



Meddelande om energieffektivisering

2014/15:FPM7

Näringsdepartementet

2014-11-10

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 520

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om energieffektivitet, om hur energieffektivitet kan trygga energiförsörjningen och om 2030-ramen för klimat- och energipolitiken

Sammanfattning

Kommissionens meddelande innehåller en rapport om möjligheterna att nå EU:s energieffektivitetsmål på 20 procent till 2020. Det innehåller även en bedömning av energieffektiviseringspotentialen till 2030 och hur energieffektivisering bör bidra till försörjningstrygghet och det energi- och klimatpolitiska ramverket för 2030. Meddelandet kompletterar kommissionens tidigare meddelande med förslag till klimat- och energipolitiskt ramverk till 2030. I det lovade kommissionen att återkomma med förslag kring energieffektivisering.

Kommissionen konstaterar att de energieffektiviseringsåtgärder som har genomförts har gett effekt. Detta bl.a. tack vare det vägledande mål om 20 procents energieffektivisering som finns till 2020 samt de direktiv och förordningar som har införts. Kommissionen bedömer att målet till 2020 är nära att nås, med nu uppskattade energibesparingar på 18-19 procent. För att säkerställa måluppfyllelsen uppmanas medlemsstaterna att intensifiera sina pågående insatser. Detta kompletteras av kommissionen med lämplig vägledning och spridning av bästa praxis för att säkerställa att de tillgängliga EU-medlen utnyttjas fullt ut.

Kommissionen bedömer att ett energieffektiviseringsmål på 25 procent skulle bidra till att uppnå det föreslagna målet om 40 procent minskning av utsläppen av växthusgaser på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Kommissionen föreslår dock att EU antar ett EU-övergripande vägledande mål om 30 procent minskad primärenergianvändning jämfört med prognos till 2030. Kommissionen bedömer att detta visserligen fördyrar energi- och klimatpaketet med upp till 20 miljarder euro, men att det är motiverat med

tanke på den ökade betydelsen av att öka EU:s försörjningstrygghet och minska importberoendet av energi, i synnerhet gasimporten. Kommissionen föreslår inte i detalj hur ett energieffektiviseringsmål bör formuleras, men anger att oavsett hur ett mål formuleras bör hänsyn tas till den ekonomiska utvecklingen när man utvärderar framstegen mot målet. Vidare föreslås att energieffektivitet bör vara en integrerad del av de ramar för styrning som tidigare föreslagits för 2030-ramverket.

När det gäller nuvarande mål om 20 procents energieffektivisering till 2020 ställer sig regeringen bakom kommissionens bedömning att det bästa sättet att säkerställa måluppfyllelse är att fokusera på fullt genomförande av befintlig EU-lagstiftning på energieffektiviseringsområdet.

För att främja EU:s konkurrenskraft och omställning till en resurseffektiv ekonomi och därigenom bidra till en positiv ekonomisk utveckling samt ge långsiktiga spelregler för investerare anser regeringen att energieffektivisering bör ges en tydlig och framträdande roll i EU:s klimat- och energipolitiska ramverk till 2030.

Ökad energieffektivitet bör vara det första steget för att minska EU:s energiberoende. Ökad energieffektivitet bidrar också till möjligheterna att nå flera miljömål, inklusive de långsiktiga klimatmålen på ett kostnadseffektivt sätt.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens förslag om ett energieffektiviseringsmål på EU-nivå. Regeringen konstaterar att en överenskommelse om ett heltäckande klimat- och energipolitiskt ramverk till 2030 som inkluderar mål om energieffektivisering nu har beslutats.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I mars 2007 antog Europeiska rådet de s.k. 20-20-20-målen för minskade utsläpp av växthusgaser, ökad energieffektivisering och ökad andel förnybar energi. För att säkerställa måluppfyllelse presenterade kommissionen i juni 2011 ett omfattande förslag till nytt direktiv för energieffektivitet (2010/11:FPM141). Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (EED) antogs under hösten 2012 och trädde i kraft den 4 december 2012. För svenskt vidkommande hanteras EED i propositionen Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet, som beslutades i april 2014 (prop. 2013/14:174, bet. 2013/14:NU18, rskr. 2013/14:221, bet. 2013/14:CU29, rskr. 2013/14:237). Enligt EED skulle kommissionen senast i juni 2014 bedöma huruvida det är sannolikt att EU når målet om 20 procent minskad primärenergianvändning 2020 och vid behov föreslå ytterligare åtgärder.

Kommissionen presenterade i januari innevarande år ett meddelande med ett förslag till nytt klimat- och energipolitiskt ramverk till 2030 (2013/14:FPM56). I förslaget meddelar kommissionen att man avser att återkomma till frågan om vilken roll man ser att energieffektivisering bör ha i EU:s framtida klimat- och energipolitik. Förslaget till rambestämmelser för 2030 har med hänsyn till de senaste geopolitiska händelserna vid EU:s östra gräns därefter kompletterats med en mer detaljerad analys av unionens försörjningstrygghet på energiområdet samt ett förslag till europeisk strategi för försörjningstrygghet som föreslår konkreta åtgärder för att minska energiberoendet inom den närmaste framtiden och på längre sikt (2013/14:FPM95).

Mot bakgrund av energieffektiviseringsdirektivets krav, kommissionens egna utfästelser i meddelandet om klimat- och energiramverket samt i linje med Europeiska rådets begäran från den 26-27 juni 2014 presenterade kommissionen den 23 juli 2014 ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om energieffektivitet, om hur energieffektivitet kan trygga energiförsörjning och om 2030-ramen för klimat- och energipolitiken.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande innehåller en bedömning av energieffektiviseringspotentialen till 2030 och hur energieffektivisering kan bidra till försörjningstrygghet på energiområdet och det energi- och klimatpolitiska ramverket för 2030. I enlighet med EED innefattar meddelandet även rapporter om möjligheterna att nå energieffektivitetsmålet på 20 procent till 2020. Syftet är att ge en grund för EU:

- a) att enas om vad som krävs för att nå energieffektivitetsmålet 20 procent till 2020 och därmed förse relevanta aktörer med information om vilka åtgärder som behöver vidtas på kort sikt, samt
- b) att enas om energieffektivitetspolitikens ambitionsnivå på lång sikt och därmed öka förutsägbarheten och säkerheten för medlemsstater och investerare.

1.2.1 Utsikter och ansats för att nå målet till 2020

Kommissionen konstaterar att de energieffektiviseringsåtgärder som har genomförts har gett effekt. Detta bl.a. tack vare det vägledande mål om 20 procents energieffektivisering som finns till 2020 samt de direktiv och förordningar som har införts. Kommissionen bedömer att målet är nära att uppnås, med nu uppskattade energibesparingar på 18-19 procent.

För att säkerställa måluppfyllelse uppmanar kommissionen medlemsstaterna att intensifiera sina pågående insatser. Detta kompletteras av kommissionen med lämplig vägledning och spridning av bästa praxis för att säkerställa att de tillgängliga EU-medlen utnyttjas fullt ut.

I kommissionens meddelande om en politisk ram för 2030 för klimat och energi (2013/14:FPM56) bedömdes att det skulle krävas en energibesparing på 25 procent (jämfört med prognos) för att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt uppnå det föreslagna målet om 40 procent minskning av utsläppen av växthusgaser.

Med tanke på den ökade betydelsen av att öka EU:s försörjningstrygghet och minska importberoendet av energi, i synnerhet gasimporten, föreslår kommissionen ett högre mål om 30 procent minskad primärenergianvändning jämfört med prognos till 2030. Kommissionen anser att detta kommer att ge betydande ytterligare fördelar, och de ytterligare kostnaderna jämfört med ett mål om 25 procent energibesparing kan anses vara rimliga med tanke på att riskerna för försörjningstryggheten kan minskas.

Beträffande målkonstruktion anser kommissionen att den nuvarande ramen, som bygger på ett vägledande mål på EU-nivå och en blandning av bindande EU-åtgärder och nationella åtgärder, har visat sig vara en effektiv drivkraft som har hjälpt medlemsstaterna göra stora framsteg. Kommissionen föreslår att denna ram fortsätter att tillämpas till och med 2030, och att energieffektivitet bör vara en integrerad del av de ramar för styrning som föreslås i 2030-meddelandet.

Kommissionen tar inte tydlig ställning till hur ett mål bör formuleras, men anger att oavsett hur ett mål formuleras bör hänsyn tas till den ekonomiska utvecklingen när man utvärderar framstegen mot målet. Kommissionen föreslår också att kommissionen till 2017 analyserar och föreslår indikatorer som bättre tar hänsyn till förändringarna i och prognoser för BNP och befolkningstillväxt, i samband med övervakning och bedömning av utsikterna för att uppnå klimat- och energimålen på EU-nivå.

Kommissionen ger inga konkreta förslag till åtgärder för att öka energieffektiviteten i EU till 2030. Detta är snarare föremål för uppföljande lagstiftning. Kommissionen nämner EU ETS som det viktigaste verktyget för att påverka utsläpp av växthusgaser och energieffektivisering i industrin och delar av energisektorn. Kommissionen pekar även ut byggnader, produkter och transportsektorn som områden med viktiga utmaningar för att 2030-målen ska nås.

I meddelandet behandlas även frågan om finansiering av energieffektiviseringsåtgärder. Kommissionen betonar vikten av att mobilisera privat kapital och att offentliga medel utnyttjas på ett sätt som stimulerar detta. Kommissionen konstaterar att åtagandet för energieffektivitet har ökat avsevärt i EU:s budget för 2014–2020. För att mobilisera utbud av och efterfrågan på finansiering av investeringar pekar kommissionen ut ett antal viktiga insatser, till exempel:

- Tillhandahållande av verktyg och tjänster som konsumenterna kan använda för att styra sin energianvändning och som gör det möjligt för dem att jämföra kostnaderna för investeringar i energieffektivitet (kapitalkostnad) med kostnaderna för energiförbrukning (driftskostnad).
- En målinriktad användning av EU-fonder (särskilt Esif) genom offentlig-privata finansiella instrument för att öka investeringsvolymen och stimulera finansiering från den privata sektorn genom skalbara lösningar för riskdelning.
- Att medlemsstaterna lämnar den traditionella bidragsfinansieringen och försöker hitta de modeller som lämpar sig bäst för den renovering som behövs för att förbättra energieffektiviteten hos deras byggnadsbestånd (såsom detta beskrivs i deras nationella strategier för renovering av byggnader).
- En förstärkt dialog mellan finanssektorn, offentliga beslutsfattare och andra yrkesverksamma på området som gör det möjligt för dem att utforma och visa upp de mest effektiva finansiella mekanismerna och investeringsprogrammen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innebär inga direkta effekter på svenska regler då den saknar konkreta åtgärder/lagstiftningsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har presenterat en konsekvensanalys i ett tillhörande arbetsdokument (SWD(2014) 255) som innehåller kvantitativa och kvalitativa analyser som ligger till grund för meddelandet. Även en sammanfattning av konsekvensanalysen har presenterats (SWD(2014) 256). Kommissionen har analyserat hur olika ambitionsnivåer för energieffektivisering till 2030 påverkar energisystemet, konkurrenskraft och hållbarhet på EU-nivå.

Av kommissionens konsekvensanalys framgår att energieffektivitetspolitik ger en påtaglig minskning av energiförbrukningen (både primärförbrukning och den slutliga förbrukningen) och minskar energiintensiteten. Kommissionen pekar på att energieffektivisering kan innebära besparingar för konsumenterna, särskilt genom energieffektivisering inom bostadssektorn. Kommissionen pekar på andra positiva effekter, som också ökar ju högre ambitionsnivån är för energieffektivisering, bland annat minskat energiberoende, minskad förorening av luft, vatten och mark, minskat buller samt minskad resursanvändning för utvinning, omvandling, transport och användning av energi, i kombination med positiva bieffekter på människors hälsa och ekosystemen. Detta kompletteras av fördelar i form av potentiellt högre sysselsättning, vilket också redovisas i kommissionens meddelande om initiativ för grön sysselsättning: ta tillvara på den gröna ekonomins jobbpotential (KOM(2014) 446).

Energieffektivitet har stor inverkan på EU:s energiberoende, särskilt på gasimportens nivå. Analysen visar att varje ytterligare procent energibesparing utöver 25 procent minskar gasimporten med 2,6 procent, vilket får direkt effekt i form av ökad försörjningstrygghet för EU. Nettominskningar av importen av energi innebär besparingar i importkostnaderna för fossila bränslen. En energibesparing på 30 procent skulle minska gasimporten med 26 procent och kostnaderna för import av fossila bränslen med 20 miljarder euro per år (-4 procent) jämfört med nuvarande trender och politik.

Högre ambitioner för energieffektivisering leder dock till högre energisystemkostnader. Kommissionen bedömer att en energibesparing om 30 procent i stället för 25 procent, vilket krävs för att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå utsläppsminskningar om 40 procent, ökar kostnaden för klimat- och energipolitiken med upp till 20 miljarder euro.

Förändringarna av elpriset jämfört med referensvärdet är mycket små, från 1 till 3 procent för år 2030. Priset på utsläppsrätter skiljer sig däremot påtagligt mellan de olika scenarierna. Kommissionen prognostiserar ett ETS-pris på 25 euro per ton koldioxidekvivalent i scenariot med 30 procent energieffektivisering, att jämföra med 35 euro per ton i referensscenariot eller 40 euro i det scenario som uppfyller klimatmålet till lägst kostnader. Kostnaderna kommer därmed att föras över från industri i den handlande sektorn till konsumenter och industri utanför.

Effekterna på EU:s BNP av de olika scenarierna är svagt negativa vid allmän jämviktsmodellering. Ett energieffektiviseringsmål på 30 procent skulle enligt kommissionens analys ge en BNP-nivå år 2030 som är 0,22 procent lägre än i referensscenariot.

När det gäller sociala konsekvenser beror den övergripande inverkan på nettosysselsättningen i likhet med BNP på många antaganden. Analysen tyder på att sysselsättningen generellt påverkas mer positivt ju mer ambitiös energieffektivitetspolitiken är, vilket återspeglar den betydande potentialen för att skapa arbetstillfällen inom dessa områden (främst byggbranschen).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

När det gäller nuvarande mål om 20 procents energieffektivisering till 2020 ställer sig regeringen bakom EU-kommissionens bedömning att det bästa sättet att säkerställa måluppfyllelse är att fokusera på fullt genomförande av befintlig EU-lagstiftning på energieffektiviseringsområdet.

För att främja EU:s konkurrenskraft och omställning till en resurseffektiv ekonomi och därigenom bidra till en positiv ekonomisk utveckling, samt för att ge långsiktiga spelregler för investerare anser regeringen att energieffektivisering bör ges en tydlig och framträdande roll i EU:s klimat- och energipolitiska ramverk till 2030.

Ökad energieffektivitet bör vara det första steget för att minska EU:s energiberoende. Ökad energieffektivitet ger även viktiga bidrag för att öka möjligheten och kostnadseffektiviteten för EU att nå långsiktiga miljömålsättningar, inklusive EU:s klimatmål till 2050.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens förslag om ett energieffektiviseringsmål på EU-nivå, samt att energieffektivitet är en integrerad del av de ramar för styrning som föreslagits i 2030-meddelandet. Energieffektivitet bör vara ett centralt inslag i medlemsstaternas nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Regeringen konstaterar att en överenskommelse om ett heltäckande klimat- och energipolitiskt ramverk till 2030 som inkluderar mål om energieffektivisering nu har beslutats av Europeiska rådet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 5 februari 2014 en initiativrapport vilken utgör Europaparlamentets inspel till framtagandet av ett ramverk för klimat- och energipolitiken till år 2030. I initiativrapporten tar Europaparlamentet bl.a. ställning för att EU antar ett bindande mål om 40 procent lägre primärenergianvändning jämfört med prognos för 2030. Europaparlamentet har dock inte uttalat sig om det liggande förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ett remissmöte hölls den 2 september. Vid detta möte och i samband med remissmöte om 2030-ramverket har det framkommit att miljöorganisationer, bl.a. Greenpeace och WWF, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt branschorganisationerna Svensk Fjärrvärme och Teknikföretagen uttalat sig för att EU antar mål för energieffektivisering till 2030. De anser att ett mål om minskade utsläpp av växthusgaser inte ger tillräckliga incitament för att till fullo utnyttja potentialen för energieffektivisering. Medlemmar i Teknikföretagen kan erbjuda energieffektiv teknik och anser att ett mål skulle bidra till innovation och tillväxt. Andra organisationer, framförallt Svenskt Näringsliv, SKGS och Svensk Energi, anser tvärtom att EU inte bör anta ett mål för energieffektivitet till 2030 utan att det räcker med mål om minskade utsläpp av växthusgaser. Om EU antar ett mål anser de senare att ett energiintensitetsmål är att föredra framför ett mål som sätter ett tak för energianvändningen.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet har sin rättsliga grund i artikel 194 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget kompletterar tidigare förslag rörande EU:s klimat- och energipolitiska ramverk till 2030 samt en europeisk strategi för försörjningstrygghet på energiområdet, vilka kommer att antas av Europeiska rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att medlemsstaterna står i centrum för genomförandet av energieffektivitetspolitiken, och ingripanden från EU:s sida bör vara väl målinriktade och stödja medlemsstaternas åtgärder. EU har sin roll på följande områden: a) fastställa ett gemensamt ramverk som skapar en grund för sammanhängande och ömsesidigt förstärkande mekanismer samtidigt som medlemsstaterna ansvarar för att införa medlen för att uppnå de överenskomna medlen, b) skapa en plattform för utbyte av bästa praxis och för att stimulera kapacitetsuppbyggnad, c) införa minimikrav inom områden där det finns risk för snedvridningar av den inre marknaden om medlemsstaterna vidtar individuella åtgärder, d) använda EU-instrument för att främja energieffektivitet, t.ex. genom finansiering. Regeringen delar kommissionens övergripande bedömning.

Meddelandet innehåller dock inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen konstaterar att en överenskommelse om ett heltäckande klimat- och energipolitiskt ramverk till 2030 som inkluderar mål om energieffektivisering nu har beslutats av Europeiska rådet.

Kommissionen kan komma att återkomma till frågan om eventuellt behov av ytterligare åtgärder för att nå målet till 2020 i under 2016 och/eller 2017 samband med översyner av direktiven om byggnaders energiprestanda respektive energieffektivisering.

4.2 Fackuttryck / termer

Energiintensitet: Ett mått på energianvändning relaterat till ekonomisk aktivitetsnivå, t.ex. BNP eller förädlingsvärde. Energianvändning kan avse primärenergi eller slutlig användning.

Energisystemkostnader: Begreppet energisystemkostnader innefattar grovt sett två delar: kapitalkostnader och energiköp. Kapitalkostnaderna kan delas upp i tre huvuddelar: i) kontantkostnaden för att investera i energieffektivitet, ii) kostnaderna för att skaffa finansiering för detta, och iii) icke-finansiella kostnader som kan hänföras till de hinder som konsumenter möter, till exempel de insatser som krävs för att erhålla information om energieffektiva byggnader och produkter. Energieffektivitetsstrategier inriktar sig på sådana hinder och minskar på så sätt kostnaderna.

EU ETS (EU Emission Trading Scheme): EU:s system för handel med utsläppsrätter. Handeln inleddes i januari 2005 och omfattar cirka 12 000 anläggningar inom industri- och energiproduktion.

Primärenergi: Med primärenergi avses den inhemska bruttoanvändningen, exklusive annan användning än energi, dvs. all energi som används för att producera el, värme och kyla (inbegripet värmeförluster) samt för transportändamål, dock ej internationell luft- och sjöfart.