



Direktivet om energieffektivitet (EED) 2020/21:FPM134

Infrastrukturdepartementet

2021-08-30

Dokumentbeteckning

COM (2021) 558

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on energy efficiency (recast)

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ett bindande energieffektiviseringsmål på EU-nivå om 9 procent minskad energianvändning till 2030 jämfört med ett referensscenario 2020. Medlemsstaterna föreslås bidra till måluppfyllelse genom indikativa nationella bidrag. Vidare föreslår kommissionen en rättslig grund för principen om energieffektivitet först och ett ökat årligt energibesparingskrav om 1,5 procent under perioden 2024 till 2030. Kommissionen föreslår också striktare energieffektiviseringskrav för offentlig sektor såväl som för värme- och kylsektorerna, ökat skydd mot energifattigdom samt en omformulerad definition för företags skyldighet att införa energiledningssystem eller genomföra energikartläggning.

Regeringen välkomnar att direktivet för energieffektivitet anpassas till EU:s klimatmål till 2030 och målet om klimatneutralitet senast 2050. Regeringen ser positivt på ett bindande energieffektiviseringsmål på EU-nivå och att de nationella bidragen är indikativa. Regeringen ser även positivt på förslagets förstärkning av den offentliga sektorns roll i arbetet med att öka energieffektiviseringstakten, särskilt när det gäller energieffektivisering vid offentlig upphandling. Regeringen ser dock en risk till ökad detaljreglering och minskad flexibilitet för medlemsstaterna till följd av höjt årligt nationellt energisparkrav.

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 senast 2050. Meddelandet aviserade en rad kommande lagstiftningsförslag och strategier. Våren 2021 antogs EU:s klimatlag om att minska utsläpp av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 jämfört med 2005 samt uppnå klimatneutralitet 2050 (Faktapromemoria 2019/20:FPM30). Som en del av den gröna given presenterade kommissionen den 14 juli 2021 lagstiftningspaketet 'Fit for 55'. Ett av kommissionens förslag var en revidering av direktivet om energieffektivisering (EED).

Nu gällande EED antogs 2012 (Faktapromemoria 2010/11:FPM141) och ändrades senast 2018 (Faktapromemoria 2016/17:FPM43).

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till omarbetning av EED syftar till att främja ytterligare kostnadseffektiv energieffektivisering och energibesparingar. Det övergripande målet med omarbetningen är att EED ska bidra till EU:s klimatmål om minst 55 procent utsläppsminskningar av växthusgaser till år 2030 samt att uppnå klimatneutralitet 2050.

1.2.1 Målnivåer

Till skillnad från det nuvarande målet föreslår kommissionen ett bindande mål på EU-nivå för energieffektivisering om 9 procent effektivare energianvändning mätt i primär- och slutlig energianvändning till 2030 jämfört med referensåret 2020. Det nya referensåret följer av förändringar och förbättringar i Eurostats energiberäkningsmetodik. Metoden för att definiera målnivån är dock samma som tidigare. Den föreslagna minskningen baseras på de åtgärder som redovisats i medlemsstaternas nationella energi- och klimatplaner (NEKP). Målet innebär att unionens totala slutliga energianvändning inte ska överstiga 787 miljoner ton oljeekvivalenter (Mtoe) för slutlig energianvändning och 1023 Mtoe för primär energianvändning, vilket motsvarar 36 procent respektive 39 procent jämfört med det tidigare referensåret 2007. Det nu gällande energieffektiviseringsmålet är 32,5 procent effektivare energianvändning för både primär och slutlig energianvändning till 2030 jämfört med 2007.

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska beräkna indikativa nationella bidrag till energieffektiviseringsmålet genom en beräkningsformel med referensåret 2020. De nationella bidragen ska anges både i primär energianvändning och i slutlig energianvändning. Beräkningen ska utföras

med hänsyn tagen till nationella förhållanden, givna kriterier och av unionens 2030-mål för energieffektivisering. De nationella bidragen fastställs utifrån följande fyra kriterier: ett schablonbidrag för att nå energieffektiviseringsmålet till 2030 (fixed rate reduction), bruttonationalprodukt (BNP) per capita, energiintensitet och kostnadseffektiv besparingspotential. Medlemsstaternas nationella bidrag ska rapporteras till kommissionen genom NEKP tillsammans med sektorernas energianvändning.

1.2.2 Principen om energieffektivitet först

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska tillämpa principen om energieffektivitet först för att säkerställa att energieffektiviseringslösningar beaktas som första alternativet vid policy, planerings- och investeringsbeslut relaterade till energisystem samt icke-energisektorer som påverkar energianvändning och energieffektivitet. Principen finns sedan tidigare i skälsatserna till EED 2012/27/EU och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 om styrning av energiunionens och av klimatåtgärder. Genom revideringsförslaget av EED får principen för energieffektivitet först nu en rättslig grund.

1.2.3 Det nationella energiparkravet

Kommissionen föreslår ett uppdaterat årligt nationellt energibesparingskrav för energieffektivisering fram till 2050. Enligt förslaget ska medlemsstaterna under perioden 1 januari 2024 till den 31 december 2030 genomföra energibesparingar om 1,5 procent av årlig slutlig energianvändning, exklusive besparingar från direkt användning av fossila bränslen. Förslaget innehåller också specifika krav på att en andel av de årliga energibesparingarna uppnås i så kallade energifattiga hushåll och utsatta kunder. Efter 2030 ska medlemsstaterna fortsätta med samma årliga procentuella energibesparing för respektive efterföljande tioårsperiod. Nuvarande besparingskrav ligger på 0,8 procent per år fram till 2030. Kommissionen anför att det nya målet ska ses som en minimigräns och att det kan nås genom att medlemsstaterna implementerar ett kvotpliktssystem (vita certifikat) för energieffektivisering eller genom andra politiska åtgärder, däribland offentlig finansiering.

1.2.4 Energifattigdom

Kommissionen föreslår utökade skyldigheter för medlemsstaterna med syftet att förhindra och förebygga energifattigdom vid energieffektiviseringsåtgärder. Medlemsstaterna ska bland annat vidta åtgärder vid energibesparingar och prioritera energieffektiviseringsåtgärder för särskilt utsatta medborgare. Medlemsstaterna ska också tillgängliggöra ekonomiskt stöd från eventuella skatter samt från Europeiska unionens

system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) för att undvika energifattigdom.

2020/21:FPM134

Kommissionen föreslår även ett förstärkt konsumentskydd inom värme- och kylsektorerna i linje med direktivet (EU) 2019/944 om gemensamma regler för den inre marknaden för el. Därutöver föreslår kommissionen gemensamma kontaktpunkter (one-stop shops) dit konsumenter kan vända sig för teknisk, administrativ, finansiell och rättslig hjälp.

1.2.5 Offentliga verksamhet

Kommissionen har identifierat offentlig sektor som en pådrivande aktör för att nå energieffektiviseringsmålen. Kommissionen föreslår ett nytt krav om att offentlig sektor samlat årligen ska minska sin slutliga energianvändning med 1,7 procent jämfört med ett referensår utifrån när direktivet träder i kraft.

När det kommer till renovering av byggnader som ägs och används av offentlig sektor kvarstår en årlig renoveringstakt om minst 3 procent. En skillnad från nuvarande direktiv är att de renoveringar som genomförs ska uppnå energikraven för nära nollenergibygnad (kostnadsoptimal nivå och i linje med energiklass C i Sverige). Kommissionens förslag omfattar byggnader som ägs och används av hela den offentliga sektorn. Detta är en utvidgning av begreppet jämfört med nuvarande EED som endast omfattar byggnader som ägs och används av statliga aktörer. Ytterligare en förändring från nuvarande direktiv är att de alternativa åtgärder medlemsstater kunde välja för att uppfylla kravet på årlig renoveringstakt är borttagna.

Nytt gällande offentlig upphandling är krav på att ta hänsyn till energieffektiviseringskrav och principen om energieffektivitet först vid offentlig upphandling på alla offentliga förvaltningsnivåer. Detta är en utvidgning från nuvarande begränsning som endast ställer krav på offentlig upphandling som genomförs av statliga myndigheter.

1.2.6 Uppvärmning och kylning

Kommissionen föreslår striktare planering och uppföljning av de heltäckande potentialbedömningarna av uppvärmning och kylning än vad som krävs enligt nuvarande direktiv. I de fall potentialbedömningen visar att det finns en potential för mer förnybar värme och kyla och effektivare värme och kyla än vad marknaden klarar av att tillhandahålla på ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt ska lämpliga styrmedel implementeras. Detta är ett skarpare krav jämfört med nuvarande direktiv där lämpliga styrmedel endast ska föreslås. Medlemsländerna föreslås också uppmuntra regionala och lokala myndigheter att ta fram planer över potentialen för uppvärmning- och kyla på lokal nivå för kommuner med minst 50 000 invånare. I utarbetandet av de lokala uppvärmnings- och kylplanerna, den heltäckande potentialbedömningen och vid framtagandet av lämpliga styrmedel ska

medlemsstaterna se till att allmänheten ges möjlighet att delta. Medlemsstaterna uppges rapportera de genomförda potentialbedömningarna inom ramen för sina NEKP.

För att säkerställa effektiva fjärrvärme- och fjärrkylasystem föreslår kommissionen ändrade kriterier (minimikrav) för att kunna definieras som ett effektivt fjärrvärmesystem eller fjärrkylasystem. Kriterierna/minimikraven för effektiv fjärrvärme och fjärrkyla föreslås gradvis öka för att säkerställa fullständig fossilfri värme eller kylförsörjning i effektiva fjärrvärme- eller fjärrkylasystem år 2050.

Kommissionen föreslår också utökade krav inom ramen för genomförande av kostnads-nyttoanalyser och skyldigheter för återanvändning av spillvärme. Vad det gäller högeffektiv kraftvärme uppges kraven kompletteras med ett kriterium för direkta utsläpp av koldioxid från kraftvärme, när detta inte drivs med förnybar energi eller avfall.

De nya reglerna för värme och kyla uppges vara nära sammankopplade till de sektorspecifika målen i kommissionens förslag till revidering av direktivet om förnybar energi (RED).

1.2.7 Energiledningssystem och energikartläggning

Kommissionen föreslår en omformulering av kriteriet för att företag ska omfattas av krav på att genomföra en energikartläggning för att kartlägga företagets energianvändning. Istället för företagets storlek är det företagets energianvändning som ska avgöra om företaget omfattas av kraven. Kommissionen föreslår vidare att företag med högst energianvändning ska införa energiledningssystem. Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna säkerställa att företag med en högre årlig energianvändning än 100 TJ under en treårsperiod inför ett energiledningssystem. Företag som har en högre årlig energianvändning än 10 TJ under en treårsperiod, och som inte inför ett energiledningssystem, ska istället vart fjärde år genomföra en energikartläggning. Energikartläggningen ska genomföras av självständiga, kostnadseffektiva och kvalificerade experter. Vidare föreslår kommissionen att medlemsstaterna från 2024 ska införa rapporteringskrav för ägare och användare av datacenter med betydande energikonsumtion i syfte att övervaka dess energianvändning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar fortfarande förslagets effekter på svenska regler. De lagar, föreskrifter och förordningar som kan komma att påverkas är följande: förordning (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter, förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, förordning (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader, förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet, förordning (1997:1322) om bidrag till kommunal energi-

och klimatrådgivning, lag (2014:266) om energikartläggning i stora företag och förordning (2014:347) om energikartläggning i stora företag, lag (2014:268) resp. förordning (2014:349) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet.

2020/21:FPM134

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte har några konsekvenser för EU:s budget. Kommissionen framhåller att revideringen av EED kan ha vissa budgethöjande effekter för medlemsstaterna.

I den mån förslagen föranleder förändrade nationella styrmedel för energieffektivisering kan detta leda till budgetära konsekvenser. Detsamma när det gäller uppfyllandet av fördubblade nationella energisparkrav. 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.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att direktivet för energieffektivisering anpassas till EU:s klimatomål till 2030 och målet om klimatneutralitet senast 2050.

Regeringen avser verka för hög flexibilitet och låg grad av detaljreglering för medlemsstater att kunna bidra till EU:s energieffektiviseringsmål på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Regeringen välkomnar således att energieffektiviseringsmålet på EU-nivå görs bindande samtidigt som de nationella bidragen fortsättningsvis är indikativa. Regeringen anser att principerna för hur de nationella bidragen ska fastställas är rimliga men att mer information behövs för att tydliggöra hur de nationella bidragen ska se ut. Regeringen anser det viktigt att direktivet möjliggör en omfattande elektrifiering av samhället som en del av omställningen till hållbara energislag för att bidra till EU:s klimatomål.

Regeringen ser positivt på att principen om energieffektivitet först får en rättslig grund genom förslaget. De administrativa kostnaderna vid användandet av principen bör dock hållas nere. Regeringen avser därför verka för att kostnadseffektivitet tas i beaktande vid användandet av principen.

Regeringen anser att direktivet bör utgöra en ram som underlättar för medlemsstaterna att bidra till EU:s energieffektiviseringsmål så samhällsekonomiskt effektivt som möjligt. Regeringen anser därmed att en ökning av det årliga energisparkravet till 1,5 procent av den årliga slutliga energianvändningen mellan 2024 och 2030 minskar medlemsstaternas

möjlighet att bedriva en samhällsekonomisk effektiv energi- och klimatpolitik, främst eftersom förslaget inte tar hänsyn till skillnader i medlemsstaternas energisystem och energi- och klimatpolitik. Regeringen välkomnar dock flexibiliteten i hur det årliga energisparkravet kan uppnås.

Kommissionens förslag har stort fokus på bekämpningen av energifattigdom. Regeringen anser att förslaget bör möjliggöra för medlemsstater att hantera energifattigdom på ett flexibelt sätt för att undvika suboptimala, kostnadsdrivande åtgärder.

Regeringen ser positivt på förslaget om en förstärkning av den offentliga sektorns roll som föregångare i energieffektiviseringsarbetet. Regeringen ser dock negativt på att det alternativa sättet att uppfylla kravet för årlig renoveringstakt som nu gäller är borttaget. Genom att ta bort det alternativa sättet är risken stor att ett sådant system tvingar fram mindre lämpliga eller kostsamma renoveringsåtgärder. Regeringen anser vidare att offentlig upphandling kan vara ett effektivt styrmedel för att öka energieffektiviteten och är positiv till ett ökat fokus på offentlig upphandling som styrmedel.

Regeringen ser positivt på att förslaget syftar till att fossil uppvärmning och kylning ersätts med uppvärmning och kylning med lägre koldioxidutsläpp. Den rapportering som förslaget kräver för att ytterligare bidra till ökad mängd effektiv kraftvärme samt effektiv fjärrvärme och fjärrkyla anser regeringen generera en alltför stor administrativ börda. Den rapportering som förslaget kräver bör därmed minskas i omfattning. Regeringen välkomnar dock att rapporteringen sker inom ramen för NEKP.

Regeringen anser att andelen förnybar energi i värme- och kylsektorn i första hand ska regleras inom förnybartdirektivet (RED). Regeringen motsätter sig dock inte en ändring av definitionen för att klassas som effektivt fjärrvärme- eller fjärrkylasystem. Det bör emellertid inte utifrån direktivet detaljregleras hur bränslemixen i enskilda fjärrvärmesystem eller fjärrkylasystem bör se ut.

Regeringen ser positivt på förslaget om att ställa krav på att genomföra en energikartläggning utifrån företagens energianvändning istället för utifrån företagets storlek och att det görs en skillnad i krav utifrån mängden energi ett företag använder. Regeringen ser dock att definitionen av företag saknas. Det bör förtydligas att det gäller företag inom medlemsstatens territorium. Regeringen ställer sig även frågande till att tvinga företag att införa certifierade energiledningssystem. Regeringen ser positivt på införandet av krav på att datacenter ska rapportera information om dess energianvändning. Det bör dock säkerställas att den administrativa bördan ställs i proportion till nyttan av den insamlade datan.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

Institutionernas ståndpunkter om förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har för avsikt att ordna en remisshearing med möjlighet till skriftliga inspel under fjärde kvartalet 2021.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget har rättslig grund i artikel 194(2) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Direktivet antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet. För beslut i ministerrådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen. Kommissionen framhåller att lagstiftningsinitiativet inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå syftet med revideringen och att förslagets mål lämpligast nås genom EU-gemensamma åtgärder.

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 inskränker medlemsstaternas rätt att utforma sin beskattning på miljö- och energiområdet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer diskuteras och behandlas i rådsarbetsgruppen för energi under hösten 2021.

4.2 Fackuttryck/termer

BNP – bruttonationalprodukt; BNP, bruttonationalprodukten, är ett av de viktigaste samhällsekonomiska måtten. BNP beskriver storleken på Sveriges ekonomi genom att mäta värdet av varor och tjänster.¹

¹ [Sveriges BNP \(scb.se\)](https://scb.se)

COM – Europeiska kommissionen; kommissionen

2020/21:FPM134

EED – Direktivet om energieffektivisering

EU ETS – Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter

FEUF – Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

NEKP – Nationella energi- och klimatplaner

NZEB – Nearly Zero Energy Building; nära-nollenergibyggning

RED – Direktivet om förnybar energi

TJ – Tera Joule

Mtoe – miljon ton oljeekvivalenter (wikipedia: en energienhet baserad på förbränning av ett ton råolja, motsvarande ca 42 Gigajoule (beroende på oljans kvalitet).