruktur och potentiella efterfrågepunkter (elproduktionsanläggningar, avfallsförbränningsanläggningar och befintliga och planerade kraftvärme-

anläggningar). I planen förutsätts identifiering av värme- och kylefterfrågan som kan tillgodoses genom högeffektiv kraftvärme och sådana anläggningar som producerar avfallsvärme (kraftverk som producerar kondensel, avfallsförbränningsanläggningar och industrianläggningar som producerar avfallsvärme) som i framtiden kan möjliggöra värmeåtervinning. Medlemsstaterna ska dessutom genom sina rättsliga ramar se till att nationella värme- och kylplaner tas med i beräkningen i lokala och regionala utvecklingsplaner, däribland fysisk planering.

Artikel 10 i förslaget ställer krav på hur nya elproduktionsanläggningar för ökad högeffektiv kraftvärme och effektiv fjärrvärme och fjärrkyla ska byggas och var de och industrianläggningar som producerar avfallsvärme i betydande mängder ska ligga. Enligt artikel 10.3 ska alla nya anläggningar för elproduktion med en tillförd effekt på 20 MW eller mer förses med utrustning som möjliggör återvinning av avfallsvärme och förläggas till en plats där avfallsvärme kan användas. För återvinning av avfallsvärme ställs högeffektiv kraftvärmeproduktion som mål. Kravet på återvinning av avfallsvärme gäller också nya industrianläggningar och sådana industrianläggningar som genomgår omfattande renovering. För att avfallsvärmen från industrianläggningar ska kunna användas måste man bygga överföringslinjer för fjärrvärme och i förekommande fall också ett fjärrvärmenät. Kraven på återvinning av avfallsvärme gäller i regel elproduktionsanläggningar och industrianläggningar som ligger på ett visst avstånd från värmeåtervinningsplatser av en viss storleksklass.

Av artikel 10.5 följer i sin tur att nationell lagstiftning om markanvändning och planläggning ska anpassas efter tillståndskriterierna för nya elproduktionsanläggningar. Lagstiftningen ska ligga i linje med nationella värme- och kylplaner. I den fysiska planeringen måste det ses till att nya kraftvärmeanläggningar eller anläggningar som producerar avfallsvärme förläggs så att värmen från dem kan återvinnas för att tillgodose efterfrågan och att nya bostadsområden eller industrianläggningar som konsumerar värme ligger på platser där en maximal mängd av deras värmeefterfrågan kommer att tillgodoses genom den tillgängliga avfallsvärmen. Anläggningarna och områdena bör också ligga så att de kan anslutas till det lokala fjärrvärme- eller fjärrkylanätet. Till artikel 10 i förslaget hör bilaga VII och VIII med mycket ingående krav på den lokala fysiska planeringen.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen har tagit ställning till direktivförslaget i en U-skrivelse (U 25/2011 rd). Den ser positivt på målet att förbättra energieffektiviteten. För att målen ska nås behövs det fler åtgärder. Det positiva med förslaget är att medlemsstaterna själva får sätta upp sina energieffektivitetsmål med sikte på 2020. Där ingår emellertid ett flertal obligatoriska åtgärder som kommer att vara administrativt tungrodda och dyra i relation till energibesparingarna. En del av dem överlappar dessutom kostnadseffektiva åtgärder som redan genomförts hos oss. Också tidsplanerna för att genomföra åtgärderna är på många punkter orealistiskt hårt dragna. Det är viktigt att medlemsstaterna garanteras tillräcklig flexibilitet i valet av åtgärder, anser regeringen. Med hänsyn till att offentlig sektor överallt i Europa dras med allvarliga skulder bör direktivet prioritera åtgärder som är bevisligen kostnadseffektiva.

Regeringen konstaterar vidare att direktivförslaget i sin nuvarande utformning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen med hänsyn till artikel 10 i förslaget och de anknyttande bilagor-

na. Den menar att målen i direktivet kan uppnås på ett betryggande sätt genom medlemsstaternas egna åtgärder. På EU-nivå kan man sedan till exempel ställa ett mer generellt krav på nationell lagstiftning om planer för platser som behöver värme och kyla och var kraftvärmeanläggningar och industrianläggningar ska ligga. Beroende på situationen i Finland betyder en sådan plan en landskaps-, general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen. Regeringens syn är att det för att målen i direktivet ska nås däremot inte är nödvändigt att ange bland annat var platser som behöver värme och kyla eller samverkande anläggningar som kraftverk och industrianläggningar ska ligga. Vidare ifrågasätter regeringen bilaga VII till direktivet, eftersom den ställer mycket detaljerade krav på den lokala fysiska planeringen.

Ålands lagtings skrivelse

I sin skrivelse till stora utskottet den 19 september 2011 anför Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd följande på lagtingets vägnar:

"Självstyrelsepolitiska nämnden stöder de av EU beslutade energibesparingsmålen för år 2020. Samtidigt finner nämnden att kommissionsförslaget innehåller bestämmelser på alltför stor detaljnivå för att effektiviseringsmålen ska uppnås på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt inom hela EU. Bättre resultat skulle kunna uppnås med nationellt, regionalt och lokalt anpassade regelverk. Vidare uppställs i direktivets artikel 10 krav på den fysiska planeringen. Enligt nämnden är det med hänsyn till de stora klimatologiska skillnaderna inte funktionellt att uppställa sådana krav på EU-nivå. På denna nivå bör enbart övergripande bestämmelser om sparmålen antas.

Detta ställningstagande meddelas härmed riksdagens stora utskott så att Ålands lagtings yttrande kan vidareförmedlas tillsammans med riksdagens yttrande till Europeiska unionens institutioner."

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Subsidiaritetsprövning av direktivförslaget

Stora utskottet konstaterar att subsidiaritetsprincipen finns angiven i artikel 5.3 i FEU. Enligt bestämmelsen ska "unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån 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". I artikel 6 i protokoll Nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna konstateras det i sin tur att varje nationellt parlament får överlämna ett motiverat yttrande till unionens institutioner med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Principens räckvidd inskränker sig därmed till en befogenhetsfråga om den lämpligaste nivån för beslutsfattande. I sitt betänkande kommer stora utskottet följaktligen inte att ta närmare ställning till förslaget än vad subsidiaritetsfrågan kräver.

Vad gäller subsidiaritetsprincipen framhåller stora utskottet att den avser att reglera unionens befogenhetsutövning: när Europeiska unionen har uppställt ett mål inom ramen för sin befogenhet, ska den i första hand överlåta åt medlemsstaterna att själva välja metoderna för att nå målen. Unionen bör vidta en åtgärd endast om den är nödvändig och 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.

Stora utskottet omfattar det som ekonomiutskottet säger och konstaterar att primärenergisparmålet 20 procent fram till 2020 ställdes i Europeiska rådets slutsatser 2007 och att kommissionen därmed på detta stadium är ganska tidigt ute med sin bedömning att vi inte kommer att nå målet. Stora utskottet anser således att det inte har blivit bevisat att EU:s energieffektivitetsmål inte skulle kunna uppnås i tillräcklig utsträckning genom åtgärder på nationell nivå och att det

skulle behövas tvingande bestämmelser av det slag som läggs fram i direktivet.

Stora utskottet anser att målet i direktivförslaget är viktigt för att åstadkomma hållbara strukturer för att stävja klimatförändringen. Men det finner i likhet med miljöutskottet att det finns så många åtgärder genom vilka energieffektivitetsmålen kan nås att det inte finns någon anledning att begränsa de åtgärder som kan komma i fråga i framtiden och införa tvingande lagstiftning om bestämda åtgärder på EU-nivå. Till denna del hänvisar utskottet i likhet med regeringen framför allt till artikel 10 i förslaget, som enligt utskottet strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottets uppfattning är att också bilaga VII och bilaga VIII som har ett nära samband med artikel 10 kan bestridas med samma argument.

Av artikel 10 i dess nuvarande form följer enligt stora utskottet att det i nationella planer för värme och kyla ska anges bland annat var platser nära efterfrågepunkter för värme och kyla och anläggningar för kraftvärmeproduktion, som kraftverk och industrianläggningar, ska ligga. I bilaga VII och VIII till artikel 10 ställs dessutom detaljerade krav på den lokala fysiska planeringen. Utskottets bedömer att sådana planerade åtgärder på unionsnivå för att nå direktivets mål inte ger några klara fördelar jämfört med åtgärder som vidtas i de enskilda medlemsstaterna eller på lokal nivå.

Det finns inga sådana gränsöverskridande aspekter på artikel 10 och bilagorna till den som de lokala och regionala myndigheterna i medlemsstaterna inte skulle kunna reglera på ett tillfredsställande sätt på medlemsstatsnivå. Olika åtgärder, som planer för var platser nära efterfrågepunkter för värme och kyla och anläggningar för kraftvärmeproduktion, som kraftverk och industrianläggningar, ska ligga är till sin natur sådana att de kan genomföras mer ändamålsenligt på lokal och regional nivå. Stora utskottet bedömer i likhet med miljöutskottet att det inte är vare sig effektivt eller rationellt med lagstiftning på unionsnivå på denna punkt. De samlade effekterna och kopplingarna till andra åtgärder är lättare att

hantera på lokal och regional nivå. Dessutom är de väsentliga variablerna, som tätortsfunktioner och kraftvärmeanläggningar, till sin typ och sina dimensioner lokala eller regionala och kändedommen om dem på lokal nivå bättre.

Stora utskottet konstaterar att direktivförslaget behöver utvecklas för att målen för energieffektivitet och planläggandena i direktivet ska kunna genomföras så effektivt och smidigt som möjligt. Ett sådant tillvägagångssätt är dessutom förenligt med subsidiaritetsprincipen som den definieras i artikel 5.4 i FEU. Av punkten följer att unionens åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Utskottet erinrar att unionen ännu inte har utövat den befogenhet grundfördragen ger den i fråga om de åtgärder för fysisk planläggning som avses i artikel 10. För de här åtgärdernas vidkommande gäller det att överväga om man över lag vill utöva planläggningsbefogenheten på unionsnivå och hur artikel 10 bör omformuleras för att direktivet ska medge tillämpning av sådana nationella åtgärder som gör att energieffektivitetsmålen uppnås bättre än med de föreslagna åtgärderna på unionsnivå. Subsidiaritetsprincipen hindrar till exempel inte att man på EU-nivå ställer ett mer generellt krav på nationell lagstiftning om planer för var platser nära efterfrågepunkter för värme och kyla och anläggningar för kraftvärmeproduktion ska ligga. I Finland betyder en sådan plan, beroende på situationen, en landskaps-, general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen.

Stora utskottet förenar sig om miljöutskottets och ekonomiutskottets bedömning att många av de tvingande åtgärderna i direktivförslaget åtminstone inte i Finland bidrar till målen på ett kostnadseffektivt sätt. Åtgärder som besluts på nationell nivå ger enligt utskottet bättre resultat.

Stora utskottet poängterar att man i den fortsatta beredningen av direktivförslaget bör ge mer rum för nationella aspekter och lokala förhållanden, bland annat klimatologiska förhållanden, det befintliga byggnadsbeståndets energieffektivitet och nationell markanvändningsplanering, bosättningsens volym och läge, energimarknadens struktur, storskalig användning av fjärrvärme och effektiv produktion av kraftvärme.

Det anser i likhet med ekonomiutskottet att den föreslagna lagstiftningen är mycket inflexibel och att den i och med att den inte tar hänsyn till nationella förhållanden lika väl kan leda till en utveckling som går stick i stäv med direktivets mål. Det som i en medlemsstat kan vara kostnadseffektivt och lönsamt, kan i en annan betyda en onödig administrativ börda och lägga beslag på resurser för att ta fram och tillämpa effektivare metoder. På denna punkt påpekar utskottet bland annat att om kommissionens förslag om ett nationellt system för värme och kyla går igenom, betyder det för Finland att det upprättas ett nytt plansystem parallellt med det väl fungerande planläggningssystemet och det i sin tur kan göra det svårt att nå energieffektivitetsmålet. De föreslagna stränga villkoren för anläggningar med en tillförd effekt på 20 MW eller mer i artikeln och dess bilaga VII kan försvåra ytterligare för ny energiproduktionskapacitet att få tillträde till marknaden.

Stora utskottet omfattar ekonomiutskottets och miljöutskottets synpunkter och gör slutligen den allmänna bedömningen att det finns flera sådana problem med direktivets materiella innehåll, inte minst med avseende på kostnadseffektiviteten, som inte kan behandlas i förfarandet i protokoll Nr 2, som enligt grundfördraget inskränker sig till frågan om efterlevnad av subsidiaritetsprincipen. Utskottet kommer att yttra sig särskilt om dem till statsrådet i enlighet med det nationella förfarandet i 96 § i grundlagen. I det sammanhanget lägger utskottet också fram sin syn på huruvida direktivets mål i fråga om fysisk planering (artikel 10 och bilagorna VII och VIII) utgör ett sådant separat mål som kräver en särskild rättslig grund (artikel 192.2 FEUF). Detta utlåtande som utskottet avger i enlighet med 96 § i grundlagen kommer att delges kommissionen särskilt.

StoUB 1/2011 rd — Ö 2/2011 rd

Stora utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner följande motiverade yttrande enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget om Europeiska unionen:

Riksdagen anser på de grunder som läggs fram i stora utskottets betänkande StoUB 1/2011 rd att artikel 10 i kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet (KOM(2011) 370) i den föreslagna formen strider mot subsidiaritetsprincipen.

Helsingfors den 21 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Miapetra Kumpula-Natri /sd
vordf. Antti Kaikkonen /cent
vordf. Annika Lapintie /vänst
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Pietari Jääskeläinen /saf
Riitta Myller /sd
Mauri Pekkarinen /cent
Tuomo Puumala /cent
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Anni Sinnemäki /gröna
Astrid Thors /sv

Lenita Toivakka /saml
Tytti Tuppurainen /sd
Jan Vapaavuori /saml
Pia Viitanen /sd
Peter Östman /kd
ers. Anne Holmlund /saml
Timo Kalli /cent
Jari Leppä /cent
Jaana Pelkonen /saml
Timo Soini /saf
Hanna Tainio /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo
utskottsråd Anna Sorto.