

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens arbetsdokument El från förnybara energikällor och den inre marknaden för el"

(1999/C 368/03)

Den 16 april 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om Kommissionens ovannämnda arbetsdokument .

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 5 oktober 1999. Föredragande var Peter Morgan.

Vid sin 367:e plenarsession den 20–21 oktober 1999 (sammanträdet den 20 oktober) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 107 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens arbetsdokument som det första konkreta initiativet sedan vitboken "Energi för framtiden — förnybara energikällor" <sup>(1)</sup> publicerades. (Kommittén gläder sig också åt att kommissionens arbetsdokument "Energi för framtiden: förnybara energikällor [gemenskapsstrategi och handlingsplan] — Startkampanj", SEK(1999) 504, har publicerats.)

1.2. Arbetsdokumentet syftar till att harmonisera lagstiftningen på den inre marknaden för el <sup>(2)</sup>. Man är rädd att förekomsten av olika stödsystem skall "leda till snedvridning av handel och konkurrens. Mot bakgrund av åtagandena från Kyoto kommer de förnybara energikällorna säkerligen att spela en allt viktigare roll inom EU under de kommande åren, och den potentiella snedvridningen av marknaden kommer att öka i motsvarande grad. För närvarande kan förekomsten av olika stödsystem för förnybar energi endast ge en tämligen begränsad snedvridning av marknaden vad gäller handel och konkurrens, eftersom endast en mindre del av elektriciteten på EU-marknaden kommer från förnybara energikällor. Denna negativa effekt kommer dock sannolikt att öka under de kommande åren."

1.3. ESK anser att dessa farhågor kan vara befogade på en avreglerad energimarknad. För att man på bästa sätt skall uppnå EU:s målsättningar bör det finnas ett separat stödsystem för varje alternativ.

### 2. Kommissionens förslag: Huvudalternativ

2.1. Gemenskapens och medlemsstaternas mål som fastställts i kommissionens dokument omfattar följande:

— Upprättandet av ett regelverk som är i) rationellt och främjar effektivitet (och sålunda minskar kostnaderna och stimulerar innovation), ii) långsiktigt (d.v.s. bestämmelserna ändras sällan) och iii) effektivt när det gäller att avsevärt öka produktionen av el från förnybara energikällor.

— Genom att stegvis och fortlöpande styra utvecklingen mot ett sådant regelverk för att säkerställa att de framsteg som gjorts fram till i dag när det gäller att öka produktionen av el från förnybara energikällor inte äventyras och att de viktigaste målen inom miljöskydd uppnås.

— Alla medlemsstater i gemenskapen trycker kraftigt på för att öka förnybara energikällors genomslagskraft på EU-marknaden, och ökar sålunda stordriftsfördelarna särskilt när det gäller produktionskostnader, vilket leder till att kostnaderna minskar.

— Ett antal åtgärder för att underlätta tillgången på el från förnybara energikällor på den inre elmarknaden. Dessa åtgärder, som skulle kunna vidtas av alla medlemsstater, bör till exempel syfta till att säkerställa att bestämmelser om planering, administration och nätanslutning minimerar hindren inom dessa områden för tillväxten för el från förnybara källor inom EU.

2.2. ESK samtycker i stort till dessa målsättningar. Det är mycket viktigt att det upprättas en fast ram. I dokumentet presenterar kommissionen följande två förslag till reglering:

2.2.1. Alternativ 1: Att successivt upprätta en inre marknad med hjälp av bestämmelserna i EU-fördraget

<sup>(1)</sup> Energi för framtiden – förnybara energikällor. Vitbok för en gemenskapsstrategi och handlingsplan, KOM(97) 599 slutlig; ESK:s yttrande, EGT C 214, 10.7.1998.

<sup>(2)</sup> Direktiv 96/92 om gemensamma regler för den inre marknaden för el, EGT L 27, 30.1.1997; se ESK:s yttrande, EGT C 73, 15.3.1993.

Enligt detta alternativ skulle varje medlemsstat fortsättningsvis fritt kunna välja det stödsystem som den anser är det mest lämpliga med tanke på landets särskilda omständigheter, om

inte annat följer av den fortsatta tillämpningen av bestämmelserna i EU-fördraget, särskilt bestämmelserna om statligt stöd. Fördelarna med detta alternativ är följande:

- De fysiska omständigheter som är relevanta för utvecklandet av el från förnybara energi-källor varierar avsevärt i olika delar av EU. Det är möjligt att man föredrar att begränsa det aktiva utvecklandet av en inre marknad inom detta område för att säkerställa att varje medlemsstat vidtar de åtgärder som lämpar sig bäst mot bakgrund av landets specifika situation.
- Såsom nämns ovan, är en av fördelarna med ett system med fasta inmatningspriser att det eventuellt lämpar sig för att säkra att produktionen av el från förnybara energikällor snabbt kommer i gång redan vid mycket låga produktionsnivåer, vilket är situationen i de flesta av EU:s medlemsstater.

#### 2.2.2. Alternativ 2: Aktivt upprättande av en inre marknad genom gemenskapsåtgärder

”Enligt detta tillvägagångssätt skulle man anta en grundläggande gemenskapsram, sannolikt i form av ett direktiv. Medlemsstaterna skulle vara tvungna att se till att deras system för direkt stöd för el från förnybara energikällor efter en lämplig övergångstid skulle uppfylla ett antal grundläggande krav för att de olika systemen i tillräckligt stor utsträckning skall vara förenliga med varandra och tillåta en effektiv handel och följaktligen konkurrens.”

2.3. ESK föredrar alternativ 2. Kommitténs ståndpunkt presenteras under punkt 5.

### 3. ESK:s förslag: teknologisk inriktning

3.1. Vi är i allra högsta grad påverkade av de enorma skillnaderna mellan olika tekniker. ESK anser att det finns utrymme för ett separat regleringssystem för varje förnybar teknik.

3.2. Det finns grundläggande skillnader mellan medlemsstaternas möjligheter att utnyttja de olika teknikerna. Kommittén anser att det är viktigt att varje medlemsstat i första hand utvärderar möjligheterna att utnyttja de olika teknikerna.

3.3. Arbetsdokumentet är inriktat på det olika regleringsinstrument som medlemsstaterna kan använda för att främja elproduktionen från förnybara energikällor i framtiden. Dessa

instrument beaktar emellertid inte de omfattande rättsliga, kulturella och teknologiska förändringar som är nödvändiga för att programmet skall kunna genomföras. Utvecklingen av förnybara energikällor kommer i slutändan att bero på om denna typ av energiproduktion vinner förtroende i samhället som helhet — både i gemenskapen och hos planläggare. I detta avseende kan medlemsstaterna och EU:s institutioner spela en viktig roll när det gäller att samordna utbildningsprogram och på så sätt hjälpa allmänheten att göra ett insiktsfullt val mellan miljöeffekter på lokal nivå och andra nivåer, till exempel global uppvärmning.

3.4. Trots att kommittén stöder kommissionens målsättning att eftersträva en effektiv handel och konkurrens inom ramen för en inre marknad för el, bör alltså alla förslag om harmonisering betraktas mot bakgrund av de skilda teknikerna.

3.5. I första hand bör utvecklingen av produktionskapaciteten av förnybar energi främjas för att hållbarhet skall uppnås. Dessutom bör regleringen av varje teknik harmoniseras så att fördelarna med en inre marknad för el kan utnyttjas.

3.6. En annan viktig aspekt som är utmärkande för varje teknik är FoU. Stöd kan beviljas genom femte ramprogrammet<sup>(1)</sup>, men detta stöd måste inriktas, förvaltas, utnyttjas och tilldelas på ett effektivt sätt som är lämpligt för varje teknik.

3.7. För att man skall uppnå bästa resultat bör utvecklingen av ett flertal tekniker åtföljas av energibesparingsprogram, något som bör beaktas vid utformningen av regleringssystem.

#### 3.8. De främsta teknikerna

En undersökning av de främsta teknikerna visar de särskilda utmaningar som hänger samman med varje enskild teknik och behovet av harmonisering när det gäller sättet att möta dessa utmaningar.

##### 3.8.1. Vindkraft

Beviljande av tillstånd från de lokala planeringsmyndigheterna är av avgörande betydelse för utvecklingen av vindkraftverk. Statliga, regionala och lokala myndigheter måste förenkla förfarandena för beviljande av tillstånd för elproduktion från vindkraft. Vidare är det nödvändigt att få stöd från miljörelserna. Såväl nätanslutningsavtal som bestämmelser om försörjningsavbrott måste harmoniseras.

<sup>(1)</sup> ”Femte ramprogrammet för FoTU (1998–2000) – Särskilda program”, ESK:s yttrande, EGT C 407, 28.12.1998, s. 123.

### 3.8.2. Biomassa

Medlemsstaternas och EU:s behov att anpassa GJP till elproduktion från biomassa har noga övervägts. Med hänsyn till de tidsramar som gäller för odling av vissa grödor bör kontinuerliga avtal etableras mellan lantbrukare, elproducenter och elnätansvariga. När det gäller skogsprodukter bör förvaltningen och produktionsprocessen tas i beaktande. På det hela taget är det viktigt att bevara en bördig jordmån av hög kvalitet.

3.8.2.1. För att främja produktionen av kraftvärme (eller kombinerad produktion)<sup>(1)</sup> vid anläggningar som drivs med förnybar energi måste man undersöka hur man kan förenkla byggnadslovsförfarandet för utveckling inom industrin samt i och utanför städer.

### 3.8.3. Solkraft

Ur teknisk synpunkt utvecklas produktionen av solkraft ständigt. Produktionen beror på planläggning, byggnadsföreskrifter och koppling till program för effektiv energianvändning.

### 3.8.4. Småskalig vattenkraft

Risken med kommissionens beslut att utesluta vattenkraftsprojekt som överstiger 10 MW är att man på så sätt försvårar för nya vattenkraftssystem som överstiger 10 MW. Beslutet verkar godtyckligt och kommer sannolikt att medföra onödiga snedvridningar av marknaden. Projektutvecklare kan till exempel uppmanas att dela upp större projekt i mindre enheter som ligger under 10 MW för att komma i fråga för stöd. Skall man uppnå EU:s mål att 12 % av energiproduktionen skall komma från förnybara energikällor kan ytterligare vattenkraftsprojekt komma att bli nödvändiga. När det gäller större projekt kommer man med all säkerhet att tvingas ta ställning till vissa planerings- och miljöfrågor. Finansiering bör emellertid inte överstiga de extrakostnader som sådana projekt ger upphov till i förhållande till traditionella program.

3.9. För varje energiteknik måste ett antal oklara punkter redas ut

#### 3.9.1. Bygglov

Varje energiteknik ger upphov till olika frågeställningar. EU bör uppmantra medlemsstaterna att anta tydliga och auktoritativa ramar som kan ge vägledning till alla inblandade parter, vare sig de är projektutvecklare, planeringsansvariga myndigheter eller kontrollanter. Som alternativ skulle man kunna utveckla ett nationellt planeringssystem som främjar förnybara energikällor genom att zonindela områden där teknik för förnybar energi skulle passa och där tillträdet till elnätet kostar mindre.

<sup>(1)</sup> Se även: En gemenskapsstrategi för att främja kraftvärme och undanröja hinder för dess utveckling (KOM(97) 514 slutlig); ESK:s yttrande, EGT C 157 från 25.5.1998.

### 3.9.2. Prissättning

Varje energiteknik genererar elektricitet (och/eller värme) till olika kostnad och ger upphov till olika subventionsrelaterade frågor. Detta beror i synnerhet på att hastigheten med vilken priserna på förnybar el minskar kommer att variera mellan olika tekniker för förnybar el.

### 3.9.3. Statsstöd

Utvecklingen av varje teknik har hittills subventionerats kraftigt. Det kommer att krävas mycket större offentliga investeringar och mer offentlig tillsyn innan elektriciteten från förnybara energikällor är helt konkurrenskraftig. För att främja utvecklingen av den inre elmarknaden behövs det troligen ett samordnat system för statsstöd för varje energiteknik.

### 3.9.4. Nätanslutning

Olika tekniker ger upphov till olika frågor. De två viktigaste frågorna gäller de avstånd som anslutningen måste sträcka sig över (vindkraft är ofta avlägset belägen) och risken för att tillgången på energi (exempelvis från vindkraft) skall drabbas av avbrott. Arbetsinsatserna varierar enormt mellan olika tekniker, exempelvis mellan vattenkraft och småskalig integrerad solenergi. ESK stöder en öppen och överskådlig metod för nätanslutning och standardregler för anslutning av förnybara energikällor.

### 3.9.5. Tidsgränser

Innan ett projekt förverkligas och man får ekonomisk avkastning kan ett antal olika kontraktsrelaterade frågor uppstå för var och en av energiteknikerna.

## 4. Framtida frågor

### 4.1. Alternativ för prissättning

#### 4.1.1. Definitioner

I sitt dokument diskuterar kommissionen en definition av från förnybara energikällor som leder till att enbart de producenter av el från förnybara energikällor som behöver stöd också erhåller det. ESK är mån om att främja begreppet förnybara energikällor som en del av en allmän insats till förmån för hållbarhet. I enlighet med detta bör definitionen av förnybara energikällor inkludera alla förnybara värme- och elektricitetskällor, samtidigt som alla eventuella finansiella stödssystem utformas så att de bara ger stöd där så behövs, eftersom de bara är tillämpbara på förnybara elektricitetskällor. Detta kan åstadkommas när varje teknik har sitt eget system.

#### 4.1.2. Subventioner/fast prissättning

Användningen i vissa länder av subventioner genom garanterade priser och köpåtaganden till fasta priser har givit upphov till ett stort antal projekt som rör förnybara energikällor och givit stöd till leverantörer, men till en relativt hög kostnad. I synnerhet uppnås inte alltid målet med minskade kostnader på bästa sätt på grund av prissubventioner. Kommissionen har visat att detta tillvägagångssätt inte i sig självt uppmuntrar effektivitet och långsiktig hållbarhet. Det finns en tendens till att färre nya projekt startas när subventionerna tas bort.

#### 4.1.3. Gröna priser

Att erbjuda gröna prisalternativ är förenligt med en konkurrensutsatt marknad, eftersom det undviker snedvridning genom subventioner, det ökar kundernas medvetenhet om deras indirekta miljöpåverkan och konkurrerande priser säkerställer att man gör effektivitetsrelaterade vinster. Det kan dock vara svårt att få konsumenterna att acceptera gröna priser.

#### 4.1.4. Förnybara energicertifikat

Om det i framtiden skall finnas subventioner eller undantag från energiskatter kommer det vara viktigt att ha någon form av övervakningssystem, inklusive certifikat. Detta skulle även att göra det möjligt för medlemsstaterna och EU att mer noggrant övervaka mängden elektricitet som produceras från förnybara energikällor, samtidigt som man inför en mekanism som i framtiden skulle kunna leda till handel.

4.1.4.1. Ett certifikatsystem som är kopplat till en kvot för energi från förnybara källor skulle öka den internationella handeln med sådan energi och skapa ett enhetligt spelfält, eftersom det ger incitament till att genomföra projekt på de mest fördelaktiga platserna och medger en större flexibilitet för att uppnå de mål som fastställs. Ett sådant system skulle kräva vissa regler och viss central registrering, samtidigt som investeringsriskerna för de projektansvariga kan bli högre.

#### 4.1.5. Upphandlingssystem, exempelvis Storbritanniens "Non Fossil Fuel Obligation" (NFFO)

Dessa system främjar effektivitet, pressar ner priserna och leder till större marknadskonvergens. Samlade anbudsförfaranden möjliggör stöd till ett antal olika energitekniker (se 3.9.2 ovan). Långfristiga (men definierade) kontrakt gör det möjligt för operatörer att förhandla om låneräntor med finansiella institutioner som ännu är obekanta med sådana nya energitekniker (som uppfattas som finansiellt riskabla). En framgångsrik upphandling garanterar dock inte att projekten blir godkända ur planeringssynpunkt (se 3.9.1 ovan) och beslut som rör elnäten försvåras av denna ovisshet (se 3.9.3 ovan).

#### 4.2. Kriterier för genomförandet

Mot bakgrund av ovanstående analys föreslår ESK följande kriterier som grund för ett slutgiltigt EU-system, att genomföras gradvis:

##### 4.2.1. Inre konkurrens

För att uppnå kostnadseffektivitet bör det finnas någon form av inre konkurrens mellan producenter av förnybar energi.

##### 4.2.2. Konkurrenskraftigt kostnadsläge

Stödet till en energiteknik bör minska med tiden för att leda till ett konkurrenskraftigt kostnadsläge för tekniken i fråga. Ett upphandlingssystem skulle naturligt medföra detta. Man skulle också kunna utnyttja lämpliga bestämmelser i andra system.

4.2.2.1. Kostnaden för eventuell subvention av förnybara energikällor bör jämföras med hur mycket stödet till andra system för att minska koldioxidutsläppen kostar. Det är uppenbart att stödet till förnybara energikällor inte bör tillåtas att avvika i någon större utsträckning.

##### 4.2.3. Tidsgränser för projektfinansiering

Detta bidrar till en fortsatt förbättring av energiteknikerna och till att resurserna koncentreras på lovande tekniker. Även för enskilda projekt bör finansieringen inte sträcka sig utöver täckning av extra kostnader jämfört med konventionella anläggningar.

##### 4.2.4. Fokus på de mest lovande teknikerna

Systemet bör fokusera på de tekniker för förnybar energi som troligast kommer att kunna konkurrera med konventionella energikällor på kort eller medellång sikt. Mer långsiktiga alternativ bör hanteras genom forskning under Femte ramprogrammet.

##### 4.2.5. Fritt tillträde

För att uppnå maximal genomslagskraft bör inga potentiella investerare och/eller operatörer utestängas från stödsystemen. Kommersiella och industriella energikonsumenterna och särskilt storkonsumenterna av energi bör uppmuntras att investera i system för förnybar energi för att uppfylla sina egna behov av energi, värme, kyla och luftkonditionering.

#### 4.2.6. Ett minimum av byråkrati

För att undvika slöseri med den tillgängliga finansieringen bör stödssystemen vara icke-byråkratiska och överskådliga.

#### 4.2.7. Frågor rörande nätanslutning och förstärkning av nätet

Det finns ett tydligt behov av en harmoniserad, öppen och överskådlig metod för nätanslutning och standardregler för anslutning av förnybara energikällor. Generellt sett bör förnybara energikällor omfattas av samma nåttillgångsregler som alla andra energikällor. Producenter av förnybar energi bör inte undantagas från betalning av de nättjänster som de erhåller. Exempelvis bör inte nätanslutningen subventioneras, vare sig av andra nätanvändare eller av nätoperatörerna själva. I stället bör de faktiska kostnaderna inkluderas i de totala projektkostnader som skall få subventionsstöd. Nätoperatörer bör kunna täcka de extra kostnader de ådrar sig, exempelvis administrationskostnader, undersökningar av nätet och förstärkningar av detsamma.

### 5. Slutsatser

5.1. Kommissionen ställer två frågor i sina slutsatser:

- Den första frågan lyder om en gemenskapsåtgärd i form av ett direktiv eller andra initiativ är nödvändiga för att EU skall uppnå målen inom detta område?
- Om svaret är ja, gäller den andra frågan vilket tillvägagångssätt som skulle vara det bästa?

5.2. ESK:s svar på den allmänna frågan om det lämpligaste systemet skall ses mot bakgrund av de två alternativ som beskrevs i avsnitt 2.

- När det gäller alternativ 1 ställer sig kommittén positiv till en gradvis övergång till en inre marknad. Detta kommer dock sannolikt inte att ske, såvida man inte utvecklar ett marknadstäckande system för varje energiteknik.
- Därför behövs en version av alternativ 2. Det finns behov av att aktivt skapa ett antal separata system för stöd till

olika tekniker. Detta skulle driva utvecklingen av en inre marknad för varje teknik framåt, i den mån som deras relativa mognad redan har påvisats (se avsnitt 4.2.4).

5.3. Vilket instrument kommissionen än väljer för att uppnå målen för alternativ 2, kommer detta i sig självt inte vara tillräckligt för att uppnå EU:s mål på 12 procents marknadsgenomslag av förnybara energikällor år 2010. För att göra det krävs också de åtgärder som beskrivs i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.

5.4. Det behövs fortfarande en grundläggande bedömning av hur det 12-procentiga målet till år 2010 skall uppnås för varje teknik inom hela EU.

5.5. EU, medlemsstaterna och leverantörsledet måste engagera sig i detta mål och i åtagandets omfattning, exempelvis på följande sätt:

- Medlemsstaterna och kommissionen behöver tackla GJP-frågan.
- Medlemsstaterna behöver införa bestämmelser och förfaranden för planering som är anpassande till storleken på det tekniska genomslag som önskas.
- EU och leverantörsledet behöver styra över finansiering under femte ramprogrammet till prioriterad utveckling som bestäms av medlemsstaterna och av det tekniska åtagandet.
- Medlemsstaterna behöver, tillsammans med kommissionen, utveckla ramar för kontrakt och prissättning för att främja en inre marknad för varje teknik.
- EU och leverantörsledet behöver inrätta tekniska standarder för varje teknik så att den inre marknaden kan utvecklas.
- De viktigaste faktorer som gör att värme och el från förnybara energikällor efterfrågas och accepteras kommer att vara medlemsstaternas marknadsföring och informationsspridning.

5.6. Samtidigt med det ovanstående behöver EU och medlemsstaterna omformulera byggnadsreglerna för att uppfylla energieffektivitetsmålen och främja kraftvärme, solvärme och solcellstekniker.

Brüssel den 20 oktober 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI