



Energieffektiviseringsplan 2011

Näringsdepartementet

2011-04-11

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 109

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - Handlingsplan för energieffektivitet 2011

Sammanfattning

Vid Europeiska rådets vårtoppmöte 2007 antogs bl.a. ett mål om att gå mot 20 procent ökad energieffektivitet. Åtgärder för att nå detta mål presenterades redan hösten 2006 i en handlingsplan för energieffektivisering. Enligt denna handlingsplan skulle en översyn göras hösten 2009. Denna översyn försenades och kommissionen presenterade först den 8 mars 2011 en kompletterande energieffektiviseringsplan.

Den kompletterande handlingsplanen för energieffektivisering omfattar drygt 20 åtgärdsförslag inom sammanlagt sex huvudområden: *Den offentliga sektorn som föregångare, lågenergibygnader, energieffektivisering för konkurrenskraftig industri, ändamålsenligt finansieringsstöd, besparingar för konsumenterna, samt ramverk för rapportering av nationella åtgärder.*

Regeringen välkomnar att kommissionen presenterat en uppdaterad energieffektiviseringsplan. Det är särskilt välkommet att planen lyfter fram betydelsen av energieffektivisering i hela energisystemet, och inte bara i slutanvändningsskedet.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade 2005 en grönbok om energieffektivisering (KOM (2005) 265 slutlig) i vilken man målade upp en potential på mer än 20 procent effektivare energianvändning till år 2020. Hösten 2006 la kommissionen förslag till en omfattande handlingsplan för energieffektivisering för att realisera effektiviseringspotentialen (KOM (2006) 545 slutlig), innehållande tio prioriterade handlingsområden och närmare 80 åtgärdsförslag på gemenskapsnivå. Handlingsplanen för energieffektivisering har därefter utgjort en del av det klimat- och energipaket som kommissionen presenterade tidigt år 2007. Planen låg till grund för Europeiska rådets antagande av 20/20/20-målen för energieffektivisering, minskade växthusgasutsläpp och ökad andel förnybar energi i mars 2007. Enligt 2006 års handlingsplan skulle en översyn av handlingsplanen göras hösten 2009. Denna översyn försenades och kommissionen presenterade först den 8 mars 2011 en kompletterande energieffektiviseringsplan.

Energieffektivisering pekas ut som ett av fem prioriterade områden i kommissionens meddelande "Energi 2020: en strategi för konkurrenskraftig, hållbar och trygg energiförsörjning" (KOM (2010) 639), den s.k. energistrategin. Denna strategi presenterades den 10 november 2010. Förslagen i energistrategin har i hög grad utvecklats i energieffektiviseringsplanen.

1.2 Förslagets innehåll

Den kompletterande handlingsplanen för energieffektivisering omfattar drygt 20 åtgärdsförslag inom sammanlagt sex huvudområden.

1. Den offentliga sektorn som föregångare

Kommissionen föreslår införande av skärpta krav på energiprestanda vid offentlig upphandling inom fler områden än fordon och transporter, bindande krav på årlig renovering av 3 procent av den byggnadsyta som ägs/används av offentliga aktörer, fortsatt stöd till lokalt/kommunalt arbete för energiomställning (bl.a. *Borgmästaravtal*), samt satsning av initiativet *Smarta städer och smarta samhällen* som aviserats inom SET-planen.

2. Lågenergibyggnader

Förslag om utredning av möjligheter att främja fjärrvärme inom ramen för integrerad stadsplanering, krav på medlemsstaterna att i linje med nationell fastighetslagstiftning införa regler som kan åtgärda problem med delade incitament till energieffektivisering, utvecklade insatser för att främja tillgång och mobilisering av arbetskraft som behövs för att bygga, driva och

3. Energieffektivisering för konkurrenskraftig industri

Kommissionen föreslår ett antal åtgärder för att främja ökat utnyttjande av kraftvärmeproduktion, bl.a. ökad efterlevnadskontroll beträffande krav på bästa tillgängliga teknik för el- och värmeproduktionsanläggningar, krav på kraftvärmeproduktion vid tillståndsgivning för ny termisk elproduktion och krav på elproduktion i fjärrvärmeanläggningar (under förutsättning att det finns tillräcklig avsättning för producerad el/värme i området), samt prioriterat nättillträde för el som producerats i kraftvärmeverk.

Kommissionen föreslår vidare krav på att medlemsstaterna ska införa nationella system för bindande energibesparingskrav på energibolag (s.k. vita certifikat). Meddelandet innehåller en uppmaning till medlemsstaterna att främja energieffektivisering i små och medelstora företag, och att införa krav på stora företag att genomföra regelbundna energirevisioner.

4. Ändamålsenligt finansieringsstöd

Beträffande finansiering av energieffektiviseringsåtgärder ska kommissionen analysera uppnådda resultat och mervärdet av existerande finansieringsinstrument på EU-nivå. Dessa instrument ska utvecklas för att skapa förutsättningar för privata investeringar i energieffektivisering som behövs för att EU:s energi- och klimatmål ska uppnås.

5. Besparingar för konsumenterna

För att främja energibesparingar för konsumenterna föreslår kommissionen att information tas fram om energianvändning, fortsatt utveckling av energi- och resursprestandakrav inom ramen för ekodesigndirektivet, åtgärder för att säkerställa utveckling och utbyggnad av smarta nät och utbredd användning av smarta mätare för el, gas, värme/kyla och varmvatten, samt utvecklad energimärkning av produkter och byggnader.

6. Ramverk för rapportering av nationella åtgärder

I enlighet med energitjänstedirektivet (2006/32/EG) lämnar medlemsstaterna vart tredje år en omfattande rapport av nationella åtgärder (en nationell handlingsplan för energieffektivisering) till kommissionen. Enligt Europeiska rådets beslut i juni 2010 om den nya EU2020-strategin ska medlemsstaterna som en del av de nationella reformprogrammen kopplade till nämnda strategi även årligen rapportera nationella åtgärder för energieffektivisering till kommissionen. Kommissionen ska analysera och under sommaren 2011 föreslå utformning av det mest ändamålsenliga ramverket för medlemsstaternas rapportering av nationella åtgärder för energieffektivisering.

I fråga om nationella mål för energieffektivisering föreslår kommissionen att dagens system med vägledande mål ska fortsätta att gälla, men att en översyn

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Många av de förslag som lanseras i meddelandena kan komma att resultera i mer konkreta lagförslag, i huvudsak genom revidering av energitjänstedirektivet (2006/32/EG) och kraftvärmedirektivet (2004/8/EG). Ändringar kan även komma att föreslås i ekodesigndirektivet (2009/125/EG) och energimärkningsdirektivet (2010/30/EU).

I nuläget är detaljeringsgraden på förslagen inte sådan att det går att bedöma den samlade effekten av förslagen på svensk lagstiftning. Det kan dock konstateras att en del förslag inte skulle föranleda några ändringar av svenska regler, då de redan ställer motsvarande eller liknande krav. Detta gäller t.ex. förslag om krav på industrin att genomföra regelbundna energirevisioner. Sådana krav följer redan av bestämmelser i Miljöbalken.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslagen i meddelandet (SEC(2011) 277), men presenterar i denna inte någon analys av samhälls-ekonomiska kostnader för de åtgärder som föreslås, vare sig i helhet eller för enskilda åtgärder. Kommissionen har inte heller analyserat de olika förslagens inverkan på målen för förnybar energi respektive minskad klimatpåverkan. Avsaknaden av sådan analys försvårar en utvärdering av de kostnaderna och nyttor som kommissionens meddelande medför, såväl som av effekter på tillväxt och sysselsättning för EU som helhet.

Regeringen bedömer att förslaget om kvantifierad årlig renoveringstakt för offentliga byggnader, med fokus på energieffektivisering, skulle få omfattande budgetära och samhällsekonomiska konsekvenser då det tvingar fram förtida renovering av byggnader utan hänsyn till vilka faktorer i övrigt som ligger till grund för renoveringar. Svensk bygglagstiftning kräver att hänsyn tas till en bred uppsättning tekniska funktionskrav när en byggnad renoveras. Kostnaderna för dessa förtida renoveringar skulle konkurrera med andra utgiftsområden och anslag.

Regeringen bedömer vidare att ett obligatoriskt system med krav på energibolag att genomföra energibesparande åtgärder har små möjligheter att bidra positivt till den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten för den svenska energieffektiviseringspolitiken. Därtill är det förknippat med omfattande administrativa kostnader för verifiering och utfärdande av certifikat. Huvudsyftet med ett sådant system är enligt kommissionens meddelande att skapa ett ekonomiskt värde på energibesparing. På de

svenska energimarknaderna skapas redan detta ekonomiska värde genom att energi- och koldioxidskatter samt utsläppshandel slår igenom på el- och värmepriset, något som ger incitament för energibesparing.

Konkreta lagförslag väntas presenteras under sommaren 2011, vilka kommer att följas av ytterligare konsekvensanalyser. Förslag om finansiella program kommer att presenteras först efter att beslut om nästa finansiella perspektiv fattats.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har i EU, inte minst under sitt ordförandeskap, drivit frågan om energieffektivisering som ett viktigt medel för att nå övergripande målsättningar inom energipolitiken såsom minskade utsläpp av växthusgaser, ökad försörjningstrygghet och ökad konkurrenskraft. Regeringen välkomnar därför att kommissionen presenterat en uppdaterad energieffektiviseringsplan. Det är särskilt välkommet att planen lyfter fram betydelsen av energieffektivisering i hela energisystemet, från produktion via distribution till slutanvändning. Detta är viktigt för att energieffektiviseringspolitiken ska bidra till de övergripande målsättningarna.

Regeringen välkomnar att flera svenska prioriteringar och styrkeområden betonas i handlingsplanen. Bl.a. kan nämnas satsningar på smarta städer och smarta nät, ökade incitament för kraftvärme och fjärrvärme/fjärrkyla, fokusering på små och medelstora företag, främjande av energiledning och frivilliga åtaganden i industrin, och att underlätta offentlig upphandling av energitjänster.

Regeringen ser även positivt på att kommissionen valt att inte nu införa bindande nationella mål. Detta eftersom det i dagsläget inte finns någon enighet om hur energieffektivisering ska mätas och följas upp. Regeringen verkar aktivt för att EU utvecklar en metodik med en bred uppsättning indikatorer för uppföljning och rapportering av energieffektivisering. Regeringen förordar av administrativa skäl att en mer omfattande rapportering från medlemsstaternas sida även framgent sker vart tredje år genom nationella handlingsplaner.

Regeringen välkomnar åtgärder som utvecklar den offentliga sektorns roll som föregångare, men avvisar förslaget att kräva en kvantifierad renoveringstakt av de byggnader som offentliga aktörer äger och/eller använder. Detta förslag tar inte hänsyn till de olika situationer som råder i EU för det offentligt ägda och använda byggnadsbeståndet.

Regeringen har förståelse för att länder med en mindre liberaliserad energimarknad, där koldioxidskatter och utsläppshandel inte slår igenom på

energipriset, väljer att införa system för vita certifikat. Sådana system kan även tjäna andra syften, t.ex. som åtgärd för att minska energifattigdom i länder där man inte har bostadsbidrag. Regeringen ställer sig dock tvekan till kommissionens förslag att alla medlemsstater, oberoende av energimarknadernas funktion och andra nationella förutsättningar, ska tvingas att införa system med bindande energibesparingskrav på energibolag (s.k. vita certifikat).

Regeringen anser att det är angeläget att kommissionen presenterar mer genomarbetade och transparenta konsekvensbedömningar av de detaljerade förslag som följer på energieffektiviseringsplanen, så att samhälls-ekonomiska effekter och effekter på klimatmål och förnybart mål framgår.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater betonar betydelsen av energieffektivisering, men motsätter sig av olika skäl bindande energieffektiviseringsmål. Flertal medlemsstater efterlyser kraftigare åtgärder för energieffektivisering, men betonar samtidigt vikten av flexibilitet för medlemsstaterna att själva utforma styrmedel och åtgärder. Så gott som samtliga medlemsstater har uttryckt tveksamhet till att införa ett kvantifierat mål för renoveringsgrad för den offentliga sektorns byggnader.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har antagit en resolution som ett inspel till den energistrategi som kommissionen presenterade i november 2010. I detta betonades energieffektivisering som en huvudprioritering för EU:s energistrategi. Detta anses vara ett kostnadseffektivt sätt att minska det externa beroendet, bekämpa klimatförändringarna, skapa jobb och motverka effekterna av ökande energipriser.

Europaparlamentet uppmanade vidare kommissionen att utvärdera genomförandet av befintlig lagstiftning och, om utvärderingar påvisar brister, föreslå ytterligare förslag, exempelvis bindande energieffektiviseringsmål.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Då meddelandet avses färdigbehandlas i början av juni medges ingen traditionell remissbehandling om tre månader.

Av vad som framgått så här långt i kontakter med företag, branschorganisationer och myndigheter, tycks man allmänt dela regeringens syn på förslagen i meddelandet.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kommer i ett senare skede bli föremål för rådsslutsatser, som antas enhälligt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

EU har i enlighet med artikel 194(1) i fördraget om europeiska unionens funktionssätt rätt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att främja energieffektivisering. Kommissionen bedömer att gemenskapsåtgärder är motiverade mot bakgrund av analysen att medlemsstaternas egna ansträngningar för energieffektivisering sammantaget inte bidrar till att EU:s mål för energieffektivisering uppnås. Kommissionen har i tillhörande konsekvensbedömning gjort bedömningen att alla förslag som presenteras inom sektorerna bostäder och service, industri och energi respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Förslagen är i de flesta fall beskrivna på en mycket övergripande nivå och kommer att följas av preciserade lagförslag eller finansieringsprogram varför regeringen inte kan utesluta att ytterligare bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet kan behöva göras. Regeringen noterar dock att kommissionen inte har konsekvensanalyserat de åtgärdsförslag som presenteras för den offentliga sektorn. Regeringen bedömer att förslaget om att införa ett enhetligt bindande mål för renoveringstakten för offentliga byggnader inte respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Energiministrarna kommer att anta slutsatser om energieffektiviseringsplanen vid TTE-rådet den 10 juni 2011.

På grundval av meddelandets och rådets prioriteringar avser kommissionen att utarbeta konkreta lagstiftningsinitiativ och förslag inom de kommande 18 månaderna.

-