



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 19 november 2008 (15.1)
(OR. en)**

**Interinstitutionellt ärende:
2008/0223 (COD)**

**15929/08
ADD 2**

**ENER 398
ENV 850
CODEC 1592**

FÖLJENOT

från: Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens
generalsekreterare

mottagen den: 17 november 2008

till: Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant

Ärende: Arbetsdokument från kommissionens avdelningar

- Följedokument till förslag till en omarbetning av direktivet om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG)
- = Sammanfattning av konsekvensbedömningen

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – SEK(2008) 2865.

Bilaga: SEK(2008) 2865



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.11.2008
SEK(2008) 2865

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Följedokument till

**FÖRSLAG TILL EN OMARBETNING AV
DIREKTIVET OM BYGGNADERS ENERGIPRESTANDA (2002/91/EG)**

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

{KOM(2008) 780 slutlig}
{SEK(2008) 2864}

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

EU:s byggnadssektor och EU:s politiska mål

Energianvändningen i bostadshus och kommersiella byggnader utgör huvuddelen, ca 40 %, av EU:s totala slutliga energiförbrukning och koldioxidutsläpp. Verksamhet som avser byggnader utgör en stor del av EU:s ekonomi, ca 9 % av EU:s BNP respektive 7–8 % av EU:s sysselsättning. Potentialen för kostnadseffektiva energibesparingar är avsevärd, vilket skulle innebära betydande ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelar. EU:s byggnadssektor kan därför spela en nyckelroll för att uppnå EU:s mål vad gäller tillväxt, energi och klimatpolitik, samtidigt som den bidrar till en ökad bekvämlighet och lägre energiräkningar för medborgarna. Byggnaders energiprestanda är också en viktig del av bredare initiativ när det gäller att uppnå EU:s mål i fråga om energi och klimatförändringar i enlighet med kommissionens meddelande *En energipolitik för Europa*¹.

Lagstiftningsåtgärder inom EU

Av dagens viktigaste EU-instrument är direktivet om byggnaders energiprestanda (nedan kallat direktivet) det centrala verktyget som ger ett övergripande tillvägagångssätt mot energieffektivitet inom byggnadssektorn. Direktivet omfattar energibehovet för uppvärmning, vattenuppvärmning, kyla, ventilation och belysning.

I direktivet kombineras instrument inom regelverket (krav på energiprestanda) och informationsbaserade instrument (certifikat och inspektioner):

- Medlemsstaterna måste ange minimikrav avseende energiprestanda för nya byggnader och för befintliga stora byggnader som genomgår större renoveringar.
- Medlemsstaterna måste införa ett system för energicertifikat för byggnader, som ger information om en byggnads energikvalitet och om vad som kan förbättras. Certifikaten har en giltighetstid på tio år och ska presenteras för potentiella köpare/hyresgäster.
- Medlemsstaterna ska inrätta ett system för regelbundna inspektioner av medelstora och stora värme- och luftkonditioneringsanläggningar så att anläggningarnas energiprestanda övervakas och optimeras. Alternativt kan medlemsstaterna genomföra informationskampanjer om de kan visa att de ger samma resultat som inspektioner av värmesystem.

I direktivet fastställs inga konkreta EU-täckande nivåer, däremot åläggs medlemsstaterna att fastställa mekanismer för att genomföra bestämmelserna i det. De ska också utveckla egna metoder eller använda befintliga EU-standards för att beräkna byggnaders energiprestanda och se till att det finns tillräckligt stort antal kvalificerade experter för att utföra certifieringar och inspektioner.

Det viktigaste bidraget från direktivet om byggnaders energiprestanda har hittills varit att ämnet energieffektivitet hamnat på den politiska dagordningen, infogats i byggnormer och att medborgare blivit medvetna om det. Tillämpningen har varit problematisk för många

¹ KOM(2007) 1.

medlemsstater, vilket inte hindrar att hittills har 22 stycken meddelat att direktivet är fullständigt införlivat (uppgifter granskas för närvarande). Flera medlemsstater rapporterade att genomförandekostnaderna varit måttliga och att direktivet lett till kraftiga energibesparingar i byggnadssektorn.

Behövs fler åtgärder?

Trots de åtgärder som redan vidtagits inom byggnadssektorn finns det fortfarande potential för stora kostnadseffektiva energibesparingar. Att den potentialen hittills inte utnyttjats beror både på sektorns komplexa uppbyggnad, marknadssvagheter (t.ex. att externa kostnader inte internaliserats i energipriser, problem mellan hyresgäster och hyresvärdar, bristfällig information och dålig spridning av ny och innovativ teknik) och på att ordalydelsen i direktivet om byggnaders energiprestanda behöver förbättras samt låg ambitionsnivå i fråga om direktivets genomförande.

För att ta itu med dessa problem kan följande lösningar vara tänkbara:

- Upphävande av direktivet, som sedan ersätts av ”mjuka” politiska instrument. I praktiken skulle detta innebära proaktiva och ambitiösa åtgärder och mycket höga kostnader för alla medlemsstater.
- Inga åtgärder vidtas eller man gör inget utöver befintliga åtgärder, inklusive fortsatt och förbättrat genomförande. I så fall skulle man varken utnyttja direktivets potential eller den potential som ligger utanför dess räckvidd.
- EU-åtgärder genom kompletterade och förbättrade instrument i dagens direktiv.

Av dessa tre alternativ ger en översyn av direktivet störst effekt i fråga om att uppnå EU:s politiska mål. Detta kan ske om man ändrar dagens bestämmelser så att principerna och grundtanken är oförändrade, men görs betydligt effektivare. Därigenom skulle de föreslagna ändringarna enklare kunna införlivas och göras tydligare. Samtidigt skulle man kunna utnyttja en större andel av potentiella och närbesläktade fördelar. Att direktivet även fortsättningsvis tillämpas är av avgörande betydelse.

Lösningen består dock av en blandning av politiska instrument och icke-reglerande åtgärder, som behövs som komplement till direktivet även om de inte är tillräckliga i sig. Ökade ansträngningar behövs för att hitta finansiella och skattemässiga incitament, förbättra informationen, öka utbildningen av experter och för att komma överens om frivilliga åtgärder. De ”mjuka” instrument som finns i dagens direktiv bör utvecklas ytterligare.

Motivet för EU att vidta dessa åtgärder

Klimatförändringen, trygg energiförsörjning och miljöskydd är problem som kräver samordnade åtgärder på EU-nivå. Energieffektivitet är en del av lösningen på problemen och de instrument som redan antagits på EU-nivå visar behovet av gemenskapsåtgärder.

Byggnadssektorn står för cirka hälften av de koldioxidutsläpp som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter och har en betydande potential att minska sådana utsläpp till negativa eller låga kostnader. Sektorns speciella karaktär begränsar möjligheterna till ökad energieffektivitet och produkter, utrustning och tjänster kopplade till byggnadssektorn är en viktig del av EU:s inre marknad. Med tanke på människors ökade rörlighet och allt fler

företag med verksamhet över hela EU, skulle likartade åtgärder minska den administrativa bördan för dem.

Energieffektivitetsmålen kan följaktligen inte uppnås enbart via medlemsstaterna och det behövs åtgärder på gemenskapsnivå för att underlätta och stödja spridningen av verksamheter i medlemsstaterna. De viktigaste delarna i direktivet diskuterades ur subsidiaritetsynvinkel och mot bakgrund av proportionalitetsprinciperna när direktivet antogs 2002. Samtidigt testades det i praktiken för att demonstrera att tillvägagångssättet var lämpligt.

Hur kan man förbättra direktivet?

I konsekvensbedömningen drogs slutsatsen att dagens direktiv kan förbättras på flera punkter. Det rör sig i första hand om ändring av vissa tvetydiga formuleringar och i andra hand om var och en av pelarna i dagens direktiv. Inom dessa pelare analyserades flera alternativ mot bakgrund av deras ekonomiska, sociala och miljömässiga påverkan samt påverkan på subsidiaritet och proportionalitet.

Analysen grundades på en stor mängd data- och informationskällor: uppgifter och prognoser från GD TREN:s PRIMES-modell, Ecofys BEAM-modell, fler än 35 undersökningar, erfarenheter från genomförandet av dagens direktiv samt synpunkter från medlemsstaterna och berörda parter.

De åtgärder som diskuterades omfattade bland annat en blandning av politiska instrument och icke-reglerande åtgärder, exempelvis informationskampanjer och liknande mjuka åtgärder. Följande fem huvudsakliga åtgärdsområden ringades in:

Förtydliganden och förenkling

Detta är av grundläggande betydelse för korrekt tillämpning av direktivet. Följande två nyckelåtgärder finns: i) att förtydliga och förenkla texten, och ii) att välja lämpligt rättsligt format (omarbetning eller ändring av direktivet).

A: En tröskel på 1 000 m² för befintliga byggnader när de genomgår större renoveringar

Bestämmelserna i dagens direktiv att enbart befintliga byggnader på mer än 1 000 m² bör klara vissa krav på energiprestanda när de genomgår större renoveringar (antingen där investeringen överstiger 25 % av hela byggnadens värde, exklusive mark, eller renoveringen omfattar mer än 25 % av skalet på byggnaden) innebär att bara cirka 29 % av EU:s byggnadssektor omfattas av bestämmelserna. Utan tvivel utgör en större renovering av en byggnad (ungefär vart 25–40:e år) det bästa tillfället att införa åtgärder för att förbättra energieffektiviteten. Därigenom blir inte den ytterligare investeringen så hög och tack vare energibesparingarna betalar de sig inom åtgärdens livstid.

Tre alternativ för en möjlig utvidgning av direktiv analyserades:

Alternativ A1: Att minska tröskeln till 500 m²

Alternativ A2: Att minska tröskeln till 200 m²

Alternativ A3: Att slopa tröskeln på 1 000 m²

För alla tre alternativ gäller att medlemsstaterna ska fortsätta ansvara för att ange enskilda krav på energieffektivitet och att definitionen av ”större renovering” ska behållas.

Analysen pekade på att alternativ A3 är mest förmånligt.

B: Certifikat för energiprestanda

Certifikaten, som redan är obligatoriska inom ramen för dagens direktiv, kan vara ett kraftfullt medel för att skapa en efterfrågestyrd marknad för energieffektiva byggnader, eftersom de gör att ekonomiska aktörer kan uppskatta kostnaderna i förhållande till energiförbrukning och -effektivitet. I praktiken är vissa certifikat av undermålig kvalitet, eller görs inte tillgängliga på ett systematiskt sätt vid fastighetsöverlåtelser. Detta leder till att certifikatens faktiska påverkan minskar kraftigt.

Alternativ B1: Kvalitets- och efterlevnadskrav för certifikaten. Det föreslås att myndigheter eller ackrediterade institutioner ska genomföra slumpmässiga kontroller av certifikatets kvalitet och efterlevnaden av byggnadens energikoder. På så vis kan man förvissa sig om att informationen i certifikaten är av god kvalitet och pålitlig. Alternativet förväntas leda till fler renoveringar och därigenom högre energibesparingar.

Alternativ B2: Krav på att de rekommenderade kostnadseffektiva åtgärderna i fråga om certifikatet omsätts i praktiken inom en viss tidsperiod. Kravet skulle visserligen ge stora besparingar, men också innebära betydande finansiell belastning för EU-medborgare och företag, eftersom åtgärderna inte skulle kunna kombineras med ”större renoveringar” och följaktligen inte kan motiveras på EU-nivå.

Alternativ B3: Krav på att certifikat ska bli obligatoriska i fastighetsannonser och/eller i dokument om fastighetsöverlåtelser. Härigenom skulle information om en byggnads energiprestanda presenteras vid fastighetsöverlåtelser (i likhet med att nya bilar koldioxidutsläpp visas i försäljningshallar), och vid varje överlåtelse måste certifikatet visas upp.

Alternativ B4: Krav på att certifikaten ska kopplas till stödmekanismer eller avskräckande mekanismer. Det föreslås att förbättringen av en byggnads energieffektivitet, som de finansiella stimuleringsåtgärderna leder till, beläggs i eller motiveras med certifikatet. På så vis skulle fastighetsägare och hyresgäster lättare kunna fatta välgrundade beslut om hur kostnadseffektiv deras investeringar är, och det skulle finnas bevis för att finansieringen verkligen ledde till energibesparingar. Kraven kanske dock inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen och direktivets rättsliga grund kan behöva ändras.

Av analysen framgick att alternativ B1 och B3 i hög utsträckning skulle kunna bidra till att EU:s politiska mål förverkligas. Alternativ B4 skulle också kunna utvecklas utanför direktivets räckvidd.

C: Inspektion av värme- och luftkonditioneringsanläggningar

Dessa anläggningar har en mycket god energibesparingspotential, upp till 40–60 % av sin totala energiförbrukning. Dagens direktiv innehåller krav på regelbundna inspektioner över en viss tröskel, men det är mycket oklart om vilka resultaten blir. Dessutom är kvaliteten på inspektionerna ofta undermåliga. Slutuppskattningen blir att det aktuella direktivet bara kan ge en tioprocentig besparing inom det här området till 2020. Det finns gott om utrymme för ytterligare besparingar.

Alternativ C1: Krav på "inspektionsrapport" för värme- och luftkonditioneringssystem. Det föreslås att en oberoende expert upprättar en "inspektionsrapport" som ska innehålla en bedömning av värme- eller luftkonditioneringssystemets energieffektivitet och förbättringsförslag. Rapporten överlämnas sedan till byggnadens ägare. Rapporten skulle utgöra en betydelsefull uppgradering av befintliga krav och skulle kunna underlätta för konsumenter att hitta kostnadseffektiva energibesparingar.

Alternativ C2: Införande av efterlevandekrav. Förslag på att införa slumpmässiga kontroller av inspektionsrapporterna på olika detaljnivåer för att se till att inspektionerna utförs regelmässigt och att de håller tillfredsställande kvalitet.

Av analysen framgick att alternativ C1 och C2 är mest gynnsamma.

D: Krav på energiprestanda

För närvarande fastställer medlemsstaterna enskilda krav på energiprestanda och vilken ambitionsnivå de ska ha. Kraven varierar kraftigt inom EU, även inom liknande klimatzoner, och i många medlemsstater har man inte uppnått nivåer som är kostnadsoptimerade. Det är dessutom svårt att göra jämförelser över gränserna, eftersom olika beräkningsmetoder och parametrar används. Ytterligare stimulansåtgärder på gemenskapsnivå skulle kunna leda till ökade energibesparingar.

Alternativ D1: Att ange EU-täckande krav för energiprestanda. Förslaget innebär att specifika kravnivåer för energiprestanda föreslås. Härigenom skulle en större del av potentialen för energibesparingar kunna utnyttjas, företag som bedriver verksamhet över gränserna skulle avlastas och den inre marknaden för byggmaterial och -produkter skulle stödjas. Att fastställa nivåerna skulle dock innebära mycket arbete, vara mycket omstritt och kräva hög grad av EU-regleringar.

Alternativ D2: Att införa mekanismer för referensvärden. Förslaget innebär att man låter en mekanism för referensvärden ingå i direktivets metodik för beräkning av den kostnadsoptimerade kravnivån för byggnaders energiprestanda. Bestämmelserna i direktivet skulle inte ändras och medlemsstaterna skulle fortfarande vara tvungna att ange sina egna nivåer. Ett system med referensvärden skulle ge en tydlig angivelse av om medlemsstaterna ligger under de optimala nivåerna, dvs. om pengar från energibesparingarna går förlorade varje gång dessa byggregler tillämpas. Det här alternativet är ett instrument med "mjuka lagar", men det kan leda till avsevärt tryck på aktörerna, som slutligen leder till att samtliga medlemsstater fastställer optimala och följaktligen mer ambitiöst satta nivåer.

Alternativ D3: Krav på ett dynamiskt förbättringssystem för byggnadsbeståndet som är inriktat på de sämsta byggnaderna. Det föreslås att medlemsstaterna bör förbereda åtgärdsplaner för hur man kan öka renoveringstakten av och energieffektiviteten hos de sämsta byggnaderna. Detta skulle innebära höga administrativa kostnader för medlemsstaterna och en avsevärd börda för ägare till byggnader med dålig energieffektivitet.

Alternativ D4: Att ange EU-täckande krav på låg eller ingen energiförbrukning och låga eller inga utsläpp av koldioxid i fråga om byggnader/passiva hus. Att införa ett sådant krav för nykonstruerade byggnaden från ett visst datum skulle leda till att nya byggnader fick synnerligen god energieffektivitet och till att innovationen gynnas. Det skulle dock leda till högre huspriser och extrainvesteringen kanske inte betalas tillbaka helt och hållet i form av lägre energikostnader, vilket skulle belasta medborgare och nationella budgetar avsevärt. Man

skulle därför kunna tänka sig ett försiktigare tillvägagångssätt med krav på utveckling av "färdplaner" där medlemsstaterna skulle visa sina engagemang för att hus med låg energiförbrukning och låga utsläpp ska bli verklighet.

Analysen avslöjade att alternativ D2 i stor utsträckning skulle bidra till kostnadsoptimala nivåer. Alternativ D3 skulle kunna användas av medlemsstaterna när de inleder nationella åtgärder, framförallt i fråga om nationella handlingsplaner för energieffektivitet. Alternativ D4 skulle kunna övervägas i en mindre reglerad form, dvs. nationella "färdplaner".

Den offentliga sektorns roll som förebild föreslås förstärkas genom skärpta krav på att certifikat ska anslås och kortare tidsfrister än för andra sektorer i fråga om att uppfylla de ändrade bestämmelserna.

Slutsatser

En översyn av direktivet kan ge betydande förbättringar. Man skulle kunna utnyttja en stor del av den återstående potentialen inom byggnadssektorn, och översynen skulle också bidra till att potentialen hos dagens direktiv utnyttjas fullt ut. Härigenom skulle man också skapa en förenklad och förbättrad ram för energibesparingar.

De mest lovande alternativen för vilka det gick att göra en sifferuppskattning skulle minst ge följande resultat:

- 60–80 Mtoe i energibesparing per år till 2020, dvs. en minskning med 5–6 % av EU:s slutliga energianvändning år 2020.
- 160–210 Mt i lägre koldioxidutsläpp per år till 2020, dvs. 4–5 % av EU:s totala koldioxidutsläpp år 2020.
- 280 000 (till 450 000) nya arbetstillfällen kan skapas till 2020, främst inom byggnadssektorn, inom energicertifiering och -inspektioner, samt som inspektörer av värme- och luftkonditioneringsanläggningar.

En analys av investeringskraven och de administrativa kostnaderna för åtgärden visade att de är relativt låga i relation till fördelarna och avkastningen. Att inom EU avskaffa tröskeln på 1 000 m² skulle visserligen ge ökade kapitalkostnader på åtta miljarder euro per år, men samtidigt leda till att energikostnaderna sjönk med 25 miljarder euro per år till 2020, vilket skulle leda till lägre kostnader för att bekämpa koldioxidutsläpp.

Inom Europa är investeringsbehoven mycket olika beroende på sociala och ekonomiska villkor, på egendomarnas ursprungliga skick och på vilken typ av renovering det rör sig om. Kostnaderna är inte heller jämt fördelade över bland EU:s medborgare, utan de som genomför större renoveringar eller köper eller säljer fastigheter kommer naturligtvis att drabbas av högre kostnader. Mot bakgrund av de höga oljepriserna kommer avkastningen på dessa nyinvesteringar att vara attraktiv.

De totala fördelarna för samhället i form av minskad energiförbrukning, och därigenom minskade koldioxidutsläpp och minskat beroende av energiimport, fler arbetstillfällen, i synnerhet lokalt och regionalt, förbättrad hälsa och ökad produktivitet är betydligt större än kostnaderna för de åtgärder som analyserats.