



Strategi om förnybar energi

Näringsdepartementet

2012-10-30

Dokumentbeteckning

COM (2012) 271

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt Regionkommittén Förnybar energi: en viktig faktor på den europeiska energimarknaden

Sammanfattning

Meddelandet "Förnybar energi: en viktig faktor på den europeiska energimarknaden" (COM (2012) 271) presenterades av kommissionen den 6 juni. I meddelandet beskrivs hur förnybar energi håller på att utvecklas till en betydande energikälla genom den pågående snabba utvecklingen inom EU som understöjs av det starka EU-ramverket till 2020. I meddelandet analyseras samtidigt hur det befintliga ramverket kan utvecklas bl.a. när det gäller effektivare och kostnadseffektivare stödsystem, ökat samarbete mellan medlemsländerna, elmarknadsregler anpassade för förnybar energi, bättre infrastruktur, fortsatt forskning och utveckling och främjande av teknikinnovation samt ekologisk hållbarhet särskilt för bioenergi. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utan kommissionen aviserar kommande vägledning, riktlinjer och meddelanden inom de uppräknade områdena. Meddelandet innehåller även en diskussion om ramverk för förnybar energi efter 2020. Kommissionen anser att utvecklingen av förnybar energi riskerar att bromsa kraftigt efter 2020 utan nya åtgärder samtidigt som en stabil tillväxt inom förnybar energi är ett s.k. no regrets-alternativ för att klara EU:s långsiktiga klimatambitioner för 2050. Kommissionen tar dock inte ställning exempelvis till behov av bindande nationella mål efter 2020 utan avser att återkomma med förslag i ett senare skede.

Regeringen välkomnar meddelandet. Förnybar energi kommer att spela en viktig roll i Europas framtida energisystem. En ökning av den förnybara energin är gynnsam för att uppnå de energipolitiska målen om ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Regeringen välkomnar utbyte av best practice vad gäller nationella stödsystem och att

kommissionen återkommer med riktlinjer för att underlätta samarbete om förnybar energi mellan EU:s medlemsländer. Regeringen håller med kommissionen om att energiinfrastruktur, inre marknadsregler och teknikkinnovation är viktiga frågor för den framtida utvecklingen av förnybar energi. Regeringen instämmer i att ökad produktion av bioenergi för energändamål behöver ske på ett hållbart sätt och anser att nationell miljö-, skogs- och jordbrukslagstiftning samt relevanta internationella instrument som t.ex. EU:s timmerförordning är de legala instrument som bör användas för detta. Regeringen välkomnar slutligen en diskussion om ramverk för klimat- och energipolitiken efter 2020. Om utvecklingen av förnybar energi ska fortsätta expandera i samma takt som nu sker i EU behövs ett ramverk för utvecklingen av förnybar energi även efter 2020. Regeringen anser att för- och nackdelar med ett eventuellt förslag om ett bindande intermediärt mål för andelen förnybar energi för 2030 behöver analyseras vidare och att särskild uppmärksamhet i den fördjupade analysen bör ges interaktionen med EU:s system för handel med utsläppsrätter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förnybartdirektivet (2009/28/EC, FPM 2007/08:81) lägger grunden till EU:s politik för förnybar energi. Direktivet fastställer bindande nationella mål för förnybar energi till 2020 som sammanlagt innebär att andelen förnybar energi av slutlig energianvändning ska uppgå till 20% år 2020. Medlemsländerna beslutar om styrmedel för att uppnå de nationella målen. Direktivet anger att kommissionen år 2018 ska lägga fram en färdplan för energi från förnybara energikällor för perioden efter 2020.

Under 2011 lade EU-kommissionen fram tre färdplaner för klimat, transport respektive energiområdet för att diskutera hur målet om minskade växthusgasutsläpp med 80-95% till 2050 ska kunna nås. Kommissionens meddelande Energifärdplan 2050 (KOM (2011) 885, FPM2011/12:95) presenterades 15 december 2011.

Som första uppföljning av Energifärdplan 2050 presenterade EU-kommissionen den 6 juni meddelandet "Förnybar energi – en viktig spelare på Europas energimarknader" (COM (2012) 271).

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet tar sin utgångspunkt i analysen att förnybar energi bidrar till diversifiering av Europas energiförsörjning och därmed till ökad försörjningstrygghet samt att förnybar energi även bidrar till stärkt

konkurrenskraft genom nya företag, arbetstillfällen och exportmöjligheter samt till minskade utsläpp av växthusgaser. Kommissionen konstaterar att målet om 20% förnybar energi till 2020 är ett överordnat mål tillsammans med målen för klimat och energieffektivisering i Europas 2020- strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

Meddelandet innehåller en beskrivning av hur förnybar energi håller på att utvecklas till en betydande spelare på den europeiska energimarknaden och analyserar hur det befintliga ramverket kan utvecklas samt berör även frågan om ramverk för förnybar energi efter 2020.

I meddelandet beskrivs hur snabbt systemkostnaderna för landbaserad vindkraft och solceller har sjunkit under senare år och att utvecklingen kan förväntas fortsätta så att dessa teknologier kan bli konkurrenskraftiga på flera marknader år 2020. För att uppnå konkurrenskraft krävs dock enligt kommissionen politiska åtaganden om stödjande regelverk. Kommissionen menar att det är viktigt att använda alla tillgängliga verktyg för att sänka produktionskostnaderna så att förnybar energiteknik blir konkurrenskraftig och slutligen marknadsstörd.

I takt med sjunkande systemkostnader anser kommissionen att teknologierna bör utsättas för marknadssignaler och noterar att nationella stödsystem håller på att anpassas för att motverka överkompensation och säkra systemens kostnadseffektivitet. Kommissionen konstaterar samtidigt att medlemsländernas ibland oförutsägbara justeringar av stödsystem har underminerat investerarens förtroende. Kommissionen ser även en risk med att allt för olika stödsystem i EU:s medlemsländer kan skapa hinder för marknadsaktörer att på ett effektivt sätt delta i utbyggnaden i olika länder på den inre energimarknaden. Kommissionen planerar därför att ta fram vägledning innehållandes "best practice" inom området och vid behov även vägledning vad gäller reformer av nationella stödsystem.

Förnybartdirektivet introducerar de s.k. samarbetsmekanismerna som möjliggör för ett medlemsland att tillgodogöra sig förnybar energi i ett annat land. Kommissionen konstaterar att hittills har samarbetet mellan länder om utbyggnaden av ny förnybar energi i princip varit obefintligt, både inom EU och med tredje land. Kommissionen menar att ökat samarbete har stora fördelar, inte minst ekonomiska. Kommissionen aviserar flera åtgärder för att stimulera till samarbete, framförallt med länder i södra Medelhavet. Kommissionen kommer även att ta fram riktlinjer för användningen av samarbetsmekanismerna för att minska komplexiteten och bidra till att de används i större utsträckning inklusive i ett post 2020-perspektiv.

I meddelandet diskuteras hur EU:s inre energimarknad bör underlätta för nya marknadsaktörer även inom förnybar energi. Den inre elmarknaden behöver hantera en ökad andel variabel förnybar elproduktion från bl.a. vindkraft och solenergi. Detta ställer högre krav på tillgänglig effekt för att kunna upprätthålla balansen i elnätet vid produktionsvariationer. Kommissionen

avser återkomma med en djupare analys i ett särskilt meddelande om den inre energimarknaden.

2012/13:FPM14

I meddelandet dras slutsatsen att utvecklingen av energiinfrastrukturen brådskar och är kritiskt viktig för den inre energimarknadens funktion och för att integrera ny förnybar elproduktion. Investeringar behövs i transmissionsnätet, distributionsnätet och i smarta elnät för att kunna hantera större volymer variabel förnybar elproduktion. Kommissionen menar att ett tidigt antagande av föreslagen lagstiftning i infrastrukturpaketet är centralt, särskilt för att påskynda utbyggnaden av ny infrastruktur med en gränsöverskridande effekt.

Kommissionen drar slutsatsen att mikroproduktion av förnybar energi tillsammans med smarta mätare kan stärka konsumenternas ställning på elmarknaden samtidigt som det ökar konsumenternas förståelse och acceptans för utbyggnaden av förnybar energi.

Kommissionen anser vidare att finansiering av forskning och utveckling (FoU) fortfarande är avgörande för att stödja teknikinnovation och fortsatt utveckling av förnybar energi. Kommissionen konstaterar att hittillsvarande FoU-insatser tillsammans med kompletterande stöd för marknadsintroduktion och CO₂-pris har resulterat i att vissa nyckelteknologier (vind och sol) mognat och bidragit till den snabba utvecklingen av förnybar energi. Kommissionen menar samtidigt att andra yngre teknologier är i behov av stöd för att utvecklas för en större framtida roll i energisystemet. Kommissionen lyfter särskilt fram några områden i behov av högre prioritet - havsteknik, energilagring, avancerade material och tillverkning för förnybar teknik. Kommissionen aviserar en utvecklad analys i ett särskilt meddelande om energiteknik under 2013.

Kommissionen uppmärksammar även att ökningen av förnybar energi behöver ske på ett ekologiskt hållbart sätt och pekar särskilt ut utmaningarna med en kraftigt ökad användning av biomassa. Kommissionen räknar här upp befintlig lagstiftning och insatser men menar att ytterligare insatser behövs för att garantera hållbarheten. Kommissionen aviserar att man inom kort kommer presentera rapporter och förslag inom området. Kommissionen avser även att undersöka hur bioenergin bäst kan användas efter 2020 på ett sätt som är förenligt med EU:s energi- och klimatambitioner och med fullt beaktande av miljöaspekter samt sociala och ekonomiska effekter.

Avslutningsvis diskuterar kommissionen behovet av ett ramverk för förnybar energi efter 2020. Kommissionen konstaterar att medlemsstaterna visserligen ser ut att nå sina nationella mål för förnybar energi till 2020 men att förberedelser av vad som ska gälla efter 2020 behöver påbörjas nu eftersom investerare behöver långsiktiga spelregler, inte minst med tanke på den pågående ekonomiska krisen.

Kommissionen konstaterar att oavsett val av scenario i Energy Roadmap 2050 kommer den största andelen av energiförsörjningen 2050 från förnybara energikällor. Kommissionen bedömer att oavsett scenario är en stabil ökning inom förnybar energi ett s.k. no regrets-alternativ för att klara EU:s långsiktiga klimatambitioner. Samtidigt konstateras att tillväxttakten i förnybar energi utan nya åtgärder/mål inom klimat och/eller förnybar energi kan komma att minska kraftigt (från 6% ökning per år till 1%) efter 2020 p.g.a. högre kostnader jämfört med fossila bränslen och särskilda etableringshinder. Som en start på diskussionen om ramverk efter 2020 hänvisar kommissionen till den bilagda konsekvensanalysen som innehåller tre policyalternativ efter 2020 (se avsnitt 1.4). Kommissionen drar dock ingen tydlig slutsats av konsekvensanalysen utan avser återkomma med förslag på politiskt ramverk för förnybar energi för perioden efter 2020.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande har inga direkta effekter på svenska regler då det saknar konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetkonsekvens för Sverige då det ej innehåller konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys (SWD 2012 149) som bilagts meddelandet. Denna analyserar konsekvenser av tre olika policyalternativ samt ett "business as usual"-scenario efter 2020:

- **Business as usual.** Detta alternativ innebär inga nya mål eller åtgärder för förnybar energi eller klimat på EU-nivå efter 2020 och att förnybar energi utvecklas på basis av nuvarande system för handel med utsläppsrätter.
- 1. **Utfasning av fossila bränslen utan mål för förnybar energi efter 2020.** Förnybar energi utvecklas på basis av ökad ambition för utsläppshandeln och/eller andra styrmedel för att nå EU:s långsiktiga klimatmålsättningar.
- 2. **Bindande nationella mål för förnybar energi efter 2020 och koordinerade stödssystem.** Detta innebär en fortsättning av 2008 års klimat- och energipaket med mål för klimat, förnybar energi och energieffektivisering för 2030.
- 3. **Mål för förnybar energi på EU-nivå och harmoniserade åtgärder.** Detta innebär ett mål för förnybar energi på EU-nivå (inga nationella mål) och ett gemensamt harmoniserat stödssystem för alla medlemsländer.

Konsekvensanalysen utvärderar och jämför de tre policyalternativen (1-3 ovan) utifrån deras bidrag till ett antal aktuella utmaningar för förnybar energi och utifrån deras effektivitet, kostnadseffektivitet och koherens. Några av de slutsatser som dras är att:

2012/13:FPM14

- Alternativ 2 och 3 bidrar mest till minskad osäkerhet för investerare och marknadsaktörer inom förnybar energi. Alternativ 2 bedöms också öka klarhet om förutsättningarna för förnybar energi efter 2020 men det bygger på att EU:s utsläppshandel och politik för den icke-handlande sektorn ger effektiva marknadssignaler genom pris på koldioxid som främjar förnybar energi.
- Alternativ 1 kan bidra till ökad kostnadseffektivitet genom ett och samma styrmedel för EU som helhet. Samtidigt bedöms alternativet leda till en svagare teknikutveckling och innovation då det enbart driver fram de billigaste tekniklösningarna.
- Alternativ 2 kan öka kostnadseffektiviteten om nationella stödsystem koordineras och är det alternativ som mest kan bidra till teknikinnovation. Alternativet skulle även bidra till en mer jämn geografisk fördelning av förnybar energi vilket minskar acceptansproblemen.
- Alternativ 3 skulle innebära gemensamma regler på den inre energimarknaden och ett sådant teknikneutralt stöd skulle sannolikt stimulera en utveckling koncentrerad till vissa geografiska områden med bäst naturliga förutsättningar snarare än i anslutning till konsumtionscentra. Alternativet bedöms kunna öka totala stödsystemkostnader, öka kostnader för energiinfrastruktur och innebära större problem med att få acceptans för nya anläggningar hos närboende.
- Kommissionen bedömer att de s.k. systemkostnaderna, som ett mått på kostnadseffektivitet, är ungefär lika stora för alternativ 1-3.
- Alla tre alternativ bedöms vara förenliga med övriga långsiktiga mål inom klimat, miljö och transportområdena.

Kommissionen drar sammanfattningsvis slutsatsen att inget av de tre alternativen tydligt sticker ut som det bästa utifrån den underliggande analysen och att en mer detaljerad analys av samverkan mellan styrmedel kommer att genomföras.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande. Förnybar energi kommer att spela en viktig roll i Europas framtida energisystem.

En ökning av den förnybara energin är gynnsam för att uppnå de energipolitiska målen om ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Utvecklingen behöver även ta hänsyn till fastställda miljökvalitetsmål och ingångna gemenskapsrättsliga åtaganden inom miljöområdet. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att förnybar energi är ett viktigt medel för att nå målet om minskade utsläpp av växthusgaser och kommer att utgöra en viktig del i omställningen till ett hållbart energisystem.

Regeringen välkomnar ett utbyte av ”best practice” om stödsystem för förnybar energi men betonar att varje medlemsland har sina specifika förutsättningar och ambitioner vilket påverkar utformning av stödsystem.

Rörande utvecklingen av stödsystem fram till 2020 välkomnar Regeringen förslaget att utbyta erfarenheter och bästa praxis. Regeringen betonar fördelarna med generellt verkande och marknadsbaserade styrmedel. Regeringen anser vidare att dessa styrmedel måste kompletteras med satsningar på forskning och utveckling

Regeringen välkomnar även att kommissionen återkommer med riktlinjer för att underlätta användningen av samarbetsmekanismer. Regeringen kan lyfta fram den svensk-norska elcertifikatsmarknaden som konkret exempel på samarbete som fungerar sedan 1 januari 2012.

Regeringen välkomnar att kommissionen fortsätter analysen av hur den inre energimarknaden kan hantera en allt större andel förnybar elproduktion där en väl fungerande och integrerad elmarknad med korrekta prissignaler måste vara grundförutsättningen.

Regeringen håller med om att ökad produktion och användning av biomassa för energiändamål behöver ske på ett hållbart sätt. Nationell miljö-, skogs- och jordbrukslagstiftning samt internationella instrument som t.ex. den nyligen beslutade timmerförordningen är de legala instrument som bör användas för en hållbar produktion av biomassa. Genom dessa hanteras produktionen av råvaran i sin helhet och inte bara den del som används för energi. Inom den europeiska gemenskapen är skogspolitiken nationell kompetens.

Regeringen välkomnar en diskussion om ramverk för klimat- och energipolitiken efter 2020. Regeringen konstaterar att de bindande målen för 2020 har bidragit till den snabba utvecklingen av förnybar energi inom unionen. Regeringen noterar EU-kommissionens analys att

utvecklingen av förnybar energi riskerar att bromsa kraftigt efter 2020, om inga ytterligare klimat- eller energipolitiska styrmedel/mål beslutas. Om utvecklingen av förnybar energi ska fortsätta expandera i samma takt som nu

Regeringen anser att för- och nackdelar med ett eventuellt förslag om ett bindande intermediärt mål för andelen förnybar energi för 2030 behöver analyseras vidare för att ett principiellt ställningstagande ska kunna göras. Särskild uppmärksamhet i den fördjupade analysen bör ges interaktionen med klimatpolitiken, speciellt EU:s system för handel med utsläppsrätter. Regeringen uppmanar EU-kommissionen att fördjupa analysen, bl.a. av redovisade policyalternativ, inklusive av kort- och långsiktiga samhällsekonomiska effekter och påbörja utformningen av ett klimat och energipolitiskt ramverk efter 2020 där EU-kommissionens överväganden om förnybar energi ingår.

Bärande delar i detta ramverk bör vara kostnadseffektiva styrmedel som utformas så att suboptimeringar så långt som möjligt undviks och samverkansfördelar tillvaratas. Ramverket kan utifrån en fördjupad analys, som bland annat beaktar hur mål och styrmedel för förnybar energi påverkar kostnadseffektiviteten i uppfyllelsen av den långsiktiga målsättningen för klimatpolitiken, EU ETS samt energisystemet som helhet, även innehålla långsiktiga och konkreta mål.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Av de inledande generella reaktionerna och i diskussionen om rådslutsatser framkommer att flertalet medlemsländer är oroliga över effekterna på elmarknaden och försörjningstryggheten, även mellan medlemsländer, av den snabba utvecklingen av variabel förnybar elproduktion i form av vindkraft och solceller. Åsikterna skiljer sig dock åt hur detta på bästa sätt ska hanteras. Ett fåtal medlemsländer är tydliga förespråkare för nya mål för förnybar energi efter 2020 medan ett något större antal länder är tydligt emot och menar att klimatmålet bör komma i första hand. Merparten av medlemsländerna efterlyser mer analys innan ett ställningstagande kan tas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ett samrådsmöte med intresseorganisationer genomfördes den 24 augusti 2012. Ett antal deltagare betonade vikten av anpassad infrastruktur och riktiga elmarknadsregler för integration av ny förnybar elproduktion i kraftsystemet. Några deltagare förespråkade ökad harmonisering av nationella stödssystem medan andra var emot eller ansåg att det inte var realistiskt. Flera deltagare menade att en ökad användning av samarbetsmekanismerna är viktigt. Ett par deltagare saknade en analys av

förnybar energi för uppvärmning och kylning. Det rådde olika uppfattning kring frågan om EU ska sätta mål för förnybar energi till 2030 eller om det är bättre att stärka EU:s handel med utsläppsrätter. Det fanns förespråkare för båda alternativen. Generellt var näringslivet något mer tveksamma till nya mål för förnybar energi och branschorganisationer inom förnybar energi och miljöorganisationer mer för men det fanns ingen entydig bild. Några deltagare saknade ett färdigt ställningstagande.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att behandlas i rådet under hösten 2012. TTE-rådet väntas anta slutsatser på basis av meddelandet vid sitt möte i december 2012. Slutsatser antas med enhällighet i rådet.

Näringsdepartementet planerar ett samrådsmöte med svenska intresseorganisationer efter sommaren 2012.

4.2 Fackuttryck/termer