

Rådets möte (Energi) den 15 februari 2006

Dagordningspunkt 3

Rubrik: Energipolitik för Europa

Dokument: KOM 20070(1) slutlig

Tidigare dokument: ---

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Dokumenten har inte behandlats i EU-nämnden tidigare.

Bakgrund

Vid det informella EU-toppmötet i Hampton Court i oktober 2005 diskuterades energifrågorna i ljuset av den geopolitiska utvecklingen. Denna diskussion följdes upp i och med den energipolitiska grönbok som kommissionen lade fram den 8 mars 2006 ("En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning").

Kommissionen identifierade i grönboken sex prioriterade områden, där ett tjugotal möjliga åtgärder förslogs. Prioriteringarna var:

1. Fullborda den inre energimarknaden.
2. Försörjningstrygghet och solidaritet på den inre energimarknaden.
3. En mer hållbar, effektiv och diversifierad energimix.
4. En mer integrerad ansats för att motverka klimatförändringarna.
5. Uppmuntra innovation genom en strategisk plan för energiteknik.
6. En sammanhållen extern energipolitik.

Europeiska rådets vårtoppmöte 2006 bekräftade de utmaningar som kommissionen identifierat och efterlyste en energipolitik för Europa som syftar till en effektiv gemenskapspolitik, enhetlighet mellan medlemsstaterna och konsekvens mellan politikområdena som på ett

balanserat sätt fullgör de tre målen försörjningstrygghet, konkurrenskraft och miljömässig hållbarhet.

Enligt vårtoppmötets slutsatser gavs kommissionen uppdraget att inför vårtoppmötet i mars 2007 utveckla förslagen i en strategisk energiöversyn. Denna skall resultera i att en prioriterad handlingsplan för energi antas vid vårtoppmötet.

Kommissionen presenterade den 10 januari denna energiöversyn. Avsikten är att den ska vara regelbundet återkommande, där 2007 års energiöversyn åtföljs av nio enskilda meddelanden, som ska leda till uppfyllelse av de strategiska målen. Den strategiska energiöversynen (kallad "en energipolitik för Europa") utgör paraplydokumentet till det samlade "energipaketet" och sammanfattar de enskilda meddelandena och landar i förslag till ett antal konkreta åtgärder – en handlingsplan för energi – som man begär rådets och Europaparlamentets stöd för. Beroende på den slutliga utformningen av europeiska rådets handlingsplan, kan de enskilda policyorienterade meddelandena väntas följas upp av mer konkreta lagstiftningsförslag under andra halvan av 2007.

Då energipaketet är mycket omfattande, kommer ordförandeskapet att ha en tvåstegs-ansats. Inför energiministerrådet i februari avser man att fokusera på den övergripande strategiska energiöversynen, som är paketets "paraplydokument", i syfte att arbeta fram energiministrarnas bidrag till Europeiska rådets handlingsplan. Utgångspunkten för detta bidrag är de konkreta åtgärder som kommissionen begär rådets och Europaparlamentets stöd för i den strategiska energiöversynen. Förutsatt att det kan uppnås enhällighet på den begränsade tid som står till buds fram till energirådet den 15 februari, kommer bidraget ha formen av rådsslutsatser, annars ordförandeskapsslutsatser. Vidare skall en policydebatt hållas.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt det nuvarande EG-fördraget är inte energi en gemenskapskompetens och man kan därför inte i egentlig mening tala om en gemensam energipolitik. Den nu framlagda energiöversynen ändrar inte på detta förhållande. De många gemensamma åtgärder som ändå har utvecklats inom energiområdet genom åren, baseras framför allt på fördragets bestämmelser om den inre marknaden, miljö- eller försörjningstrygghet (fördragets art. 95, 175 resp. 100), varför kommande förslag till ny eller modifierad lagstiftning kan väntas ha dessa artiklar i EG-fördraget som rättslig grund.

Svensk ståndpunkt

Regeringen anser att kommissionens energiöversyn och förslag till handlingsplan är ambitiös. Kommissionens övergripande målsättning – att bekämpa klimatförändringarna och betoningen på kopplingarna mellan energi och miljöpolitiken – ligger i linje med den svenska politiken och bör enligt regeringen återspeglas i vårtoppmötets energihandlingsplan.

Regeringen stödjer att EU formulerar mål om begränsning av utsläpp av växthusgaser. Från svensk sida förordar vi dock –30% till 2020, med sikte på en internationell överenskommelse, dvs högre än vad kommissionen föreslår som minimiåtagande för EU. Regeringen understödjer vikten av ett internationellt åtagande. Sverige stödjer vidare allmänt höga ambitioner inom förnybart- och energieffektiviseringsområdet för att upp nå klimatmålen, men också övriga energipolitiska mål. I det stora hela kan Sverige stödja kommissionens ansats i handlingsplanen.

Från svensk sida ger vi ger starkt stöd till kommissionens ambition att fullborda den inre marknaden. Principiellt kan kommissionens förslag för den inre marknads funktion i stora drag stödjas. Regeringen delar kommissionens syn på vikten av åtskillnad. Regeringen ser positivt på strävan mot ökad transparens och harmonisering, gällande alltifrån tillsynsmyndigheternas befogenheter till tekniska krav. I vilken utsträckning nya organ på EU-nivå eller andra formaliserade strukturer behövs för inre marknads fullbordande kan kräva ytterligare analys, men regeringen utesluter inte att större europeisk samordning i vissa fall är nödvändig för att administrera gemensamma nät och få till stånd en väl fungerande pan-europeisk marknad.

Regeringen inser behovet av ny infrastruktur även om sådan inte ersätter behovet av ny produktionskapacitet i EU. Regeringen kan också se behovet av att i nuläget tillsätta koordinatörer för de fyra aktuella projekten. Regeringen anser att det från energimarknadssynpunkt finns en del som talar för effektivare planerings- och tillståndsprocesser. Regeringen ser emellertid svårigheter med att inrymma möjligheter att överklaga samt skyldigheter att ta miljöhänsyn inom den föreslagna tidsramen fem år.

Regeringen stödjer och finner det naturligt att solidaritetsaspekterna utgör en del av en europeisk energipolitik. Solidaritetsmekanismer får dock inte leda till att enskilda medlemsstater förlitar sig till en gemensam mekanism och underlåter att hålla system som tryggar det egna landets försörjning. Regeringen förordar en grundlig konsekvensanalys av alla förslag om krav på ökad lagerhållning och strategiska lager.

Regeringen anser att både målet om 20 % energieffektivisering till 2020 och de föreslagna åtgärderna ligger väl i linje med rådets slutsatser från november 2006 om handlingsplanen för energieffektivisering.

Regeringen stödjer att ett ambitiöst mål sätts upp för att öka andelen förnybar energi och att inser att kraftfulla åtgärder krävs för dess uppfyllande. 20% på EU-nivå är rimligt. En förutsättning för att acceptera bindande mål är att den bördefördelning som senare kommer att diskuteras måste föras i nära samverkan med medlemsländerna. Att ha en specifik miniminivå för biodrivmedel innebär ett avsteg från den allmänna ansats för förnybartmålen som kommissionen annars föreslår och Sverige stödjer. Regeringen kan ändå ha förståelse för detta avsteg pga. transportsektorns speciella karaktär, men regeringen förordar istället ett vägledande (indikativt) mål på 10 % biodrivmedel för år 2020. Ett bindande mål är mindre lämpligt då varken utvecklingen vad gäller internationell handel och världsmarknaden, eller introduktionen och genomslaget av andra generationens biodrivmedel kan förutses med någon rimlig grad av säkerhet. Ett bindande mål riskerar därmed att kunna behöva uppfyllas med biodrivmedel som inte uppfyller rimliga krav på miljöhänsyn, klimateffekt eller energieffektivitet.

Regeringen stödjer att en strategisk plan för utveckling av energiteknik tas fram. Regeringen vill understryka vikten av att fokusera på strategiskt utvalda teknologier när förnybar energi ska appliceras storskaligt på kort tid.

Regeringen delar meningen att kol och gas på kort och medellång sikt kommer utgöra en betydande del av energimixen inom EU och att renare användning av dessa bränslen blir betydelsefullt för att uppnå klimatmålen. Regeringen stödjer att EU tar globalt ledarskap när det gäller utveckling av CCS till kommersiella applikationer och stödjer byggandet av demonstrationsanläggningar. Regeringen understryker att kommersialisering av CCS inte är möjlig utan industrins åtaganden vilket kräver ett understödande rättsligt ramverk för CCS.

Regeringen har inga invändningar mot att en högnivågrupp för kärnsäkerhet inrättas.

Regeringen stödjer utvecklingen av en extern energipolitik som skett under 2006. Regeringen stödjer att EU talar med en röst i internationella energifrågor och i kontakter med producenter och andra energipartner. Regeringen ser ett Afrika-Europa partnerskap om energi som ett naturligt komplement till andra dialoger med strategiska energipartners. Regeringen välkomnar ett internationellt avtal om energieffektivisering.

Regeringen välkomnar regelbundna energiöversyner och har inga invändningar mot ett inrättande av ett energiobservatorium inom kommissionen.

Slutsatsbidraget förhandlas ännu i rådet och något utkast till vägledande frågor för debatten har ännu inte förelagts rådet, varför regeringen i

nuläget inte kan utveckla sin position i fråga om dessa. Sveriges agerande i förhandlingarna kring slutsatserna och budskap i policydebatten kommer emellertid vägledas av ovan angivna ståndpunkter.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet ståndpunkt angående kommissionens förslag är i nuläget inte känd.

Förslaget

Strategiskt mål

Det övergripande strategiska målet för handlingsplanen är att komma tillrätta med klimatförändringarna inom ramen för de allmänna energipolitiska målsättningarna om försörjningstrygghet, konkurrenskraft och miljöskydd. Kommissionen föreslår att EU ska minska sina koldioxidsutsläpp med minst 20% till 2020. Målet ska ökas till 30% när det finns ett internationellt åtagande.

Energi- och klimatpolitiken kopplas ihop på ett tydligt sätt genom att miljökommissionär Dimas samtidigt lade fram ett meddelande om en vision för den internationella klimatregimen post 2012 ("Limiting Climate Change to 2 degrees – Policy Options for the EU and the world for 2020 and beyond"). Här föreslås samma målbild för utsläppen av växthusgaser. KOM motiverar att klimatfrågan ska utgöra kärnan också för energipolitiken med att man förutom miljövinster också bidrar till uppfyllelse av övriga energipolitiska mål, såsom försörjningstrygghet inom EU och konkurrenskraft genom ny teknologi.

För att bidra till att uppnå dessa målsättningar föreslås en rad olika åtgärder inom energiområdet. Några frågor som behandlas i de underliggande meddelandena, och därmed också återges i den samlade energiöversynen, är bland annat mål för förnybara energikällor i allmänhet och för biobränslen, ytterligare åtgärder för den inre marknadens funktion, forskning och utveckling samt hållbar fossilanvändning.

De förslag till konkreta åtgärder som kommissionen söker stöd för rör:

Inre marknaden för el och gas

Kommissionen vill förbättra funktionen på den inre marknaden genom åtgärder såsom tydligare åtskillnad, ökad transparens på marknaden, ökad teknisk harmonisering samt mera formaliserad samverkan mellan tillsynsmyndigheter, respektive mellan systemoperatörer.

Ny infrastruktur

Kommissionen vill lägga fram en plan för prioriterad infrastruktur med syfte att snabba på byggandet av prioriterade ledningsförbindelser som identifierats inom ramen för riktlinjerna för de trans-europeiska

energinätverken. I planen ingår att tillsätta europeiska koordinatörer för de ledningsprojekt som har problem; i nuläget identifieras fyra gränsöverskridande projekt. Kommissionen vill lämna förslag till lagstiftning om att planerings- och tillståndsprocedurer ska få ta högst fem år för projekt som definieras som varande av europeiskt intresse.

Solidaritets- och krismekanismer

Kommissionen vill öka solidariteten mellan medlemsstaterna i händelse av kris eller avbrott i försörjningen genom stärkta mekanismer och bl a genom införandet av strategiska lager.

Globalt åtagande mot klimatförändringarna

EU bör ytterligare stärka sina insatser för ett globalt engagemang mot klimatförändringarna, genom att utnyttja alla multilaterala och bilaterala tillfällen för att främja klimatbekämpande åtgärder, att samordna energipolitiken och stärka samarbetet kring ren teknologi.

Energieffektivisering

I enlighet med den nyligen presenterade handlingsplanen för energieffektivisering föreslås ett mål om att spara 20% av EU:s energikonsumtion till 2020. I linje med nämnda handlingsplan skall målet uppnås genom: minimikrav för energiförbrukande utrustning; ytterligare åtgärder i byggnader genom utveckling av direktivet om energieffektivisering i byggnader; exploatering av energieffektiviseringspotentialen i transportsektorn; förbättring av konsumenters energisparande och effektivisering genom demonstration och information, fortsatt förbättring av effektiviteten i energiproduktionen särskilt genom främjande av kombinerad kraftvärme teknologi.

Förnybar energi

Förslaget är ett bindande övergripande mål att öka andelen förnybar energi i energikonsumtionen med 20% till 2020 samt ett bindande mål att minst 10% av drivmedlen i transportsektorn ska utgöras av biodrivmedel.

Kommissionen föreslår vidare att medlemsstaterna ska slå fast sina sektoriella mål och åtgärder i nationella handlingsplaner, syftande till att uppnå ett överenskommet bindande nationellt mål. Medlemsstaterna föreslås ges flexibilitet att inom ramen för sina handlingsplaner fördela målsättningar och åtgärder mellan sektorer.

Strategisk energiteknologiplan

Planen siktar mot mer kraftfulla insatser för forskning, utveckling och demonstration, och för introduktion av ny teknik. Själva planen föreligger inte ännu, utan kommer att tas fram under 2007, och föreläggas intressenter i diverse konsultationer. Tanken är att göra en plan för hur nya produkter och processer ska tas fram så att de kan bidra

till att målen för förnybar energi, energieffektivisering, minskade utsläpp m m.

Koldioxidavskiljning och lagring, CCS (Carbon Capture and Storage)

Kommissionen vill stimulera till att kol och gaseldade kraftverk installerar koldioxidavskiljning och lagring genom att bygga 12 fullskaliga demonstrationsanläggningar till 2015.

Kärnsäkerhet

Kommissionen föreslår inrättande av en högnivågrupp för kärnsäkerhet med mandat att utveckla gemensam förståelse för problematiken och slutligen föreslå tillägg i det europeiska regelverket till stöd för de medlemsstater som väljer att fortsatt använda kärnkraft.

Internationella energifrågor – externa relationer

EU ska stärka sin roll internationellt bl.a. genom att tala med en röst i internationella sammanhang; utveckla ett Afrika-Europa partnerskap om energi samt att arbeta för ett internationellt avtal om energieffektivisering.

Översyn och rapportering

Kommissionen föreslår att en strategisk energiöversyn presenteras vartannat år samt att ett energiobservatorium inrättas i kommissionen med syfte att koordinera och förbättra transparensen på EU:s energimarknader.

Slutsatser och policydebatt

I skrivande stund förhandlas slutsatser i rådet, som tar ställning till den övergripande ansatsen i kommissionens strategiska energiöversyn och de mer konkreta förslagen. De olika målformuleringarna och åtgärderna för att förbättra den inre marknadens funktion ägnas särskild uppmärksamhet i diskussionerna, som kan väntas fortsätta fram till samrådet med EU-nämnden. Ordförandeskapet har lagt fram egna förslag till mål för biodrivmedel, som dels föreslår en högre bindande nivå på 12,5% inom ramen för ett system med bördefördelning mellan medlemsstaterna. Ordförandeskapet har fått mycket lite gehör för detta och allmänt lite stöd för bindande mål och förordar att målen skall avgöras på stats- och regeringschefsnivå.

Inget utkast till vägledande frågor för den policydiskussion som ska hållas vid energirådet har heller förelagts rådet. Ministrarna väntas dock få ge sin syn på kommissionens förslag till handlingsplan.

Gällande svenska regler och förslagens effekter på dessa

Energiöversynen och dess handlingsplan omfattar förslag till åtgärder inom mycket vitt skilda områden. Detta tillsammans med det faktum att såväl paraplydokumentet – energiöversynen – liksom de underliggande

meddelandena i detta stadium inte innehåller så väl utvecklade förslag, utan snarare aviserar kommande konkreta lagstiftningsförslag och initiativ, gör att det i nuläget svårt att uppskatta effekterna av de förslag som i förlängningen kan komma att läggas fram. Mycket av det som omnämns i förslaget till handlingsplan är områden där gemenskapen redan har en utvecklad politik, där man snarare föreslår vidareutvecklingar eller ambitionshöjningar inom ramen för existerande åtgärder eller direktiv.

Ekonomiska konsekvenser

På samma sätt som det i rubriken ovan är svårt att förutse effekterna på svenska regler är det i avsaknad av mer utvecklade förslag svårt att överblicka de budgetära konsekvenserna av de åtgärder som föreslås. Åtgärder på EU-nivå får budgetära konsekvenser genom den svenska avgiften till EU. Krav på medlemsländer kan också leda till budgetära konsekvenser direkt i Sverige

Övrigt

-