



## Förordning om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur

Näringsdepartementet

2011-11-22

### Dokumentbeteckning

KOM (2011) 658 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG

### Sammanfattning

Kommissionen antog den 19 oktober 2011 ett förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur. Förslaget är nära sammankopplat med förslaget att inrätta Fonden för ett sammanlänkat Europa (KOM (2011) 665). Förslaget att inrätta fonden är del av kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2014-2020 (KOM (2011) 500). Fonden föreslås utgöra kommissionens instrument för att bevilja medel till investeringar enligt bland annat förslaget om riktlinjer för det transeuropeiska energinätet. Motsvarande förslag till riktlinjer finns för transport- och digitala nät. De fyra förslagen ska ses som delar av ett och samma lagstiftningspaket.

Förslaget baseras på EU:s Energistrategi 2011-2020 samt på de infrastrukturprioriteringar för 2020 och framåt som antogs i februari (KOM (2010) 639 och KOM (2010) 677/4).

Bakgrunden till förslaget är kommissionens uppskattning att energiinfrastrukturinvesteringar på 200 miljarder euro behövs till 2020 för att klara EU:s klimat- och energimål. Vidare anges att de största hindren för att lyckas få dessa investeringar på plats före 2020 är långa och ineffektiva tillståndprocesser samt begränsade möjligheter till finansiering av projekt.

Dessutom nämns att de nationella regelverken kring nätregleringar och tariffsättning inte är konstruerade för den typen av infrastrukturprojekt som nu behöver etableras eftersom de berör minst två medlemsstater.

2011/12:FPM33

För att främja de fastslagna infrastrukturprioriteringarna föreslår kommissionen en rad åtgärder. Förslaget syftar till att främja s.k. ”projekt av gemensamt intresse” (PCI) inom tolv prioriterade geografiska korridorer och områden. Fyra av korridorerna tillhör elsektorn, fyra gassektorn och en korridor gäller olja. Förutom dessa nio geografiska korridorer finns även tre mer generella prioriterade områden vilka innefattar smarta elnät, ”motorvägar för el” samt gränsöverskridande koldioxidnät. Av dessa tolv prioriteringar berörs Sverige av följande korridorer och områden:

- Havsbaserat elnät i Nordsjön (“NSOG”)
- BEMIP El (Baltic Energy Market Interconnection Plan in electricity)
- BEMIP Gas (Baltic Energy Market Interconnection Plan in gas)
- Utveckling av smarta elnät
- Motorvägar för el

I vilken omfattning svenska projekt kan komma att kvalificeras till PCI är för tidigt att bedöma.

För att ett projekt ska få status PCI krävs att ett antal grundläggande kriterier är uppfyllda. Ett av dessa kriterier är att PCI ska involvera minst två medlemsländer alternativt vara lokaliserat i ett land men ha stor påverkan på ett annat europeiskt land.

Projekten som kvalificeras till PCI ska enligt förslaget till förordning främjas genom att först och främst få en hög nationell prioritet. En ny metod för planering av energiinfrastruktur föreslås och PCI ska omfattas av en snabbare tillståndprocess där en tidsgräns för tillståndsgivningen föreslås till maximalt tre år. Ett nytt regelverk kring nätreglering föreslås där kostnader för gränsöverskridande projekt ska kunna allokeras dit nyttovärden uppkommer. Vissa av projekten som uppfyller särskilda kriterier ska även kunna få finansiellt stöd genom Fonden för ett sammanlänkat Europa enligt kommissionens förslag (KOM (2011) 665).

Regeringen har förståelse för att frågan om energiinfrastruktur är kritisk för många medlemsländer, inte minst avseende försörjningstrygghet. Regeringen

anser dock att grundprincipen alltså bör vara att marknadens aktörer ska ansvara för planering och investeringar i energiinfrastruktur. Regeringen anser att fokus ska ligga på genomförandet av det tredje inre marknadspaketet för de europeiska energimarknaderna. För att projekt inom sektorerna el och gas ska kvalificeras till PCI krävs att de finns med i ENTSO-organisationernas (European Network of Transmission System Operators) 10-årsplaner (TYNDP) vilket ligger i linje med denna ståndpunkt.

Vidare anser Regeringen att kriterierna som ligger till grund för vilka projekt som ska prioriteras tydligare behöver styra mot målsättningen att uppnå överenskomna energi- och klimatmål för 2020 och 2050.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Vid Europeiska rådets vårtoppmöte 2007 antogs de s.k. 20-20-20-målen om mål till 2020 för ökning av andelen förnybar energi, minskning av utsläpp av växthusgaser och energieffektivisering. Samtidigt antogs också en energipolitisk handlingsplan för åren 2007-2009. Denna plan ringade in de åtgärder som behövde vidtas i närtid för att uppnå 20-20-20-målen och målen för energipolitiken (förutom miljömässig hållbarhet även konkurrenskraft och försörjningstrygghet). Den 10 november 2010 presenterade kommissionen meddelandet "Energi 2020" med ett förslag till ny övergripande energipolitisk strategi och handlingsplan för åren fram till 2020<sup>1</sup>. En av fem prioriteringar i den föreslagna strategin handlar om betydelsen av större och snabbare investeringar i europeisk energiinfrastruktur. Ett särskilt meddelande om prioriteringar för EU:s energiinfrastruktur för 2020 och framåt presenterades den 17 november 2010 och utvecklar förslagen om infrastruktur i meddelandet "Energi 2020". Rådet har utifrån dessa meddelanden antagit slutsatser både vid Europeiska rådets möte den 4 februari och vid energirådsmötet den 27 februari 2011 som ligger till grund för det förslag till förordning som nu presenterats.

I kommissionens meddelande från 29 juni 2011 (KOM (2011) 500) – en budget för Europa 2020 om nästa fleråriga budgetram (2014-2020) föreslås att en fond för att främja fullbordandet av prioriterade infrastrukturer inom områdena energi, transport och digitala nät inrättas.

### 1.2 Förslagets innehåll

#### Uppskattning av investeringsbehov

---

<sup>1</sup> Energi 2020, KOM (2010) 639

Kommissionen har uppskattat att energiinfrastrukturinvesteringar på 200 miljarder euro behövs fram till 2020 för att klara EU:s energi- och klimatmål. Utav detta är bedömningen att cirka två tredjedelar behöver gå till investeringar i transmissionsnät för el och cirka en tredjedel till rörledningar för gas. Investeringar motsvarande ca 2,5 miljarder euro beräknas behöva gå till infrastruktur för transport av koldioxid. Kommissionen menar att marknaden ska stå för merparten av investeringarna men anser samtidigt att alla investeringar inte kommer att bli av utan ytterligare EU-gemensamma åtgärder, särskilt i efterdyningarna av den ekonomiska krisen. Kommissionen har tidigare bedömt att marknaden med dagens regelverk kommer att kunna leverera investeringar motsvarande 100 miljarder euro. Det därmed identifierade investeringsgapet på 100 miljarder euro ska med hjälp av förslaget till förordning avhjälpas med snabbare tillståndsprocesser och ett stabilare ramverk för finansiering.

#### Förslag på infrastrukturprioriteringar

I förslaget till förordning fastställs tolv infrastrukturprioriteringar som behöver implementeras fram till 2020 för att uppnå uppsatta energi- och klimatmål. Prioriteringarna omfattar geografiska korridorer och mer generella områden. Fyra av korridorerna tillhör elektorn, fyra gassektorn och en korridor gäller olja. Förutom dessa nio geografiska korridorer prioriteras även tre områden vilka innefattar smarta elnät, ”motorvägar för el” samt gränsöverskridande nät för koldioxidtransport från anläggningar med koldioxidavskiljning. Av dessa tolv prioriteringar ingår Sverige i följande:

- Havsbaserat elnät i Nordsjön (“NSOG”)
- BEMIP El (Baltic Energy Market Interconnection Plan in electricity)
- Utveckling av smarta elnät
- Motorvägar för el
- BEMIP Gas (Baltic Energy Market Interconnection Plan in gas)
- Gränsöverskridande nät för koldioxidtransport

I praktiken kommer sannolikt Sverige främst beröras av prioriteringar som avser elektricitet och därmed de fyra första punkterna ovan. Inom gasområdet tillhör Sverige ”BEMIP Gas” som främst syftar till att bryta isoleringen av de baltiska ländernas gasmarknader. Dock skulle möjligen Sverige även kunna beröras inom detta område i form av LNG terminaler. I vilken omfattning projekt med koppling till Sverige kan komma att kvalificeras till PCI är för tidigt att bedöma.

Inom det prioriterade området "BEMIP El" etableras för närvarande en ny likströmsförbindelse, NordBalt, mellan Sverige och Litauen. NordBalt är tänkt att binda samman de tre baltiska staternas elnät med det nordiska. Drifftagning av den nya förbindelsen planeras till år 2015/2016.

2011/12:FPM33

#### Ny planeringsmetod

En ny planeringsmetod för europeisk energiinfrastruktur föreslås som ska ta större hänsyn till europeisk nytta. Utifrån ovan angivna prioriteringar ska kommissionen senast den 31 juli 2013 fastställa en lista på projekt av gemensamt intresse (PCI) som omfattar hela unionen. För att ett projekt ska kvalificera sig till denna lista ska ett antal kriterier vara uppfyllda, bland annat att två medlemsländer berörs av projektet och att projektet kan uppvisa ekonomisk, social och miljömässig bärkraft. Till sin hjälp att identifiera PCI kommer kommissionen att tillsätta regionala grupper bestående av intressenter såsom representanter från medlemsstater, nationella tillsynsmyndigheter, de europeiska organisationerna för systemoperatörer för el och gas (ENTSO-E, ENTSO-G) och andra initiativtagare till projekt. Förslag till PCI som lämnas från de regionala grupperna till kommissionen måste ha ett godkännande av berörda medlemsstater. Ett annat villkor är att projekten, om de gäller el eller gas, återfinns i ENTSO-organisationernas senaste tioårsplan (TYNDP).

För de projekt som godkänns som PCI ska sedan ett antal föreslagna åtgärder tillämpas för att underlätta deras genomförande.

#### Förslag till åtgärder för att få prioriterad infrastruktur på plats

Kommissionen vill för de prioriterade projekten (PCI) snabba på tillståndsprocesserna. För att åstadkomma detta utpekas i varje medlemsstat en myndighet som projekt av gemensamt intresse kan vända sig till. Myndigheten föreslås samordna tillståndsförfarandet för varje projekt. Kommissionen förslår även att införa en tidsgräns på tre år för hur lång tid tillståndsprövningen får ta. Riktlinjer för ökad öppenhet och förutsägbarhet ska också påskynda processerna.

Kommissionen menar att även om tillståndsfrågorna blir lösta kommer vissa projekt ändå ha svårt med finansiering. Exempel på sådana projekt kan vara sådana som har positiva externaliteter för tex försörjningstryggheten men inte är kommersiellt bärkraftiga. Finansiering av projekt via nätavgifter (principen om att användaren betalar) ska vara regel även i framtiden, men kommissionen menar att detta inte räcker till. Därför föreslås att tillsynsmyndigheterna ska ges möjlighet att ge ekonomiska incitament till sådana projekt. I förslaget föreslås riktlinjer för hur kostnader och nyttor ska fördelas mellan medlemsstater vid gränsöverskridande projekt där nyttan av

investeringen i ett land hamnar i ett annat land än det land som betalar för investeringen. En kostnad/nyttö-analys skall utföras för varje PCI vilken ska ligga till grund för denna kostnadsfördelning. Förhoppningen är att detta ska kunna katalysera mer privat finansiering.

EU-finansiering av de utpekade prioriteringarna föreslås genomföras genom Fonden för ett sammanlänkat Europa enligt kommissionens förslag (KOM (2011) 665) som avser budgetperioden 2014-2020. Förslagen till riktlinjer för transport, energi och digital nät respektive inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa ska ses som delar av ett och samma lagstiftningspaket.

Förordningen om energiinfrastruktur ersätter nu gällande TEN-E (Trans-European Networks for Energy) riktlinjer som inte bedöms kan ge det stöd som nu efterfrågas. Detta beror bland annat på att TEN-E baseras på långa projektförteckningar som inte ger utrymme för flexibilitet.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar för närvarande effekterna på svenska regler.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2014-2020 (KOM (2011) 500) innebär en ökning av utgiftsvolymen med cirka 7 procent jämfört med innevarande budgetram. Med kommissionens förslag riskerar den svenska EU-avgiften att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år. Cirka 5 miljarder kronor är en direkt effekt av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna, resterande del är en effekt av lågt genomförande och utestående åtaganden från den innevarande budgetramen.

Förslaget att inrätta fonden för ett sammanlänkat Europa är del av kommissionens förslag till flerårig budgetram. Sammanlagt 9,1 miljarder euro är genom fonden för ett sammanlänkat Europa allokerade för satsningar inom energiinfrastruktur perioden 2014-2020. Motsvarande budget för satsningar inom energiinfrastruktur för innevarande budgetperiod 2007-2013 är cirka 155 miljoner euro. För närmare beskrivning av fonden hänvisas till Faktapromemorian om KOM (2011) 665 slutlig.

Kommissionen har publicerat en sammanfattande konsekvensbeskrivning av förslaget. Denna baseras dock endast på principer i förslaget och omfattar

inga konsekvenser av finansiella förslag. Konsekvensanalysen innehåller en summering av nivån på de infrastrukturinvesteringar som behövs fram till 2020 och vilka hinder som riskerar att försena dessa investeringar. Analysen diskuterar sedan vilka alternativ till förbättringar inom områdena tillståndsgivning, nätreglering och finansiering som ger bäst genomslag avseende effekter på ekonomi, sociala förhållanden och miljö. Den kombination av förslag som ger störst investeringar i energinfrastruktur men även mest sammantagen samhällsnytta för EU som helhet är enligt analysen densamma som presenteras i själva förordningen. En slutsats i analysen är att negativa konsekvenser för miljö, medborgare och tariffer med stor marginal uppvägs av de fördelar som åstadkoms genom att förutsättningar skapas för att nå uppsatta energi- och miljömål, att fullborda integrering av en inre energimarknad samt att öka leveranssäkerheten för energi.

Förordningen kommer troligen att innebära ökade utgifter för myndigheter, exempelvis för den utpekade myndigheten som ska ansvara för tillståndprocessen för PCI. Storleken på dessa ökade utgifter är i detta skede svårbedömda.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen uppmärksammar den viktiga roll energinfrastruktur har för att bidra till konkurrenskraft, försörjningstrygghet och hållbarhet. Regeringen framhåller särskilt vikten av att den europeiska energinfrastrukturen ska bidra till att uppnå EU:s klimat och energimål inom EU2020-strategin.

Regeringen anser att den politiska påverkan på planeringen av energinfrastruktur är ringa eftersom PCI inom el och gas skall finnas med i TYNDP. En sådan ordning ligger i linje med den metod som etablerades genom antagandet den 13 juli 2009 om tredje inre marknads paketet för de europeiska energimarknaderna. Det är därmed viktigt att de åtgärder som föreslås utgör ett komplement till det tredje inre marknads paketets verktyg, snarare än att etablera ett parallellt planeringssystem.

Vad gäller finansiering anser regeringen att marknadens aktörer ska vara ansvariga. Därför kommer Regeringen att verka för att riskerna för störning av energimarknadernas funktion, överinvesteringar som det resulterar i, inlåsning i infrastruktur som förlänger beroende av fossila bränslen och mindre resurser till av Sverige högre prioriterade områden som

Regeringen välkomnar förslaget om utvecklade riktlinjer för fördelning av kostnader i gränsöverskridande projekt där nyttan av en investering i ett land hamnar i ett annat. Regeringen bedömer att detta är ett förslag med stor potential att lösa ett stort problem vid vissa gränsöverskridande projekt.

Regeringen anser att ambitionen att förenkla och snabba på tillståndprocesserna är god eftersom det enligt svensk erfarenhet kanske är det största hindret. Exempel på tillståndsärenden som pågått upp emot 10 år finns för energiinfrastrukturprojekt i Sverige. Regeringen betonar dock att bestämmelserna måste respektera subsidiaritetsprincipen och ta hänsyn till nationell autonomi vid tillståndprocesser för ny energiinfrastruktur.

Vidare anser Regeringen att kriterierna som ligger till grund för vilka projekt som ska prioriteras tydligare behöver styra mot målsättningen att uppnå överenskomna energi- och klimatmål för 2020 och 2050.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ståndpunkter från övriga medlemsstater är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända. Europaparlamentet har inte påbörjat sin behandling ännu.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända. Ett remissmöte kommer att hållas med berörda aktörer.

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning grundar sig på artikel 172 om transeuropeiska nät i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt vilken rättsakten antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (kvalificerad majoritet) där Europaparlamentet är medbeslutande.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen anser att förslaget är i enlighet med subsidiaritetsprincipen då regeringen bedömer att syftet inte kan uppnås genom åtgärder på nationell nivå. Förslaget syftar till att främja projekt av europeiskt intresse som berör fler än en medlemsstat. Sådana projekt är antingen gränsöverskridande till sin natur eller är lokaliserad i en medlemsstat och bidrar till gränsöverskridande nyttor. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att det krävs åtgärder på europeisk nivå för att identifiera sådana projekt utifrån den europeiska nyttan. Vidare anser regeringen att det för projekt som rör flera medlemsländer krävs åtgärder på europeisk nivå för att snabba upp tillståndsförfarandet för det aktuella projektet. För gränsöverskridande projekt måste tillstånd inhämtas från flera medlemsstater varför det krävs gemensamma regler för att påskynda dessa processer. På samma sätt anser regeringen att förslaget om en metod för att fördela kostnader och nyttor är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Då kostnader och nyttor är ojämnt fördelade mellan medlemsstater vid gränsöverskridande projekt anser Regeringen att det krävs en gemensam metod för att fördela dessa.

Regeringen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Kommissionen har pekat på de stora underinvesteringar i den europeiska energisektorn och regeringen bedömer att de föreslagna åtgärderna kommer att kunna bidra till att de klimat och energipolitiska målen uppfylls. Det gäller i synnerhet tillståndprocesser och kostnads- och nyttoallokering vid gränsöverskridande projekt.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till förordning kommer att behandlas i rådet och Europaparlamentet under 2012. Förordningen bedöms träda i kraft tidigast i början av 2013.

-