



Meddelande om förnybar energi

Näringsdepartementet

2007-05-09

Dokumentbeteckning

KOM (2006) 848 slutlig

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Färdplan för förnybar energi Förnybara energikällor under 2000-talet: att bygga en hållbarare framtid

Sammanfattning

Kommissionens meddelande utgår från de utmaningar som EU och världen står inför när det gäller klimatförändringar och ökat importberoende av olja och fossila bränslen. En ökad användning av förnybar energi leder till både ökad försörjningstrygghet och minskar utsläppen av koldioxid. De målsättningar för förnybar energi som redan ställts upp på gemenskapsnivå bedöms inte kunna uppnås. Mot den bakgrunden föreslår kommissionen en rad åtgärder. Det viktigaste är ett övergripande bindande EU-mål på 20 % förnybara energikällor av bruttonationalanvändningen år 2020. Därtill föreslås ett bindande minimimål för biodrivmedel på 10 % av den totala förbrukningen av bensin och diesel. Kommissionen kommer under 2007 att lägga fram förslag till lagstiftning om det övergripande målet och minimimålet för biodrivmedel.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det krävs ambitiösa mål för att öka andelen förnybar energi på gemenskapsnivå. Under förutsättning att medlemsstaterna fullt ut är delaktiga när de nationella målen fastställs kan regeringen ställa sig bakom förslaget om ett övergripande bindande mål för andelen förnybar energi på 20 % till år 2020. Regeringen förstår också att det finns skäl att sätta upp ett särskilt bindande mål för transportsektorn. Den bindande karaktären hos målet för transportsektorn är lämplig förutsatt att produktionen är hållbar, att den andra generationen biobränslen blir kommersiellt tillgänglig och att direktivet om bränslekvalitet ändras i överensstämmelse med detta så att det går att åstadkomma lämpliga blandningsnivåer.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

1.1.1 Bakgrund

Utgångspunkten för kommissionens förslag är att de utmaningar som EU och världen står inför när det gäller klimatförändringar, ökat importberoende av olja och fossila bränslen samt stigande energipriser. Detta gör våra samhällen och ekonomier sårbara. Slutsatsen blir att dessa utmaningar kräver övergripande och ambitiösa åtgärder. Kommissionen konstaterar att EU har mycket goda skäl att rikta särskild uppmärksamhet mot de förnybara energikällorna eftersom de bl.a. oftast är inhemska och tillgången är jämförelsevis förutsägbar.

1.1.2 Aktuell andel förnybar energi

Europeiska unionen började 1997 att arbeta mot ett mål som gick ut på att andelen förnybar energi av bruttoförbrukningen inom EU skulle vara 12 % 2010 vilket motsvarar en fördubbling av andelen förnybar energi jämfört med 1997. Sedan dess har andelen förnybar energi ökat med 55 % i absoluta energitermer. Trots dessa framsteg indikerar aktuella prognoser att 12-procentsmålet inte kommer att nås. I EU bedöms andelen el från förnybara energikällor inte kunna nå över 10 % till 2010. Det finns många olika orsaker till detta, bl.a. att externa kostnader inte systemetiskt ingår i marknadspriserna för fossila bränslen och att det finns administrativa barriärer av skiftande karaktär. Kommissionen konstaterar att bristen på rättsligt bindande mål för förnybara energikällor på EU-nivå, relativt svag EU-lagstiftning om användningen av förnybar energi inom transportsektorn och en total avsaknad av lagstiftning för värme- och kylsektorn har inneburit att de framsteg som gjorts på det stora hela är resultatet av de ansträngningar som gjorts i ett fåtal engagerade medlemsstater. Det är bara inom elsektorn som det har gjorts stora framsteg tack vare direktivet om förnybar el som antogs 2001 och de uppställda målen kommer nästan att nås. Skillnaderna i de system för el, biodrivmedel respektive uppvärmning och kylning som har fastställts på EU-nivå återspeglas i hur tre sektorerna har utvecklats: en tydlig ökning när det gäller el, en senkommen, men stabil ökning när det gäller biodrivmedel och en långsam ökning när det gäller uppvärmning och kylning. Som en ytterligare förklaring noteras att energieffektiviteten inte varit så stor som väntat, varför den totala energiförbrukningen blivit större än väntat.

Totalt sett har Sverige näst högst andel (26 %) förnybar energi inom EU räknat som andel av bruttoförbrukningen. Vad gäller utvecklingen av förnybar el är Sverige en av nio medlemsstater som är på god väg att nå sina mål. Sverige var även en av endast två medlemsstater där användningen av biodrivmedel översteg unionens referensnivå år 2005, och ligger också väl till när det gäller användningen av biobränslen för uppvärmning.

1.1.3 Vägen framåt

För att förnybara energikällor skall kunna bli en språngbräda till det dubbla målet med ökad leveranstrygghet och minskade utsläpp av växthusgaser anser kommissionen att det krävs att EU främjar förnybara energikällor på ett annat sätt än idag. Den nuvarande EU-lagstiftningen måste stärkas och utökas. Det är särskilt viktigt att se till att var och en av medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att öka andelen förnybar energi i sin energimix. Nedan redogörs för kommissionens förslag till en möjlig väg för att uppnå detta.

1.1.3.1 Grundprinciper

Det bör fastställas ett antal grundprinciper för en framtida politisk ram för förnybar energi. Syftet med en sådan politisk ram är att åstadkomma en avsevärd ökning av andelen förnybara energikällor i EU:s energimix och kommissionen anser därför att ramen bör:

- vara stabil och bygga på långsiktiga och obligatoriska mål,
- ge större utrymme för variationer beträffande de mål som fastställs för de olika sektorerna,
- vara övergripande och även omfatta uppvärmning och kylning,
- innehålla kontinuerliga åtgärder för att undanröja hinder för utnyttjandet av förnybara energikällor,
- beakta sociala och miljömässiga aspekter,
- säkra att de politiska åtgärderna är kostnadseffektiva, och
- vara förenlig med den inre energimarknaden.

1.1.3.2 Mål

Kommissionen anser att ett övergripande, bindande EU-mål på 20 % förnybara energikällor av bruttonationalförbrukningen 2020 är genomförbart och önskvärt. Det är i linje med den ambitionsnivå som föreslagits av Europeiska rådet och Europaparlamentet.

Biodrivmedel kostar generellt sett mer än andra typer av förnybar energi. Emellertid är biodrivmedlen den enda förnybara energikälla som kan klara energikraven från transportbranschen, med dess nästan totala beroende av

olja och det faktum att det är extra svårt att åstadkomma en minskning av växthusgaserna i denna bransch. Kommissionen föreslår därför att det införs rättsligt bindande minimimål för biodrivmedel i den nya ramen. Det behövs en tydlig indikation om den framtida nivån på dessa mål redan nu, eftersom tillverkarna snart kommer att bygga fordon som kommer att rulla på vägarna 2020 och som måste kunna köras på dessa bränslen.

Minimimålet för biodrivmedel för 2020 bör, utifrån konservativa antaganden om tillgången på hållbart producerade råvaror, om teknik för bilmotorer och om produktion av biodrivmedel, fastställas till 10 % av den totala förbrukningen av bensin och diesel. För att säkra ett smidigt genomförande av målet avser kommissionen bl.a. att föreslå lämpliga ändringar av direktivet om drivmedelskvalitet (98/70/EG).

1.1.3.3 Nationella mål och handlingsplaner – hur kan vi förverkliga politiken i praktiken?

Kommissionen föreslår att det övergripande EU-målet bryts ner i bindande nationella mål och när detta görs bör det tas hänsyn till varierande nationella omständigheter. Medlemsstaterna bör ges utrymme att själva välja att främja de förnybara energikällor som bäst lämpar sig utifrån varje medlemsstats potential och prioriteringar.

Varje medlemsstat skall utarbeta en nationell handlingsplan för hur man avser att uppnå målen och handlingsplanen skall lämnas in till kommissionen. Handlingsplanerna skall innehålla sektorsmål och sektorsåtgärder som säkrar att de nationella målen uppnås. Medlemsstaterna kommer i samband med att de genomför de nationella målen i praktiken att behöva fastställa egna specifika mål för el, biodrivmedel och uppvärmning och kylning.

Kommissionen kommer under 2007 att lägga fram förslag till lagstiftning om det övergripande målet och minimimålet för biodrivmedel, tillsammans med bestämmelser för att underlätta en större ökning av andelen förnybara energikällor i de tre sektorerna, samt nödvändiga övervakningsåtgärder. Den nya lagstiftningen kommer att bygga vidare på och stärka den nuvarande lagstiftningsramen inför perioden efter 2010.

Förutom den lagstiftning som diskuteras ovan och tillämpningen av den i medlemsstaterna kommer kommissionen att vidta en rad ytterligare åtgärder i syfte att, t.ex. underlätta tillträde till elnätet, minska administrativa barriärer, stimulansåtgärder och stöd för biodrivmedel och åtgärder för att se till att de externa kostnaderna för konventionella fossila bränslen räknas med i priset.

Medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna uppmanas också att bl.a. vidta åtgärder för att effektivisera tillståndsförrandena och förbättra planeringsmekanismerna för förnybara energikällor.

Den ytterligare spridning av förnybar energi som krävs för att nå målet på 20 % kommer att minska de årliga koldioxidutsläppen med 600 Mt till 2020. Med ett antaget koldioxidpris på 25 euro/ton, kan den totala koldioxidvinsten beräknas ha ett värde på mellan 150 och 200 miljarder euro.

Förnybar energi bidrar till leveranstrygghet genom att den ökar andelen inhemskt producerad energi, diversifierar bränslemixen, diversifierar källorna för energiimport och ökar andelen energi från politiskt stabila regioner.

Det kommer att medföra merkostnader att nå målet för förnybar energi i EU till 2020. Kostnadernas omfattning beror på finansieringens sammansättning, på vilka tekniska val som görs och på graden av konkurrens i sektorn. Kostnaderna kommer dock framför allt att avgöras av de internationella priserna för konventionella energikällor, särskilt olja. De genomsnittliga merkostnaderna jämfört med konventionella alternativ kommer att bero på framtida uppfinningar och priserna på konventionell energi, och kommer antagligen att ligga på mellan 10,6 och 18 miljarder euro per år.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har en lång tradition av att främja användningen av förnybar energi och det har funnits en rad styrmedel för detta. Sverige är också ett av de länder som har högst andel förnybar energi, både generellt och inom varje sektor. Kommissionens främsta förslag är att det ska etableras bindande mål för varje medlemsstat. Arbetet med att fastställa dessa mål kvarstår. Kommissionen avser också att under 2007 återkomma med förslag till lagstiftning. Det är därför svårt att idag se vilka effekterna blir på gällande svenska regler. Mot bakgrund av att medlemsstaterna föreslår få frihet att själva fastställa mål för de enskilda sektorerna bedöms det finnas goda förutsättningar att bygga vidare på gällande svenska regler. Bedömningen är att medlemsstaterna även kommer att få stor frihet att utforma styrmedel för att nå de mål som ställs upp.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionen avser att under 2007 återkomma med förslag till lagstiftning. Innan dess är det svårt att ange några budgetära konsekvenser. Kommissionen har gjort dock en uppskattning av de totala kostnaderna på gemenskapsnivå, se ovan.

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ. Den övergripande ambitionen är i hög utsträckning i linje med regeringens energipolitiska prioriteringar, inte minst kopplingen mellan energi- och klimatpolitiken. Regeringen delar också synen att ökad energihushållning och ökad användning av förnybar energi är viktiga delar för att möta klimathotet.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det krävs ambitiösa mål för att öka andelen förnybar energi. För att nå dessa mål krävs därtill kraftfulla styrmedel samtidigt som medlemsstaterna fullt ut måste involveras i arbetet med hur målen ska uppfyllas.

Under förutsättning att medlemsstaterna fullt ut är delaktiga när de nationella målen fastställs, kan regeringen ställa sig bakom kommissionen förslag om ett övergripande bindande EU-mål för andelen förnybar energi på 20 % till år 2020. Vi stödjer den föreslagna linjen att medlemsstaterna ska ha flexibilitet att stödja sådan typ av förnybar energi som bedöms vara mest lämplig utifrån det enskilda landets förutsättningar. Därmed kan vi fokusera på sådana åtgärder och sektorer som är energi- och kostnadseffektiva.

Ett särskilt mål för biodrivmedel i transportsektorn innebär en avvikelse från den generella principen att medlemsstaterna själva ska kunna bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för att nå det nationella målet för användningen av förnybar energi. Regeringen accepterar ett bindande mål för biodrivmedel mot bakgrund av den stora användningen av fossila bränslen i transportsektorn. Det är däremot viktigt beakta fördelarna med andra tänkbara lösningar för transportsektorn - såsom effektiva hybrid- eller bränslecellsdrivna fordon. För att motverka klimatförändringarna ska därför huvudfokus ligga på åtgärder i sektorer som är mest energi- och kostnadseffektiva.

Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 9 mars träffades en överenskommelse om ett bindande mål på 20 % för andelen förnybar energi av all energikonsumtion i EU senast 2020. För biodrivmedel enades man om ett bindande mål på minst 10 % som skall uppnås av alla medlemsstater för andelen biobränslen av all konsumtion av bensin och diesel för transporter i EU senast 2020 som skall införas på ett kostnadseffektivt sätt. Detta måls bindande karaktär är lämplig förutsatt att produktionen är hållbar, att den andra generationen biobränslen blir kommersiellt tillgänglig och att direktivet om bränsle kvalitet ändras i överensstämmelse med detta så att det går att åstadkomma lämpliga blandningsnivåer.

Regeringen stödjer kommissionens plan att presentera ett lagstiftningsförslag under år 2007 med inriktning att förverkliga de förslag som presenteras i färdplanen. I samband med detta är det dock viktigt att även de styrmedel som finns inom klimatpolitiken beaktas.

2006/07:FPM78

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns ett starkt stöd för ett övergripande mål och den föreslagna linjen att medlemsstaterna ska ha flexibilitet att stödja sådan typ av förnybar energi som bedöms vara mest lämplig utifrån det enskilda landets förutsättningar. De flesta länderna förespråkade dock indikativa mål när det gäller den övergripande ambitionen för användningen av förnybar energi. Det samma gällde initialt även målet för biodrivmedel.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissbehandling ej skett.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen avser att under 2007 att läggas fram förslag till lagstiftning om det övergripande målet och minimimålet för biodrivmedel, tillsammans med bestämmelser för att underlätta en större ökning av andelen förnybara energikällor i de tre sektorerna, samt nödvändiga övervakningsåtgärder.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

I nuläget endast policydokument. De konkreta förslag till rättsakter som väntas läggas följa på detta meddelande, kan förväntas ha artikel 175 som rättslig grund.

3.3 Fackuttryck/termer

-