



Revidering av EU:s direktiv för förnybar energi

Infrastrukturdepartementet

2021-09-01

Dokumentbeteckning

COM (2021) 557

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att EU:s mål för andel förnybar energi 2030 höjs från 32 procent till 40 procent, samt att även submålen för bl.a. värme- och transportsektorn justeras upp. Kommissionen föreslår också åtgärder för att främja vätgas i transport- och industrisektorena, samt åtgärder för att främja energisystemintegration och ökat samarbete mellan medlemsstaterna om produktion av förnybar energi. Förslaget innehåller också skärpta hållbarhetskrav och ökad rapportering för bioenergi.

Regeringen välkomnar förslaget att direktivets bindande övergripande mål till 2030 anpassas till EU:s reviderade mål att minska växthusgasutsläppen med minst 55 procent till 2030. Regeringen är dock kritisk till förslagen att öka detaljregleringen av hur målen för ökad andel förnybar energi ska uppnås, liksom att regelverket kring bioenergins hållbarhet revideras innan det går att utvärdera effekten av de regler som började tillämpas i juli 2021.

1.1 Ärendets bakgrund

Den 11 december 2019 presenterade Europeiska kommissionen meddelandet om den europeiska gröna given (Faktapromemoria 2019/20:FPM13). Syftet var att främja ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi med nettonollutsläpp 2050. Meddelandet aviserade en rad kommande lagstiftningsförslag och strategier. Den gröna given följdes den 8 juli 2020 av de två kompletterande strategierna Kraft till en klimatneutral ekonomi: En EU-strategi för energisystemintegration, samt En vätgasstrategi för ett klimatneutralt Europa. Båda strategierna syftar till att bidra till att uppfylla målen i Parisavtalet och Agenda 2030, samt stärka EU:s industriella konkurrenskraft. Det aktuella förslaget att revidera EU:s direktiv för förnybar energi är en del av lagstiftningspaketet Fit for 55 som presenterades den 14 juli 2021 och syftar till att genomföra den europeiska gröna given.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget klassificeras av kommissionen som en begränsad revidering då förslaget bara syftar till att anpassa ambitionsnivån till det höjda klimatmålet och värna t.ex. biodiversitet och andra miljömål.

1.2.1 EU:s bindande mål för andelen förnybar energi

Kommissionen föreslår att nuvarande bindande 2030-mål för totala andelen förnybar energi höjs från minst 32 procent till minst 40 procent av EU:s totalt använda energi.

1.2.2 Gemensamma projekt och havsbaserad energi

Kommissionen föreslår att alla medlemsstater senast sista december 2025 ska ha slutit minst ett avtal med en eller flera medlemsstater om gemensamma projekt för produktion av förnybar värme, kyla eller el. Man föreslår också att alla medlemsstater som gränsar till en havsbassäng gemensamt ska definiera ett mål för mängden förnybar energi som ska produceras i denna bassäng fram till 2050, med delmål för 2030 och 2040.

1.2.3 Främjande av förnybar energi i byggnader och för produktion av värme och kyla

Kommissionen föreslår att nuvarande icke-bindande mål för medlemsstaterna att årligen öka andelen förnybar energi i värme- och kylsektorn till 2030 görs bindande, och att målet sänks från nuvarande 1,3 procentenheter till 1,1 procentenhet. Kommissionen föreslår dock ingen ändring av nuvarande reglering som innebär att medlemsstater som, likt

Sverige, har mer än 60 procent förnybar energi i värme- och kylsektorerna får räkna denna högre andel som uppfyllande av direktivets krav på årlig ökning.

Kommissionen föreslår också att medlemsstaterna ska definiera ett indikativt mål till 2030 för andelen förnybar energi i byggnadssektorn. Detta mål ska överensstämma med ett föreslaget indikativt mål att hela EU senast 2030 ska ha minst 49 procent förnybar energi i byggnadssektorn.

För att uppnå målen föreslår kommissionen att medlemsstaterna i t.ex. byggnadsregler definierar miniminivå för andelen förnybar energi, justerar stödsystem eller reviderar andra lämpliga regelverk.

1.2.4 Främjande av systemintegration av förnybar energi

Kommissionen föreslår att stamnätsoperatörer och elnätsägare i nära realtid ska tillhandahålla digitaliserad information om andelen förnybar el samt elens växthusgasprestanda i aktuellt prisområde så att uppgifterna kan avläsas av elektroniska system för laddning av elfordon, smarta elmätare, etc.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att tillverkare av batterier och elfordon möjliggör extern avläsning från tredje part av batteriernas status, storlek, etc. Medlemsstaterna ska även säkerställa att icke-publika laddstationer stöder smarta laddningsfunktioner.

Kommissionen föreslår också att medlemsstaterna etablerar ramverk som säkerställer tillräcklig produktion av förnybar el för framtida efterfrågan.

1.2.5 Förnybar energi i industrin

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska sträva efter att till 2030 uppnå 1,1 procentenhets årlig ökning av andelen förnybar energi i industrin.

Man föreslår också att medlemsstaterna ska säkerställa att 50 procent av industrins vätgas användning utgörs av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att industri som marknadsför produkter med argument om förnybar energi redovisar andelen förnybar energi för produkternas hela produktions- och distributionskedja.

1.2.6 Förnybar energi i fjärrvärme och fjärrkyla

I förslaget höjs nuvarande icke-bindande mål för medlemsstaterna att årligen öka andelen förnybar energi och spillvärme i fjärrvärme och fjärrkyla från 1,0 procentenhet till 2,1 procentenheter. Man föreslår dock ingen ändring i dagens reglering av att medlemsstater som, likt Sverige, har mer än 60 procent förnybar energi i dessa sektorer får räkna denna högre andel som uppfyllande av direktivets krav på årlig ökning. Kommissionen föreslår dock att medlemsstater som, likt Sverige, har mer än 90 procent högeffektiv

1.2.7 Reduktionsplikt för transportsektorn

Kommissionen föreslår att nuvarande bindande mål för andel förnybar energi i transportsektorn ersätts med ett bindande mål att varje medlemsstat ska tillföra så mycket förnybar energi till transportsektorn att man uppnår minst 13 procent växthusgasreduktion till 2030, jämfört med utsläppen från fossila drivmedel.

Nuvarande bindande submål för andelen avancerade biodrivmedel och biogas till 2030 föreslås sänkas från 3,5 procent till 2,2 procent. Samtidigt föreslås ett nytt bindande submål om att varje medlemsstat ska uppnå en andel om minst 2,6 procent förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung i transportsektorn.

Medlemsstaterna föreslås också införa ett system med handelsbara certifikat för förnybara transportbränslen, samt att sådana certifikat även ska tilldelas aktörer som tillhandahåller förnybar el som säljs vid publika laddstationer.

Kommissionen föreslår också att nuvarande system där användningen av vissa biodrivmedel och förnybar el räknas upp med en multiplikator i huvudsak tas bort. Undantaget är användningen av avancerade biodrivmedel och biogas som används i flyget och sjöfarten, där rapporteringen av användningsmängd föreslås räknas upp med en faktor 1,2.

Kommissionen föreslår även att oavsett användningssektorer måste växthusgasprestandan för alla förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung och återvunna kolbaserade bränslen minska utsläppen växthusgaser med minst 70 procent, jämfört med fossila alternativ.

1.2.8 Skärpta krav på bioenergi

Kommissionen föreslår införande av en reglerad kaskadprincip för biomassa och att medlemsstaterna därför inte får ge stöd till biobränsle från stubbar eller delar av trädet som kan användas som sågtimmer. Kommissionen föreslås också få ett mandat att i en delegerad akt ytterligare precisera tillämpningen av kaskadprincipen.

Man föreslår också att biobränslen inte får komma från skog med hög biodiversitet, från våtmarker eller från urskog och inte heller från skog som saknar tecken på mänsklig påverkan. Kommissionen föreslår också att skogsbiobränslen inte får komma från torvmark, om man inte kan bevisa att marken inte dränerats efter 2008.

Kommissionen föreslår också att det ska krävas nationell reglering av att t.ex. stubbar inte skördas, att stora kalhyggen undviks, och att markskador undviks, för att ekonomiska aktörer ska slippa redovisa uppfyllnad av hållbarhetskraven för varje enskild biobränsleleverans.

Förslaget innebär också att medlemsstaterna inte får ge stöd till elproduktion från biobränslen i kondenskraftanläggningar.

2020/21:FPM144

Kommissionen föreslår vidare att redovisningsplikten av hållbarhetskriterierna för fasta biobränslen utvidgas genom att sänka storleksgränsen för anläggningar som måste redovisa från 20 MW till 5 MW termisk effekt. Man föreslår också att kravet på att redovisa bioenergins växthusgasprestanda i el- och värmeproduktion utökas till att även omfatta anläggningar som tagits i drift innan kraven infördes.

Kommissionen föreslår även att möjligheten till förenklad verifiering av bränslets ursprung tas bort i länder som har relevant nationell lagstiftning.

Förslaget innebär också att möjligheten för medlemsstater att tillämpa regionspecifika typvärden för växthusgasutsläpp från produktion av biobränslen från jord- och skogsbruksmark tas bort. Förslaget innebär också att biodrivmedel som producerats av restprodukter som kan användas som foder eller mat ska påföras samma växthusgasutsläpp som produktion av jämförbart foder eller mat skulle generera.

Kommissionen föreslår vidare att unionsdatabasen där prestanda, ursprung, etc. för alla producerade biodrivmedel registreras utökas till att omfatta alla flytande och gasformiga förnybara bränslen, samt att kommissionen ges mandat att i en delegerad akt utöka kraven på innehållet i databasen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar för närvarande förslagets effekter på svenska regler. Tillstånd att uppföra och driva anläggningar för överföring och distribution av el regleras i ellagen (1997:857) och förslaget att redovisa elens klimatprestanda tillgängligt i realtid skulle förutsätta förändringar i denna reglering. Byggnaders energiprestanda regleras i lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, vilken sannolikt påverkas av förslagen om laddinfrastruktur och andel förnybar energi i byggnader. Förslaget om obligatoriskt tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten skulle kräva revidering av fjärrvärmelagen (2008:263). Minskningen av växthusgasutsläpp i transportsektorn regleras i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel och skulle påverkas av förslaget att införa ett submål för andelen förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung i transportsektorn. Biobränslets hållbarhetskrav regleras i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen. Både förslaget om skärpta hållbarhetskrav för bioenergi och förslaget om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung skulle innebära förändringar i nuvarande regelverk.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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 som inom EU, ska finansieras inom ram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att direktivet anpassas till EU:s höjda klimatambition och regeringen bedömer att 40 procent förnybar energi i EU, i kombination med andra fossilfria lösningar kan utgöra ett viktigt bidrag till EU:s klimatmål. Regeringen anser att målnivån bör vara så hög som krävs för att EU:s klimatmål nås och regeringen delar kommissionens bedömning av målnivån. Regeringen anser att också ambitionsnivån i transportsektorn bör höjas och välkomnar förslaget att submålet för andel förnybar energi ersätts med ett utsläppsreduktionsmål.

Regeringen anser dock att anpassningen till det höjda klimatmålet i huvudsak kan genomföras genom att målnivåerna i de bindande övergripande energimålen höjs och att EU i övrigt bör vara återhållsamt med ny bindande detaljreglering av hur dessa mål måste uppnås. Regeringen anser att energiomställningen i huvudsak bör vara marknadsdriven för att företag och regioner ska kunna utnyttja sina specifika förutsättningar för att bygga konkurrenskraft. Regeringen avser därför verka för att direktivet inte inför nya bindande submål, samt att icke-bindande mål, krav på gemensamma projekt, och annan detaljreglering inte väljs framför mer effektiva och marknadsbaserade handlingsalternativ.

Regeringen anser att Sveriges avreglerade värmemarknad fungerar väl och att åtgärder i värmesektorn är särskilt beroende av nationella och regionala förutsättningar. Regeringen anser allmänt att EU:s utfasning av fossila bränslen i värmesektorn i högre grad bör drivas av att uppvärmning med fossila bränslen blir dyrare. Regeringen avser därför verka för att direktivet inte ökar detaljregleringen av förnybar energi i denna sektor.

Regeringen är också tveksam till att nyttan uppväger den administrativa bördan om elnätsföretagen ska redovisa andelen förnybar energi och växthusgasprestanda i realtid. Regeringen avser verka för att administrativa bördor är proportionella mot de nyttor som uppnås.

Regeringen är särskilt kritisk till skärpta regler för bioenergi och att öka den administrativa bördan för företag och myndigheter. Regeringen anser att revideringen tvärtom bör underlätta uppfyllandet av de bindande och höjda målen och att biobränslen som klassificeras hållbara enligt detta direktiv inte

ska anses icke-hållbara i andra rättsakter. Regeringen anser att en revidering måste grundas på en utvärdering som visat användning av biobränslen som uppfyller de nya krav som började tillämpas den 1 juli 2021 leder till miljörisker som motiverar att kraven skärps. Regeringen avser därför verka för att dessa delar inte revideras nu och att kommissionen inte ges mandat att senare själv anta revideringar.

Regeringen välkomnar att hållbarhetskriterierna för vätgas utvecklas så att bränslets växthusgasprestanda kan jämföras med alternativen. Regeringen anser att såväl elektrifiering, biodrivmedel som fossilfri vätgas behövs i transportsektorn och avser verka för att alla hållbara alternativ behandlas likvärdigt och värderas utifrån deras bidrag till minskade utsläpp från fossila drivmedel. Regeringen välkomnar förslag som underlättar elektrifiering av transportsektorn, t.ex. genom användning av smart elektronik, men bedömer att vissa av förslagen om t.ex. batterier och laddinfrastruktur bör behandlas i annan lagstiftning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Flertalet förslag har sin rättsliga grund i artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget att revidera bränslekvalitetsdirektivet har sin rättsliga grund i artikel 114 i 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 gemensamt förhållningssätt undviker fragmentering och säkerställer minskade utsläpp av

växthusgaser, föroreningar och skyddar biodiversiteten, samt främjar storskaligt tekniksamarbete i hela EU. Man menar också att förslaget är proportionellt då flera delar utgörs av mål där medlemsstaterna har frihet att välja hur de uppnås.

Regeringen har inte identifierat några delar av förslaget som uppenbart strider mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen men avser understryka vikten av att administrativ börda står i proportion till den nytta som uppnås. Regeringen avser också verka för att direktivet inte leder till behov att ändra svensk skogsvårdslagstiftning eller inskränker medlemsstaternas rätt att utforma sin beskattning på miljö- och energiområdet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen avser genomföra en remisshearing med möjlighet till skriftliga inspel under hösten 2021. Sannolikt kommer behandling i energirådsarbetsgruppen att påbörjas hösten 2021.

4.2 Fackuttryck/termer

Förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, ibland benämnt elektrobränslen är bränslen där energin i tillverkningsprocessen kommer från el. Begreppet inkluderar förutom vätgas även andra nya typer av bränslen som inte finns på marknaden ännu.

Havsbassäng är ett havsområde som är geografiskt och topografiskt skilt från andra områden. I Östersjöområdet finns t.ex. tre större bassänger, som skiljs från varandra av grunda områden: Egentliga Östersjön, Bottenhavet och Bottenviken.

Återvunna kolbaserade bränslen avser bränslen som producerats ur avfall, avgaser, etc. som innehåller kolföreningar, vilka kan ha fossilt ursprung och som genomgått en tillverkningsprocess för att ombildas till ett bränsle som kan användas för energiändamål.