



## En energipolitik för Europa

Näringsdepartementet

2007-02-01

### Dokumentbeteckning

KOM(2007)1

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, En energipolitik för Europa

### Sammanfattning

Vid vårtoppmötet 2006 uppmanades kommissionen att, med utgångspunkt från den tidigare presenterade energipolitiska grönboken, presentera en strategisk energiöversyn som skulle läggas fram inför vårtoppmötet i mars 2007. Avsikten är att Europeiska rådet då skall anta en prioriterad handlingsplan för energi. Den 10 januari presenterade kommissionen denna energiöversyn, kallad "En energipolitik för Europa". Översynen inkluderande ett förslag till en handlingsplan, och åtföljdes av en rad underliggande meddelanden till stöd för denna handlingsplan.

Det övergripande målet för meddelandets handlingsplan 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 koldioxidutsläpp med minst 20% till 2020. Målet ska ökas till 30% när det finns ett internationellt åtagande. För att bidra till att uppnå dessa målsättningar föreslås en rad olika åtgärder inom energiområdet. Några frågor som behandlas i meddelandet 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.

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.

2006/07:FPM35

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. Regeringen stödjer vidare allmänt höga ambitioner inom förnybart- och energieffektiviseringsområdet för att upp nå klimatmålen, men också övriga energipolitiska mål. I det stora hela kan regeringen ställa sig bakom kommissionens ansats i handlingsplanen.

## 1 Förslaget

### 1.1 Innehåll

#### **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.

#### 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 koldioxidutsläpp med minst 20% till 2020. Målet ska ökas till 30% när det finns ett internationellt åtagande. 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, mera formaliserad samverkan mellan reglerare, respektive mellan systemoperatörer.

### Åtskillnad

Enligt kommissionen krävs ytterligare åtgärder för åtskillnad mellan nätföretag och företag som producerar och handlar med el (unbundling) för att stärka konkurrensen på el och gasmarknaden och ge större utbud till konsumenterna. Kommissionen föreslår att krav införs på en helt oberoende TSO (Transmission System Operator, nätoperatör). Kommissionen redovisar två alternativ, antingen en fullständigt ägarskapsåtskild TSO eller en helt oberoende systemoperatör, ISO.

### Effektivare reglering

Effektivare reglering ska uppnås genom bättre samverkan mellan tillsynsmyndigheter och harmonisering av deras kompetenser. Kommissionen föreslår också att tillsynsmyndigheternas roll stärks på gemenskapsnivå. Tre olika förslag förs fram:

- a) utökat samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna inom European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG
- b) ERGEG+ som innebär att ERGEG skall få en mer formaliserad roll och kan fatta bindande beslut avseende vissa frågor relaterande främst till gränsöverskridande handel.
- c) inrättandet av en europeisk tillsynsmyndighet som får till uppgift att fatta beslut i frågor som rör den gränsöverskridande handeln.

### Harmonisering av tekniska standarder

Harmonisering av tekniska standarder framhålls som nödvändigt för att uppnå effektiv handel över gränserna och för att underbygga den inre marknaden. Detta kan åstadkommas genom nytt EU-organ eller som minimum genom ett europeiskt nätverk av tillsynsmyndigheter.

### Ny EU-mekanism för nätoperatörer (TSO)

En ny EU-mekanism för nätoperatörer (TSO:s) föreslås inrättas 2007. Mekanismen ska ansvara för koordinerad nätplanering och föreslå minimisäkerhetsstandarder. Mekanismen rapporterar till nationella tillsynsmyndigheter och till kommissionen. Säkerhetsstandarder föreslås bli rättsligt bindande efter godkännande av tillsynsmyndigheterna och kommissionen.

### Transparens

Kommissionen framhåller transparens som nödvändigt för en väl fungerande marknad. Nätoperatörer (TSO:s) i olika länder lämnar i dag olika grad av information vilket gör att vissa marknader är mindre lättillgängliga. Det ställs också olika krav på vilken information elproducenter ska lämna. Kommissionen föreslår således att minimistandarder etableras.

#### Ny energikonsumentstadga – energi som allmännytta

Krav på allmännyttiga tjänster finns redan till en del täckt i existerande el- och gasmarknadsdirektiv. Kommissionen menar att det finns anledning att för EU att ta ytterligare steg för att tillförsäkra svaga grupper tillgång till energi särskilt när energipriser går upp genom att utveckla en gemensam energikonsumentstadga. Den skall också omfatta krav på bättre information till konsumenter, minskad byråkrati vid byte av leverantör samt skydd för oskäliga priser.

#### 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 tillståndsp procedurer 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 bli 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.

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.

### 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt 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.

### 1.3 Budgetära 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

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 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 -30% till 2020, med sikte på en internationell överenskommelse, dvs högre än vad kommissionen föreslår som minimiåtagande för EU. Regeringen understödjer samtidigt vikten av ett internationellt åtagande.

Från svensk sida ger vi 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 kan ställa sig bakom målet om 20 % energieffektivisering till 2020 och de föreslagna åtgärderna. Regeringen stödjer också 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. Regeringen kan ändå ha principiell förståelse för detta avsteg pga. transportsektorns speciella karaktär, men har ännu inte tagit slutlig ställning till om den föreslagna nivån och den bindande naturen är den rätta.

Regeringen stödjer att en strategisk plan för utveckling av energiteknik tas fram, liksom att EU tar globalt ledarskap när det gäller utveckling av CCS till kommersiella applikationer och stödjer byggandet av demonstrationsanläggningar. Regeringen har inga invändningar mot att en högnivågrupp för kärnsäkerhet inrättas. Från svensk sida stödjer vi allmänt den utveckling av en extern energipolitik som skett under 2006 samt avsikten att arbeta för ett internationellt avtal om energieffektivisering.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Av de första preliminära reaktionerna på kommissionens förslag till handlingsplan att döma, anser majoriteten av medlemsstaterna att



kommissionen förtjänar beröm för en mycket heltäckande och ambitiös översyn och handlingsplan. Alla delar inte uppfattningen att EU ska gå före i fråga om klimatåtaganden, medan några anser att ambitionsnivån i det avseende kunde varit än högre. Enskilda medlemsstater hade snarare velat se försörjningstrygghet som det övergripande strategiska målet. Kommissionens nya ansats för förnybartmålen välkomnas av samtliga, även om en majoritet av medlemsstaterna allmänt förordar indikativa mål. Bland kommissionens förslag rörande den inre marknaden tillhör förslagen om ägarskapsåtskillnad och en europeisk tillsynsmyndighet de mest kontroversiella. Ett flertal medlemsstater förespråkar full ägarskapsåtskillnad, medan några motsätter sig detta. I fråga om nivån på samordning mellan tillsynsmyndigheter, förespråkar ett stort antal medlemsstater ERGEG+-modellen, medan andra, ofta mindre medlemsstater, är mera tveksamma till långtgående, formaliserad harmonisering.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Den grönbok som den strategiska energiöversynen utgör uppföljningen till har remissbehandlats såväl nationellt i Sverige som på EU-nivå, och välkomnades allmänt. Någon remissbehandling av detta uppföljande meddelande har ännu inte inletts.

## 3 Övrigt

### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Då energipaketet i sin helhet (energiöversynen samt de underliggande meddelandena) är mycket omfattande, kommer ordförandeskapet att ha en tvåstegs-ansats. Inför energiministerrådet i februari avser man att fokusera på den övergripande strategiska energiöversynen, i syfte att arbeta fram ett bidrag till handlingsplanen från energiministrarna.

Nästa steg blir att diskutera de olika underliggande delförslagen (meddelandena) mera på djupet. De står uppe på dagordningen för det ordinarie energiministermöte, som äger rum inom ramen för Transport-, telekom- och energirådet den 6-8 juni. Då förväntas specifika rådsslutsatser om olika delar i paketet, t.ex. vad gäller meddelandena om den inre marknaden respektive de som behandlar förnybara energikällor.

Beroende på hur europeiska rådets handlingsplan ser ut och vilket budskapet blir, kan de många policymeddelandena som nu lagts fram i energipaketet resultera i konkreta lagförslag under det andra halvåret 2007. Bland annat väntas ett ramdirektiv för främjande av förnybart och nya lagstiftningsinitiativ rörande den inre marknaden.

### 3.2 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. De många gemensamma åtgärder som ändå har utvecklats 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.

### 3.3 Fackuttryck/termer

- Transmission System Operators, TSO:s, Systemansvarig nätoperatör för överföringssystemet, dvs systemoperatör är en fysisk eller juridisk person som ansvarar för drift och underhåll och vid behov utbyggnad av överföringssystemet inom ett visst område och i tillämpliga fall dess sammanlänknings till andra system och för att säkerhetsställa att system på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el/gas.
- Unbundling/åtskillnad, kan avse rättslig, funktionell eller ägarmässig åtskillnad mellan nätföretag och företag som producerar och handlar med el och syftar till att främja konkurrens genom icke-diskriminerande tillträde till näten.