



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.6.2011
SEK(2011) 780 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

**om energieffektivitet och om ändring och senare upphävande av direktiven 2004/8/EG
och 2006/32/EG**

{KOM(2011) 370 slutlig}
{SEK(2011) 779 slutlig}

Europa skulle kunna minska sin primärenergiförbrukning med 20 % till 2020 bara genom att tillämpa kostnadseffektiva energisparåtgärder. Det skulle göra EU:s ekonomi mer konkurrenskraftig och skapa jobb och nya affärsmöjligheter. Energieffektivitet innebär också bättre användning av energiresurser och minskat importberoende. Det betyder mindre utsläpp av CO₂ och andra skadliga ämnen, mindre påverkan på ekosystemet och bättre livskvalitet för medborgarna. Om energisparmålet på 20 % uppnås skulle det även underlätta genomförandet av EU:s vision för 2050 som den beskrivs i färdplanen för ett utsläppsnålt samhälle 2050¹.

1. INLEDNING OCH POLITISK RAM

EU:s ledare har åtagit sig att uppnå **målet på 20 % primärenergibesparingar till 2020** jämfört med en baslinje². Detta innebär besparingar på 368 miljoner ton oljeekvivalenter (Mtoe) primärenergi (den inhemska bruttoförbrukningen, minus icke-energianvändning) 2020 jämfört med den prognostiserade förbrukningen för 2020 på 1 842 Mtoe.

Handlingsplanen för energieffektivitet (EEAP) från 2006³ var ett **viktigt första steg mot att nå målet** på 20 %, men syftet var inte att den fulla ekonomiska potentialen skulle nås endast genom den planen. Trots framstegen i genomförandet krävs nya insatser för att intensifiera förverkligandet av den återstående potentialen. Detta ledde till att en ny energieffektivitetsplan (EEP)⁴ antogs 2011.

Vissa av åtgärderna i EEP **måste genomföras genom nya lagförslag**. Dessa innefattar bland annat att fastställa klara politiska mål, utveckla energitjänstemarknaden, öka den offentliga sektorns roll, höja förbrukarnas medvetenhet om den egna energiförbrukningen och öka effektiviteten i energiförsörjningen. **Åtgärderna är nära förknippade med tillämpningsområdet för två befintliga rättsliga instrument:** energitjänstedirektivet och kraftvärmedirektivet⁵. Vid direktivens halvtidsutvärdering visade det sig dock att i sin aktuella form är dessa inte tillräckliga för att nå det politiska målet och därför krävs alltså en översyn. **Syftet med denna konsekvensanalys är att tillhandahålla en analytisk grund för översynen av de båda direktiven.**

2. VAD ÄR PROBLEMET?

EU:s politiska mål på 20 % energibesparingar kommer inte att kunna uppnås med nuvarande politiska instrument – och fördelarna kommer att inte att förverkligas. Det finns en återstående ekonomisk potential i alla sektorer (från energiomvandling till energianvändning), men det finns fortfarande utmaningar, till exempel otillräckligt politiskt åtagande och underutvecklade marknader för energieffektivitetsförbättringar, låg medvetenhet om möjligheterna eller otillräckliga incitament för förverkligande av energieffektivitetsförbättringar på efterfråge- och tillgångssidan.

3. EU HAR EN VIKTIG ROLL

EU:s rätt att agera när det gäller energieffektivitet och besparingar stadgas i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 194.1. Även om en stor del av skyldigheterna ligger hos medlemsstaterna har EU:s rätt att agera fastställts på grund av betydelsen av energieffektivitet och energibesparingar för att förverkliga EU:s mål när det

¹ KOM(2011)112.

² 7224/1/07, REV 1, baslinjen är PRIMES 2007.

³ KOM(2006)545.

⁴ KOM(2011)109.

⁵ 2006/32/EG respektive 2004/8/EG.

gäller klimatförändringar, en tryggad energiförsörjning, konkurrenskraft och miljöskydd. Det krävs samordnade åtgärder och en enhetlig energieffektivitets- och energisparpolitik för att kunna uppnå målen.

4. GRUNDLÄGGANDE POLITISKA MÅL

EU:s allmänna politiska mål när det gäller energieffektivitet är att minska EU:s primärenergiförbrukning med 20 % jämfört med prognoserna för 2020. Eftersom framstegen mot detta mål inte är tillfredsställande **är huvudsyftet med denna konsekvensanalys att bidra till att överbrygga klyftan genom att undersöka åtgärder i alla sektorer med återstående ekonomisk potential.**

5. ANALYSMETOD

För att fastställa baslinjen för respektive politikområde användes PRIMES allmänna jämviktsmodell. För att analysera de detaljerade ekonomiska, sociala och miljörelaterade effekterna av de politiska alternativen på kortlistan användes E3ME-modellen. Olika studier användes som källor för indata och antaganden användes i modellerna för individuella energieffektivitetsalternativ.

Om modellering inte var möjligt användes bottom-up-bedömning och individuella studier för att fastställa de möjliga effekterna av alternativen.

Valet av bästa alternativ grundades på de framsteg som befintlig politik lett fram till och på utvärderingen av de återstående hindren, mervärde för EU, möjliga effekter, verkan, effektivitet och sammanhang.

6. ANALYSERADE ALTERNATIV

Tre nivåer av politiska alternativ beaktades i analysen. Den första nivån handlade om behovet av och formen för nationella energieffektivitetsmål. Den andra analysnivån handlade om beskaffenheten hos och effekterna av enskilda politiska åtgärder. Slutligen granskades som en tredje nivå alternativa lagstiftningsstrategier.

Alternativ på första nivån
A: Nationella mål/målsättningar
A1: Behålla nuvarande strategi
A2: Förlänga det indikativa slutanvändarmålet för energitjänstedirektivet till 2020
A3: Heltäckande indikativt mål för varje medlemsstat för 2020
A4: Bindande mål för varje medlemsstat för 2020
Alternativ på andra nivån
B: Kvotpliktsystem för energibesparingar
B1: Behålla nuvarande strategi
B2: Upphäva de aktuella bestämmelserna i energitjänstedirektivet utan att ersätta dem
B3: Kräva att alla medlemsstater inför kvotpliktsystem för energibesparingar samtidigt som medlemsstaterna själva får utforma systemet
B4: Som B3 men med harmonisering av vissa nyckeldrag
C: Ytterligare åtgärder för att förverkliga potentialen i slutförbrukarsteget
C1: Behålla nuvarande strategi
C2: Energibesparande åtgärder för renovering av offentliga byggnader
C2a: Införa bindande mål på 3 % för renovering av offentliga byggnader till kostnadsoptimala nivåer
C2b: Införa bindande mål på 3 % för renovering av offentliga byggnader till en utsläppsnivå på nära

noll
C2c: Fastställa en nationell infrastruktur för finansiering och tekniskt stöd för renovering av offentliga byggnader.
C3: Obligatorisk användning av energieffektivitet som ett kriterium i offentlig upphandling
C4: Frivilliga åtgärder för att främja energieffektivitet via offentlig upphandling
C5: Ökade skyldigheter vad gäller smarta mätare och fakturering av energiföretag
C6: Frivilliga åtgärder avseende mätning och fakturering
C7: Obligatoriska energibesiktningar och energiförvaltningssystem för industrin
C8: Frivilliga system för att främja energibesiktningar och användning av energiförvaltningssystem inom industrin
C9: Skyldighet för medlemsstaterna att främja energitjänsteföretag
C10: Frivilliga åtgärder för att främja energitjänsteföretag
D: Åtgärder för att förverkliga potentialen vid energiomvandling och distribution
D1: Behålla nuvarande strategi
D2: Upphävande av befintliga bestämmelser
D3: Obligatoriska krav på kraftvärme och fjärrvärme/fjärrkyla för nya elanläggningar och industrianläggningar med höga värmebehov
D4: Obligatorisk anslutning och prioriterad tillgång för högeffektiv kraftvärme till elnätet
D5: Frivilliga åtgärder för att främja kraftvärme och fjärrvärme/fjärrkyla
D6: Minimiprestandakrav för energiproduktion
D7: Kvotpliktsystem för energieffektivitet för energinätmyndigheter
D8: Frivilliga åtgärder för att öka effektiviteten vid omvandling, överföring och distribution av energi
E: Nationell rapportering
E1: Behålla nuvarande strategi
E2: Kräva en enklare form av rapporter
E3: Kräva detaljerad beräkning av besparingar och utvärdering av åtgärder i hela ekonomin
E4: Rapportering endast i nationella reformprogram
E5: Kombinera rapporter med andra relevanta instrument
Alternativ på tredje nivån
1: Behålla de två aktuella direktiven (energitjänstedirektivet och kraftvärmedirektivet) i sin nuvarande lydelse
2: Överge de två aktuella direktiven utan att ersätta dem
3: Föreslå två separata ändrade direktiv och utöka tillämpningsområdet
4: Slå samman de två direktiven och utöka tillämpningsområdet
5: Använda en förordning som rättsligt instrument i stället för ett direktiv

7. SLUTSATSER: POLITISK RAM SOM ÄR ATT FÖREDRA

7.1. Alternativ som är att föredra

Analysen visade att det **inte finns något behov av att föreslå bindande nationella mål för närvarande**. Även om sådana mål skulle kunna understryka vikten av energieffektivitet och föra upp det högt på den politiska agendan är det individuella åtgärder som spelar störst roll. Därför rekommenderas endast **indikativa mål** som fastställs av medlemsstaterna (alternativ A3). Dock måste framstegen följas upp och utvärderas. Om en utvärdering 2013 visar att den

här strategin äventyrar det övergripande europeiska energieffektivitetsmålet på 20 % krävs en övergång till bindande nationella mål.

För att uppnå samma resultat utan behov av bindande mål kan följande åtgärder föras fram:

Kvotpliktsystem för energibesparingar (alternativ B4) är avgörande för att öka effekterna av åtgärder för energieffektivitet och för att stödja utvecklingen av energitjänstmarknaden. Det föreslås alltså att **nationella kvotpliktsystem för energibesparingar införs som syftar till en årlig slutenergiminskning på 1,5 %**. Det är lämpligt att medlemsstaterna delegerar ansvaret till energiföretagen (leverantörer eller distributörer), eftersom dessa enheter förfogar över information om deras kunders energiförbrukning. Vissa nyckeldrag i kvotpliktsystemen bör harmoniseras på EU-nivå (t.ex. ambitionsnivån och beräkningsmetoder), men medlemsstaterna bör ha möjlighet att anpassa systemen till nationella omständigheter. Kravet kommer att sätta ett finansiellt värde på energibesparingar och koppla energiföretagens vinster till energieffektivitet snarare än bara volymen av levererad energi. De förväntade besparingarna är betydande (108–118 Mtoe i primärenergibesparingar 2020) medan kostnaderna per individ är försumbara och jämnt fördelade mellan slutenergiförbrukarna.

Den **offentliga sektorn kan bli en viktig aktör** när det gäller att stimulera en marknadsomvandling mot mer effektiva produkter, byggnader och tjänster, på grund av den höga volymen offentliga utgifter, och två åtgärder föreslås. För det första bör 3 % av alla byggnader som ägs av offentliga organ renoveras varje år till kostnadsoptimala nivåer (alternativ C2a). Detta alternativ skulle inte leda till särskilt stora energibesparingar (ca 9 Mtoe), men förs fram på grund av den höga synligheten i det offentliga livet. Även i penningstermer överväger fördelarna med detta alternativ kostnaderna: ytterligare energirelaterade investeringar på 1,6 miljarder euro per år mellan 2010 och 2020 kommer att uppvägas av energiräkningar som är 1,92 miljarder euro lägre. För det andra bör offentliga organ köpa in produkter och byggnader med hög energiprestanda, baserat på energimärkning och certifikat (alternativ C3), vilket kommer att driva marknaden framåt. Detta skulle leda till en direkt påverkan med 9–18 Mtoe i besparingar 2020. Visserligen krävs en inledande investeringsökning, men det skulle minska totalkostnaderna för offentliga organisationer.

Frekvent information om faktisk energiförbrukning till hushåll och företag med energiräkningen (alternativ C5) och om stora företags **möjligheter att spara energi** genom energibesiktningar (alternativ C7) är viktigt för att minska informationsklyftan som är ett av hindren för effektivitet. Analysen har visat att båda alternativen skulle innebära en ganska liten börda för slutförbrukaren och företagen jämfört med de fördelar de kan vinna. De möjliga besparingarna för de två alternativen är också betydande och kan uppgå till cirka 90 Mtoe för alternativ C5 och till 30 Mtoe för alternativ C7. Dock beror besparingarnas storlek på förbrukarnas individuella reaktioner och interaktionen mellan de här åtgärderna och andra nationella åtgärder som skulle ge konsumenterna incitament att dra nytta av den information som görs tillgänglig för dem.

Energitjänsteföretag är viktiga aktörer som kan ta en viss del av bördan av de inledande investeringarna i energieffektivitetsåtgärder. Dock är transaktionskostnaderna, även på väletablerade energitjänstemarknader, för höga för att potentiella kunder ska ha enkel tillgång till det tillgängliga tjänsteerbjudandet. Därför föreslås att medlemsstaterna inrättar strukturer för att utföra marknadsövervakning, tillhandahålla listor över energitjänsteerbjudanden och standardavtal (alternativ C9). Medlemsstaterna bör för detta ändamål använda redan etablerade strukturer för genomförandet av politiska energieffektivitetsstrategier och därför skulle detta alternativ inte medföra någon betydande administrativ börda för dem.

För att stödja **en mer effektiv energiproduktion, överföring och distribution** föreslås att ett antal lagstiftningsåtgärder förs vidare. Dessa inkluderar åtgärder för att säkerställa att överskottsvärme från kraftproduktion och industriprocesser och andra avfallsvärmekällor används i första hand för att tillgodose värmebehovet i byggnader och företag och att primärenergibränsle används mer effektivt. Detta skulle kunna uppnås genom krav på att utrusta ny produktionskapacitet och industrianläggningar med högt värmebehov med kraftvärmepannor och att säkerställa att de ansluts till förbrukare via fjärrvärme-/fjärrkylanät (alternativ D3). För det andra är det för att minska den administrativa bördan och skapa en jämn spelplan nödvändigt att inrätta tydliga anslutningsregler och prioriterad tillgång till elnätet för högeffektiv kraftvärme (alternativ D4). Detta skulle ge kraftvärme samma förutsättningar som tekniker för förnybar energi.

Dessutom skulle det krävas att energinätmyndigheter utformar tariffer och nätregleringar som möjliggör att energieffektiva lösningar och tekniker erbjuds till förbrukarna (alternativ D7). Eftersom det inte skulle innebära några ytterligare uppgifter för myndigheterna, utan i stället en tydlig befogenhet att prioritera energieffektivitet som en av deras uppgifter, skulle den ytterligare administrativa bördan inte vara märkbar. Det föreslås också att kommissionen följer upp framstegen när det gäller energieffektiviteten i el- och värmeproduktionen och om dessa inte är tillräckliga föreslår ytterligare åtgärder efter en detaljerad analys (alternativ D6a).

För att begränsa den administrativa bördan samtidigt som det säkerställs att en korrekt övervakning av framstegen utförs **föreslås en enklare form av rapportering** (alternativ E2). Den här strategin skulle minska den administrativa bördan genom att eliminera de mest kostsamma uppgifterna, nämligen förhands- och efterhandsutvärdering av enstaka politiska åtgärder. Detta bedöms kunna minska kostnaderna till omkring hälften av den nuvarande nivån.

Analysen av politiska alternativ på den tredje nivån visade att en utökning av tillämpningsområdena för energitjänstedirektivet och kraftvärmedirektivet skulle vara fördelaktigt. Att slå samman dem till en lagstiftningstext skulle medföra förenkling och öka enhetligheten.

Alla alternativ som föreslås är **sammankopplade och ömsesidigt förstärkande**. Endast kombinerade i ett paket kan de leda till de minskningar av energiförbrukningen som krävs till en socialt accepterad kostnad.

7.2. Övergripande effekt

Den instrumentmix som föreslås kommer att innehålla ett antal överlappningar och interaktioner. En modell över hela paketet visade att primärenergiefterfrågan 2020 kommer att minska med mellan 19,7 % och 20,9 % procent jämfört med baslinjeprognoserna i PRIMES 2007, samtidigt som slutefterfrågan minskar med mellan 15,6 % och 19,5 % till 2020. De sektorer som minskar efterfrågan mest är transport- och bostadssektorerna. Minskningarna är betydande även inom tjänstesektorn på grund av bättre apparater och förbättringar inom värme och kyla. Produktionseffektiviteten förbättras också och några av åtgärderna för att minska slutenergiefterfrågan leder till lägre elförbrukning och därigenom lägre produktion.

Åtgärderna för att uppnå energisparmålet på 20 % till 2020 kommer att stödja målet för minskning av växthusgaser, i synnerhet inom sektorer som inte omfattas av handeln med utsläppsrätter. Enligt färdplanen för ett utsläppssnålt samhälle 2050 kan uppnåendet av målen med 20 % i energieffektivitet och förnybara energikällor leda till minskade utsläpp av växthusgaser med 25 %. I samband med detta har kommissionen sagt att den kommer att följa upp effekterna av nya åtgärder för att genomföra energieffektivitetsmålet på 20 % på handeln med utsläppsrätter⁶.

Effekterna på handeln med utsläppsrätter presenteras inom de övergripande modellkörningarna för en effektivitet på 20 %, men resultaten varierar stort beroende på vilken modell som används. Båda modellerna prognostiserar ytterligare minskningar i utsläppen av växthusgaser, men de visar olika resultat rörande effekterna på priset för utsläppsrätter: E3ME-modellen prognostiserar ett fall till noll för priset på utsläppsrätter 2020, medan PRIMES-scenarierna visar en mycket lägre effekt (en minskning från 16,5 euro/t till 14,2 euro/t 2020). Den lägre effekten på priset på utsläppsrätter till 2020 i PRIMES förklaras bland annat av högre andel modellerade åtgärder med minskningar av växthusgaser inom sektorer som inte omfattas av handeln med utsläppsrätter, antagandet om marknadsförutseende och om en obegränsad flexibilitet i överföringen av utsläppsrätter från en handelsperiod till nästa fram till 2050. Det är lämpligt att följa upp effekterna av de föreslagna åtgärderna på handeln med utsläppsrätter.

Merkostnaderna för hela energisystemet ökar med mellan 2,6 % och 4,7 % jämfört med referensscenariot. Den ökade energieffektiviteten kommer att höja elpriserna på kort sikt, från 141 euro/MWh till 146 euro/MWh, på grund av behovet att finansiera de fasta kostnaderna för energieffektivitetsåtgärderna. På lång sikt betalar sig dock den här ökningen genom att stabilisera elpriserna genom lägre efterfrågan.

Det kan därför bekräftas att det föreslagna alternativet med ett **politiskt åtgärds paket kan uppnå målet på 20 % och leda till ytterligare fördelar som är påtagliga även efter 2020**. Merkostnaderna för att uppnå det övergripande målet på 20 % genom de åtgärder som föreslås är förhållandevis små. De övergripande ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna av de alternativ som presenteras ovan kommer att bidra positivt till EU:s politik och fungera som en framgångsfaktor för Europa 2020-strategin.

⁶ KOM(2011) 112.