



EU Kommissionens förslag till direktiv 2016/17:FPM för förnybar energi för perioden 2020- 2030

Miljö- och energidepartementet

2016-12-22

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 767

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)

Sammanfattning

Direktivet innehåller förslag till EU-mål om att andelen förnybar energi ska vara minst 27 procent 2030. Vidare föreslås ett antal åtgärder som syftar till att främja en utveckling i enlighet med denna målsättning. Stort fokus läggs på transport- och värmesektorerna men i direktivet återfinns även förslag avseende exempelvis stödsystem för elproduktion. Direktivet föreslår också hållbarhetskriterier för fasta biobränslen och målsättningar för flyttande biodrivmedel.

Regeringen välkomnar direktivet, som en utgångspunkt för de fortsatta diskussionerna om hur EU ska kunna ta en ledande roll inom förnybar energi i den nödvändiga globala omställningen av energisektorn.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet beslutade i oktober 2014 om en ram för EU:s klimat- och energipolitik för perioden från 2020 till och med 2030. Bland annat beslutades om ett bindande mål på EU nivå om minst 27 % för andelen förnybar energi som används i EU under 2030. Europeiska rådet har sedan dess vid flera tillfällen uppmanat Europeiska kommissionen att se över och utveckla lagstiftning för att understödja att målet till 2030 nås.

Europaparlamentet har också uppmanat kommissionen att presentera lagstiftningsförslag för förnybar energi.

2016/17:FPM45

Mot denna bakgrund, och som en del i genomförandet av EU:s energiunion, har EU-kommissionen föreslagit en revidering av det s.k. förnybartdirektivet (2009/28/EU).

Förslaget presenterades den 30 november 2016.

1.2 Förslagets innehåll

EU:s bindande mål till 2030

Enligt förslaget ska medlemsstaterna gemensamt säkerställa att EU-målet om minst 27 % förnybar energi till 2030 uppnås. Detta genom att fastställa nationella bidrag i enlighet med kriterierna i det styrningssystem kommissionen samtidigt föreslår (KOM (2016) 759). Medlemsstaternas nationella bidrag till 2030 får inte, enligt förslaget, vara lägre än respektive nationellt mål för 2020. Om de gemensamma bidragen inte når upp till EU-målet eller om medlemsstaternas lägsta nivå inte hålls, ska kommissionen anta åtgärder i enlighet med bestämmelserna i förordningen om ett styrningssystem.

Stödsystem för förnybar elproduktion

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska kunna använda stödsystem för att främja förnybar elproduktion förutsatt att de uppfyller statstödsreglerna. Stöd för förnybar elproduktion ska enligt förslaget utformas så att påverkan på elmarknaden minimieras. Vidare föreslås krav på att medlemsstaterna ska öppna sina stödsystem för förnybar elproduktion i andra medlemsstater med minst en viss angiven andel av den kapacitet för förnybar elproduktion som nyligen mottagit stöd.

Ursprungsgarantier

Enligt förslaget ska ursprungsgarantier inte få tilldelas sådan förnybar elproduktion som erhåller stöd. Ursprungsgarantier ska enligt förslaget vara det enda verktyget för att uppfylla kraven om ursprungsmärkning av el enligt elhandelsdirektivet (2009/72/EU). Vidare föreslås ett flertal detaljerade förändringar av förnybartdirektivet rörande ursprungsgarantier, exempelvis om ursprungsgarantiernas livslängd.

Administrativa procedurer och regleringar

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska förenkla administrativa procedurer och regler kring tillståndsgivning, så att alla nödvändiga tillstånd

kan sökas i en samlad process. Kommissionen föreslår vidare att tidsbegränsningar införs för handläggning av tillståndsärenden.

2016/17:FPM45

Tillträde till och drift av distributionsnät

Där det är relevant ska medlemsstaterna undersöka behovet av att bygga ut gasledningar för att underlätta integration av biogas och informera om regelverket för inmatning av sådan gas.

Egen produktion av el

Medlemsstaterna ska se till att de som framställer förnybar el för egenkonsumtion kan konsumera och sälja vidare eventuellt överskott av produktionen utan att de blir föremål för oproportionerligt betungande åtgärder och avgifter som inte avspeglar kostnaderna. Vidare ska medlemsstaterna se till att sammanslutningar för framställning av förnybar el kan bedriva produktion, konsumtion, lagring och försäljning av förnybar el utan att de blir föremål för oproportionerligt betungande åtgärder och avgifter som inte avspeglar kostnaderna.

Förnybar energi för värme och kyla

Medlemsstaterna ska enligt förslaget eftersträva att öka andelen förnybar energi för värme och kyla med en procentenhet per år. För att nå detta kan medlemsstaterna välja att definiera en lista på åtgärder och aktörer som ska bidra till att målet nås. Medlemsstaterna ska vidare säkerställa att köpare av fjärrvärme och fjärrkyla ges information om andelen förnybar energi och systemets energiprestanda. Medlemsstaterna ska också säkerställa att andra än nätägarna ges tillträde till nätet för leverans av värme från förnybar energi eller spillvärme till kunder.

Förnybar energi i transportsektorn

Medlemsstaterna föreslås införa bestämmelser som säkerställer en kontinuerligt växande andel avancerade biodrivmedel från i direktivet uppräknade råvaror. Samtidigt föreslås ett tak för användandet av livsmedelsbaserade biodrivmedel vid beräkning av måluppfyllelse.

Hållbarhetskriterier för biobränslen

Direktivförslaget innebär att hållbarhetskrav ställs på både flytande och fasta biobränslen och att dessa måste uppfyllas för att bioenergin ska kunna avräknas mot medlemstaternas mål för andel förnybar energi. Kommissionen föreslår att dagens regelverk för växthusgasberäkningar, samt de system som används för att visa huruvida hållbarhetskriterierna är uppfyllda, uppdateras samt justeras för att inkludera även fasta biobränslen.

Enligt de föreslagna hållbarhetskriterierna ska produktion av biobränslen från skogsbiomassa anses hållbart producerad om landet har lagar och tillsyn som säkerställer att uttaget sker i enlighet med givna avverkningstillstånd, att återbeskogning sker, att områden med höga bevarandevärden skyddas samt att påverkan på markkvalité och biodiversiteten minimeras. Avverkningen får inte överstiga skogens långsiktiga produktionskapacitet. För biobränslen från länder som inte uppfyller dessa kriterier ställs krav på ledningssystem som visar att kriterierna är uppfyllda på fastighetsnivå. Biobränslen producerade av skogsbiomassa ska även vara producerade i länder som ratificerat Parisavtalet, gjort ett nationellt åtagande om minskade växthusgasutsläpp, och ha ett nationellt rapporteringssystem för utsläpp och uttag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). För biobränslen från länder som inte uppfyller dessa kriterier ställs krav på ledningssystem som visar att kolförrådet och upptaget av växthusgaser bibehålls på fastighetsnivå.

För fasta biobränslen får medlemsstaterna anta ytterligare krav på biobränslets hållbarhet, vilket däremot inte är tillåtet för flytande biobränslen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar för närvarande förslagets effekter på svenska regler.

Förslaget om krav på öppning av stödsystem för förnybar elproduktion skulle kunna innebära konsekvenser för elcertifikatsystemet och skattesystemet. Förslaget behöver dock analyseras vidare för en närmare beskrivning av potentiella konsekvenser.

Ursprungsgarantier regleras i lagen om ursprungsgarantier för el (2010:601). Förslagen rörande ursprungsgarantier skulle innebära förändringar i gällande regelverk.

Förslagen att underlätta för egen produktion av el berör bestämmelser som i Sverige främst är reglerat i ellagen (1997:857).

Fjärrvärmemarknaden regleras i Fjärrvärmelag (2008:263) som bland annat ålägger nätägaren att förhandla om en leverantör av värme önskar tillträde till nätet. Det förslag kommissionen nu lagt är mer långtgående och förutsätter därmed en betydande ändring i svensk lag.

Tillstånd att uppföra och driva anläggningar för el- och värmeproduktion regleras huvudsakligen i miljöbalken. Tillstånd att uppföra och driva anläggningar för överföring och distribution av el regleras i ellagen. Kommissionens förslag om förenkla procedurer för att söka tillstånd skulle få långtgående konsekvenser för svensk lagstiftning.

I den mån förslagen föranleder förändrade nationella styrmedel för förnybar energi kan detta leda till budgetära konsekvenser. Förslagen kan även medföra budgetära konsekvenser genom att svenska myndigheter föreslås få förändrade uppgifter. Eftersom behovet av förändringar utifrån förslaget behöver analyseras vidare är kostnader och andra konsekvenser i dagsläget svåra att uppskatta.

Utgångspunkten är att Sverige ska ha en budgetrestriktiv linje i de kommande förhandlingarna och att eventuella kostnader, såväl nationella och inom EU, ska finansieras inom ram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En ökad andel förnybar energi, som ersätter fossila bränslen, skapar förutsättningar för ett hållbart energi- och transportsystem och minskade utsläpp av växthusgaser. Sverige välkomnar Kommissionens förslag, som utgångspunkt för diskussionerna om hur EU ska kunna ta en ledande roll inom förnybar energi i den nödvändiga globala omställningen av energisektorn. Enligt regeringens bedömning är direktivets omställningstryck begränsat. All ny lagstiftning som påverkar växthusgasutsläppen bör, där så är relevant, anpassas utifrån Parisavtalet. Det gäller särskilt i den fortsatta utformningen av ramverket för klimat och energi. Ambitiösa länder som Sverige har redan i dagsläget kommit längre än föreslagen målnivå för 2030. För att EU ska kunna fortsätta ha en ledande roll i det globala klimatarbetet behöver Parisavtalet beaktas fullt ut inom EU. Regeringen vill att översynen av EU:s regelverk tillsammans med ny EU-lagstiftning, bl.a. inom ramen för Energiunionen, präglas av insikten att alla parter måste höja ambitionerna för att målen från Parisavtalet ska kunna nås. Regeringen anser att 2030-ramverket måste genomföras på ett sätt som skapar ett starkt omställningstryck i EU:s medlemsstater.

Regeringen avser verka för ett ambitiöst direktiv som främjar förnybar energi och som även tillåter medlemsstater att driva en politik som har en ambitionsnivå utöver den som slutligen fastslås i direktivet. Det bör även finnas en flexibilitet som möjliggör för medlemsstaterna att anpassa genomförandet utifrån nationella förutsättningar. Samtidigt anser regeringen att det är viktigt att värna om långsiktiga och förutsägbara spelregler för investerare och användare av förnybar energi.

Det är positivt att förslaget fokuserar på transport- och värmesektorerna. Transportsektorn är en särskild utmaning där det krävs insatser på europeisk nivå och inom värmesektorn finns en stor outnyttjad potential som inte realiserats i stora delar av EU. Regeringen anser vidare att kommande

regelverk bör bejaka systemperspektivet, beakta befintliga styrmedel och undvika detaljreglering.

2016/17:FPM45

När det gäller förslagen avseende transportsektorn framhåller regeringen att hållbara biodrivmedel kommer att spela en viktig roll i arbetet med att minska transportsektorns utsläpp. Det är positivt att förslaget till direktiv främjar avancerade biodrivmedel då gemensamma europeiska regler är en förutsättning för att få till stånd de nödvändiga men omfattande investeringarna i sådan produktion. Satsningar på avancerade biodrivmedel bör dock inte ske på bekostnad av första generationens biodrivmedel som också behövs i omställningen från fossilt till förnybart. Regeringen vill samtidigt understryka att biodrivmedel bör bedömas efter skarpa hållbarhetskriterier inklusive avseende klimatnytta och markanvändning. De medlemsstater som vill fortsätta att främja hållbara biodrivmedel, inklusive första generationens biodrivmedel, bör ha möjlighet att göra detta.

Regeringen välkomnar även direktivets ambition att bättre utnyttja fjärrvärmens potential och främja konkurrens på värmemarknaden. Regeringen anser dock att åtgärder för att främja fjärrvärme bör vara mer flexibla och att nuvarande svensk fjärrvärmelagstiftning är väl motiverad.

Gällande förslagen om nya hållbarhetskriterier för fasta biobränslen vill regeringen påminna dels om att beroendet av fossila bränslen är energisystemets största hot mot miljön, dels om att hållbart producerat biobränsle som ersätter fossila bränslen bör ge stora miljövinster. Förslaget utgår från en alltför negativ och vetenskapligt ifrågasatt bild av biobränslens klimatpåverkan och riskerar att försvåra medlemsstaternas strävan att ersätta fossila bränslen med hållbar bioenergi. Direktivet bör bidra till att stärka hållbara biobränslens position på marknaden i förhållande till fossila bränslen. Regeringen avser fortsätta värna det nationella självbestämmandet över skogsfrågor.

Regeringen är positiv till grundprinciperna om att stöd till förnybar elproduktion ska utformas på ett sätt som minimerar onödig påverkan på elmarknaden. Regeringen stödjer även inriktningen om att ge konsumenter och lokala elproducenter en starkare roll på elmarknaden.

Slutligen vill regeringen understryka att omotiverade administrativa krav för den förnybara sektorn riskerar att försämra de förnybara bränslenas konkurrenskraft i förhållande till andra bränslen. Det är därför viktigt att reglerna utformas med ett tydligt syfte och är proportionella med en så liten administrativ börda som möjligt. Enligt regeringens bedömning är det angeläget att översynen av förnybartdirektivet, men även annan EU-lagstiftning med bäring på främjande av förnybar energi (t.ex. lagstiftning om energieffektivisering respektive elmarknadsdesign), inriktas på att göra direktiven mer samstämmiga, effektiva och ändamålsenliga. Överlappande eller motstridande bestämmelser bör undvikas.

Medlemsstaternas officiella ståndpunkter om de olika delarna i förslaget är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog i februari 2014 som ståndpunkt att ett mål för EU:s andel förnybar energi på 30 % till 2030 bör införas. Övriga ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Någon remissbehandling av förslagen har ännu inte genomförts.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagen har sin rättsliga grund i artikel 194.2 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Direktiven antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet. För beslut i ministerrådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen menar att medlemstater behåller stor bestämmelserätt och flexibilitet för att främja utvecklingen av förnybar energi i de sektorer och på det sätt som bäst passar respektive medlemsstats potential och förutsättningar. Detta inklusive möjligheten att uppnå EU:s mål genom att stödja utveckling av förnybar energi i ett annat land. Kommissionen motiverar förslaget med behovet av åtgärder på EU nivå för att säkerställa att medlemsländerna bidrar till EU:s bindande mål om minst 27% förnybar energi till 2030 och med att målet ska nås på ett kostnadseffektivt sätt. Kommissionen pekar på mervärdet av att ge vägledning på EU-nivå för att främja förnybar energi i värmesektorn och av EU-åtgärder i transportsektorn.

Regeringen har inte identifierat några delar av förslaget som tydligt strider mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen men vill understryka vikten av att i den kommande förhandlingsprocessen agera för att minska administrativ börda och medförda kostnader i förhållande till förväntat resultat, samt motverka förslag som leder till behov att ändra svensk skogsvårdslagstiftning eller inskränker medlemsstaternas rätt att utforma sin beskattning på miljö- och energiområdet.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen har för avsikt att ordna en remisshearing med möjlighet till skriftliga inspel under första kvartalet 2017. Det är i dagsläget okänt när detta förslag kommer att hanteras i rådsarbetsgruppen men troligen påbörjas det under våren 2017.