

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

19. juli 2011
J.nr. 2507/1238-0008
Ref. PB/
Energieffektivisering

Kommissionens forslag til direktiv om energieffektivisering

(COM(2011) 370 final), 22. juni 2011

1. Resumé

EU Kommissionen har den 22. juni 2011 fremlagt forslag til direktiv om energieffektivisering. Forslaget er en opfølgning af Kommissionens plan om energieffektivisering af 8. marts 2011, og det udmønter mange af de forslag, som indgik i planen.

Energieffektivitet er en central del af Kommissionens 2020-strategi for smart, bæredygtig og inklusiv vækst samt strategien for et ressourceeffektivt Europa. Forslaget skal bidrage til at indfri den indikative målsætning om 20 pct. energibesparelser i 2020 i forhold til en baseline.

Forslaget til direktiv om energieffektivisering har til formål at styrke rammerne for EU's langsigtede arbejde med energieffektivisering og -besparelser. De foreslåede initiativer og regler har til formål at fjerne hindringer på energimarkederne og rette nogle af de fejl ved markedet, som hindrer en effektiv forsyning og anvendelse af energi.

Forslaget til direktiv indeholder en række konkrete initiativer både i forhold til energieffektivitet i energianvendelse og i energiforsyningen. Derudover indgår nogle tværgående bestemmelser om bl.a. certificeringsordninger og fremme af energitjenester .

Forslaget har overvejende fokus på realisering af rentable energieffektiviseringer, hvor de øgede investeringsudgifter, der i nogle tilfælde kan være betydelige, opvejes af de lavere energiudgifter. Forslaget vil dog på kort sigt betyde øgede udgifter for stat, regioner og kommuner. Et reduceret energiforbrug vil medføre afgiftstab for staten.

2. Baggrund

EU Kommissionen har den 22. juni 2011 fremlagt forslag til direktiv om energieffektivisering. Forslaget til direktivet er en opfølgning af Kommissionens plan om energieffektivisering af 8. marts 2011, og det udmønter mange af de forslag, som indgik i planen.

Direktivforslaget indeholder en række konkrete nye initiativer til fremme af energieffektiviteten såvel hos energiforbrugerne som i energiforsyningen. De forskellige initiativer skal være med til at sikre, at EU som helhed når det indikative mål om energibesparelser i det primære

energiforbrug på 20 pct. i 2020 målt i forhold til en baseline. Direktivet skal desuden bane vejen for yderligere forbedringer af energieffektiviteten derefter.

Forslaget til det nye direktiv erstatter det nuværende direktiv om energieffektivisering og energitjenesteydelser (2006/32/EC) (bortset fra artikel 4, stk. 1 til 4) og det nuværende kraftvarmedirektiv (2004/8/EC), som efter Kommissionens opfattelse ikke har leveret de forventede resultater.

3. Formål og indhold

Energieffektivitet er en central del af Kommissionens 2020-strategi for smart, bæredygtig og inklusiv vækst samt strategien for et ressourceeffektivt Europa. Som led i denne strategi har EU vedtaget målsætninger om at realisere energibesparelser i det primære energiforbrug svarende til 20 pct. set i forhold til en baseline i 2020. De seneste fremskrivninger viser dog, at der med de eksisterende virkemidler og initiativer kun vil opnås besparelser svarende til ca. halvdelen af den fastsatte målsætning.

På den baggrund indeholder Kommissionens forslag til det nye direktiv om energieffektivisering en række nye initiativer og en række opstramminger af initiativer, som indgår i de to eksisterende direktiver. Ifølge Kommissionen vil de skitserede nye initiativer sikre, at målsætningen om 20 pct. højere energieffektivitet i 2020 nås.

Forslaget til direktiv om energieffektivisering har til formål at styrke rammerne for EU's langsigtede arbejde med energieffektivisering og -besparelser. De foreslåede initiativer og regler har til formål at fjerne hindringer på energimarkederne og rette nogle af de fejl ved markedet, som hindrer en effektiv forsyning og anvendelse af energi.

Det fremgår af forslaget til direktiv, at en øget realisering af energibesparelser kan påvirke CO₂-kvoteprisen under EU kvoteordning. Det fremgår derfor af direktivet, at Kommissionen skal overvåge disse konsekvenser for at fastholde EU's emissionshandelssystemets incitamenter til at gennemføre CO₂-besparende investeringer og for at sikre innovation i de kvotebelagte sektorer, der er nødvendig på længere sigt.

Forslaget til direktiv indeholder konkrete initiativer forhold til følgende områder:

Anvendelsesområde og energieffektivitetsmål:

Direktivet opstiller en fælles ramme for at fremme energieffektivitet med henblik på at sikre at EU's mål om 20 pct. energibesparelser i 2020 nås og for at bane vejen for yderligere forbedringer derefter. Det fremgår, at direktivet fastsætter minimumskrav, og at de enkelte medlemslande derfor kan opretholde eller indføre strengere foranstaltninger.

I henhold til forslaget skal medlemslandene fastsætte et nationalt energieffektivitetsmål udtrykt som et absolut tal for det primære energiforbrug i 2020. Ved fastsættelsen af disse mål skal der tages hensyn til EU's 20 pct. mål, foranstaltningerne i det nye direktiv og de foranstaltninger, medlemslandene har taget for at nå energisparemålet i energitjenestedirektivet (2006/32/EF). Inden den 30. juni 2014 vil Kommissionen vurdere, om det er sandsynligt, at EU kan nå sit mål om 20 pct. energibesparelser i 2020. Hvis dette ikke er tilfældet, vil Kommissionen overveje bindende mål for medlemslandene.

Energieffektivisering i den offentlige sektor:

I henhold til forslaget skal medlemslandene sikre, at 3 pct. af det samlede etageareal, der ejes af offentlige organer, fra 1. januar 2014 renoveres hvert år. De renoverede bygninger skal som minimum opfylde de mindstekrav til energimæssig ydeevne, som er fastsat i medfør af artikel 4 i EU's bygningsdirektiv (2010/31/EU). Kravet gælder kun for bygninger med et nettoetageareal på mere end 250 m², som ejes af offentlige organer (stat, regioner og kommuner). Som led i gennemførelsen heraf, skal der udarbejdes og offentliggøres en fortegnelse over alle offentligt ejede bygninger med angivelse af etageareal og energimæssig ydeevne.

Samtidig skal medlemsstaterne sikre, at offentlige organer kun køber produkter, tjenester og bygninger, som opfylder høje krav til energieffektivitet, jf. et bilag til direktivforslaget.

Energispareforpligtelser for energiselskaberne:

I henhold til forslaget skal alle medlemslande indføre en energispareforpligtelse for enten energidistributørerne eller energileverandørerne i detaileddet svarende til 1,5 pct. af deres energisalg målt i energimængder i det foregående år. Forslaget omfatter dog ikke energi anvendt til transport. Energibesparelserne skal de forpligtende parter opnå blandt slutkunderne i det aktuelle medlemsland.

Energisyn og energiledelsessystemer:

I henhold til forslaget skal medlemslandene arbejde for, at alle slutkunder får mulighed for at få udført et energisyn, og der skal tilrettelægges programmer som tilskynder husholdninger og små og mellemstore virksomheder til at få foretaget energisyn. Samtidig skal medlemslandene sikre, at store virksomheder får foretaget energisyn på en uafhængig og omkostningseffektiv måde af kvalificerede eller akkrediterede eksperter senest den 30. juni 2014 og derefter med tre års mellemrum.

Måling af energiforbrug og informativ fakturering:

Forslaget indeholder en række bestemmelser om, at medlemslandene skal sørge for, at slutkunder til elektricitet, naturgas, fjernvarme og/eller fjernkøling samt varmt brugsvand skal udstyres med individuelle målere. Målerne skal vise slutkundens faktiske energiforbrug og angiver oplysninger om det faktiske forbrugstidspunkt. Samtidig er der bestemmelser om, at der ved installation af intelligente målere tages fuldt hensyn til målsætningerne om energieffektivitet og slutkundefordele. Endelig er der en række bestemmelser om hyppig fakturering af det faktiske forbrug.

Energieffektiv opvarmning og køling:

I henhold til forslaget skal medlemslandene senest den 1. januar 2014 fastlægge en national varme- og køleplan og underrette Kommissionen om den. Formålet med planen er at udnytte mulighederne for at anvende højeffektiv kraftvarmeproduktion og effektiv fjernvarme og fjernkøling. Planerne skal ajourføres hvert femte år. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at udbygge en effektiv fjernvarme- og fjernkøleinfrastruktur, som kan åbne for etablering af højeffektiv kraftvarmeproduktion og anvendelse af spildvarme og vedvarende energikilder til opvarmning og køling. Som led heri indeholder forslaget en række forpligtelser i forbindelse med etablering af nye termiske kraftværker, ved gennemgribende fornyelse af eksisterende større elproduktionsanlæg og for større industrianlæg, der tilvejebringer spildvarme.

Energikonvertering:

I henhold til forslaget skal medlemsstaterne hvert tredje år udarbejde en dataoversigt for alle anlæg med en samlet nominal indfyret termisk effekt på mindst 50 MW og for anlæg, der foretager raffinering af mineralsk olie og gas. Disse data skal på opfordring stilles til rådighed for Kommissionen.

Energitransmission og distribution:

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at de nationale energitilsynsmyndigheder tager behørigt hensyn til energieffektiviteten i deres beslutninger om driften af gas- og elinfrastrukturen. De skal navnlig sikre, at nettakster og -regler tilskynder netoperatørerne til at tilbyde systemtjenester til brugerne af nettet, som gør det muligt for dem at gennemføre energieffektiviseringsforanstaltninger som led i den fortsatte udbygning af de intelligente net. Som led heri skal medlemsstaterne bl.a. inden 30. juni 2013 vedtage planer, der vurderer potentialet for energieffektivisering i deres infrastrukturanlæg til gas, elektricitet, fjernvarme og fjernkøling. Medlemsstaterne skal heri udpege konkrete foranstaltninger og investeringer for indførelse af omkostningseffektive forbedringer af energieffektiviteten i netinfrastrukturen med en detaljeret tidsplan for deres gennemførelse.

Certificeringsordninger:

Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at der inden 1. januar 2014 eksisterer atteringsordninger eller tilsvarende kvalifikationsordninger for leverandører af energitjenester, energisyn og energieffektiviseringsforanstaltninger, herunder installatører af bygningsdele. Medlemsstaterne skal offentliggøre disse ordninger, og de skal samarbejde indbyrdes med Kommissionen om sammenligning og anerkendelse af ordningerne.

Fremme af energitjenester:

Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne skal fremme markedet for energitjenester og små og mellemstore virksomheders adgang hertil bl.a. ved at udarbejde lister over energitjenesteleverandører, tilvejebringe standardkontrakter, formidle oplysninger om foreliggende energitjenestekontrakter, fremme udbredelsen af frivillige kvalitetsmærker samt formidle oplysninger om finansieringsinstrumenter mv.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i forslaget, at medlemslandene ikke er på vej til at opfylde EU's mål om 20 % forbedret energieffektivitet i 2020, og at opfyldelsen bedre nås på EU plan vha. nye energibesparelsesforanstaltninger. I lyset af, at der på de fleste områder er tale om rammebestemmelser, som giver fleksibilitet i forbindelse med den nationale udmøntning, er det regeringens vurdering, at direktivforslaget respekterer nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget vedrører en række danske love og bekendtgørelser, herunder bl.a.:

- Flere bestemmelser i el-, naturgas- og varmforsyningslovene med tilhørende bekendtgørelser. De indeholder bl.a. de gældende bestemmelser om energiselskabernes energispareforpligtelser, om måling og regninger, om varmeplanlægning og om transmission og distribution af energi.

- Lov om energibesparelser i bygninger og lov om fremme af besparelser i energiforbruget, som indeholder bestemmelser om energibesparelser i den offentlige sektor.
- Bekendtgørelse om individuel måling af el, gas, vand og varme.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Forslaget kan medføre behov for at revidere en række af de danske bestemmelser, herunder bl.a.

- Bestemmelserne om energiselskabernes energispareindsats i el-, naturgas- og varmforsyningsloven og den tilhørende bekendtgørelse
- Bestemmelser om energibesparelser i den offentlige sektor
- Evt. reglerne om måling af energiforbrug og energiregning
- Evt. reglerne om varmeplanlægning og forudsætningerne for etablering af nye kraftværker mv.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Udgangspunktet er, at forslaget til direktiv alene lægger op til realisering af energibesparelser, som er samfundsøkonomisk rentable, og som samtidig understøtter målsætningen om at blive uafhængig af fossile brændsler. Det fremgår af Kommissionens konsekvensanalyse, at forslagene generelt vil have positive samfundsøkonomiske effekter i forhold til BNP, beskæftigelse og privat forbrug. Forslaget vil dog kræve betydelige investeringer. Hvorvidt de reducerede energiudgifter vil opveje investeringsudgifterne, afhænger af den konkrete udmøntning af de konkrete forslag.

Forslaget vil medføre et mindre energiforbrug, hvilket alt andet lige vil medføre et lavere afgiftsprodukt for staten.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionens forslag om obligatorisk energisyn for større industrivirksomheder vil isoleret set medføre øgede omkostninger for erhvervslivet, men hvis de giver anledning til energibesparelser i det omfang det fremgår af Kommissionens konsekvensanalyse, vil disse besparelser kunne dække omkostningerne til energisynet.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget vil have positive energi- og klimamæssige konsekvenser gennem reduktion af energiforbruget og nedbringelse af udledninger af drivhusgasser.

8. Høring

Energieffektivitetsplanen blev den 29. juni 2011 sendt i høring hos en bred kreds af organisationer og interessenter med frist den 19. august 2011.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På nuværende tidspunkt foreligger der kun meget foreløbige overvejelser om andre landes holdninger til forslaget. Drøftelserne af rådskonklusionerne til Kommissionens plan om energieffektivisering fra rådsmødet(energi) den 10. juni 2011 viser dog, at selv om mange lande prioriterer energieffektivisering højt, er der en generel skeptisk holdning over for nye detalje-

rede EU-krav. Dette bekræftes af de foreløbige bemærkninger på mødet i energigruppen, hvor mange lande har lagt vægt på at sikre fleksibilitet for medlemslandene. Flere lande fremførte også, at forslaget ikke var i overensstemmelse med rådskonklusionerne, bl.a. i forhold til kravet om årlig energirenovering af 3. pct. af de offentlige bygninger. Der er desuden skepsis i forhold til etablering af energispareforpligtelser for energiselskaberne, opsætning af intelligente elmålere og individuelle varmemålere og for en række MS desuden stærke forbehold overfor kraftvarme og fjernvarmedelen. Subsidiaritet, fleksibilitet og omkostningsbegrænsning er blevet fremhævet fra flere sider som baggrunden for denne skepsis.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen prioriterer energieffektivisering højt og finder, at det er vigtigt med fælles EU-rammer og initiativer på området, hvor det kan fremme omkostningseffektive besparelser. På denne baggrund er regeringen generelt positiv over for Kommissionens forslag til direktiv om energieffektivisering. Det er dog vigtigt, at der fastholdes mulighed for fleksibel tilpasning til nationale forhold, hvor det er nødvendigt.

Regeringen lægger vægt på, at det nye direktiv indeholder konkrete initiativer, som bidrager til at lukke mankoen til EU's 20 pct. målsætning. Hvis ét initiativ i det nye forslag ikke leverer så meget, som Kommissionen forventer, bør det derfor overvejes at stramme mere i forhold til andre initiativer i direktivet eller i forhold til de øvrige fællesskabsinitiativer så som Ecodesign.

Regeringen er enig i, at de nationale mål om energieffektivitet skal fastsættes som et absolut tal for det primære energiforbrug i 2020. Regeringen har desuden noteret sig, at Kommissionen fastholder bindende mål som en mulighed, hvis det viser sig, at man ikke kan nå det aggregerede EU mål om 20 % energieffektivisering, når Kommissionen evaluerer resultaterne i 2014. Det er helt essentielt, at CO2 kvotemarkedet ikke undermineres af initiativerne i forslaget.

Energirenoveringer af offentlige bygninger bør fremmes, og der gøres i Danmark allerede en betydelig indsats herfor. Det er dog for specifikt at indføre et konkret krav om, at 3 pct. af offentlige bygninger større end 250 kvadratmeter skal energieffektiviseres til en standard, så de opfylder mindstekravet energimæssig ydeevne i artikel 4 i EU's bygningsdirektiv. Også selv om der ikke skal gås længere, end hvad der er omkostningsoptimalt. Rammerne for energirenovering i den offentlige sektor bør være fleksible således, at landene kan vælge den udmøntning, som de finder mest hensigtsmæssig. Det bør kunne rumme en model som det danske mål om at reducere energiforbruget i statslige institutioner.

Danmark støtter bedre muligheder for at inkludere energieffektiviseringsstandarder for produkter, bygninger og services i tråd med DER konklusionerne fra den 4. februar 2011. For statens vedkommende skal der i Danmark allerede i dag lægges vægt på energieffektivitet ved offentlige indkøb, og kommunerne og regionerne har frivilligt gennemført tilsvarende krav. For bygninger vil en lavenergiklasse 2020, som lever op til kravet om et energiforbrug på næsten nul, blive indføjet i bygningsreglementet i løbet af 2011, og den vil herefter på frivillig basis kunne anvendes af de offentlige myndigheder. Fremover bør der også lægges vægt på energieffektivitet, når det offentlige køber nye biler og transportydelser.

Danmark har gode erfaringer med energispareforpligtelser for energiselskaberne, der herigenem yder bistand til den konkrete realisering af energibesparelser. Danmark støtter derfor forslaget om, at alle lande indfører forpligtelser for energiselskaberne, hvilket bl.a. sikrer en stabil finansiering af indsatsen.

Kravene om tvungne energisyn for større virksomheder bør erstattes af mere fleksible forpligtelser til at fremme energieffektiviseringer - evt. i form af indførelse af energiledelse - med henblik på ikke at pålægge erhvervslivet uforholdsmæssigt store omkostninger.

I forhold til kravene om måling af energiforbrug og informative regninger lægger regeringen vægt på, at der ikke med dette direktiv bliver stillet nye krav om indførelse af intelligente målere om afregning, som ikke er omkostningseffektive.

Forslagene om fremme af fjernvarmeudbygning i områder med stor varmetæthed og om øget udnyttelse af overskudsvarme fra elproduktion (kraftvarme) er grundlæggende fornuftige og afspejler den udvikling, der har været i Danmark i de sidste 30 år. Regeringen støtter derfor, at planlægningsystemer, som fremmer energieffektiv fjernvarmeproduktion og fjernvarmedistribution baseret på samfundsøkonomiske kriterier, udbredes i EU gennem udarbejdelse af de foreslåede nationale planer. Det bør sikres, at planerne understøtter langsigtede 2050-mål i EU om low carbon/uafhængighed af fossile brændsler. Som led heri bør planerne også inddrage energibesparelser i bygningerne. I hvor høj grad kraftvarme eller overskudsvarme skal nyttiggøres bør baseres på samfundsøkonomiske analyser (cost-benefit analyser).

Regeringen finder det fornuftigt, at den økonomiske regulering af netselskaberne også inddrager effektiv drift af nettene. Danmark ser dog ikke noget behov for udarbejdelse af planer for effektivisering af el- og gasnettet. Der kunne i stedet stilles krav om energieffektivisering i forbindelse med nyanlæg af net. For så vidt angår fjernvarme og fjernkøling er det fornuftigt at lave en planlægning, men det må være op til de enkelte lande selv at strukturere, hvordan planlægningen skal foregå. Bestemmelser som sigter på minimering af transport af elektricitet vurderes ikke at hænge sammen med ønsket om at foretage væsentlige udbygninger af det europæiske transmissionsnet. Eksempelvis i forhold til Danmarks rolle som transitland mellem det vandkraft-baserede Skandinavien og det vind- /fossil-baserede Nordeuropa, som giver store samfundsøkonomiske gevinster for de involverede lande. Danmark kan støtte, at kraftvarmeanlæg får en lovfæstet ret til at tilbyde balanceringsydelser.

Regeringen er enig i, at der er behov for opkvalificering af de forskellige aktører i forbindelse med realisering af energibesparelser og for at fremme anvendelsen af Energy Service Companies (ESCOs) i forhold til den offentlige sektor og større forbrugere. Reglerne bør dog give mulighed for at tilpasse kravene til de nationale behov.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget til direktiv har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.