



## Grönbok om den europeiska energipolitiken

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

2006-04-19

### Dokumentbeteckning

KOM(2006) 105

Grönbok om en europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning

### Sammanfattning

Den energipolitiska diskussionen vid det informella toppmötet i Hampton Court i oktober 2005 följs upp i och med den breda energipolitiska grönbok som kommissionen lade fram den 8 mars. Kommissionen identifierar i grönboken sex prioriterade områden, där ett tjugotal möjliga åtgärder skisseras. Prioriteringarna är:

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.

Avsikten är att bred debatt nu skall ta vid, varefter förslagen skall utvecklas. Kommissionen planerar att återkommande lägga fram en strategisk energiöversyn, med start inför vårtoppmötet 2007. Sverige välkomnar allmänt diskussionen om ett stärkt samarbete inom energiområdet i EU

## 1.1 Innehåll

Den 8 mars lade kommissionen fram den energipolitiska grönbok som följer upp stats- och regeringschefernas energidiskussioner vid toppmötet i Hampton Court i oktober 2005. Liksom stats- och regeringscheferna identifierar kommissionen inledningsvis en rad energipolitiska utmaningar, såsom ökat importberoende, behov av såväl extern som intern diversifiering, ökad global efterfrågan och därmed påföljande prisstegringar, ett varmare klimat samt ett akut investeringsbehov och bristande konkurrens på EU:s inre energimarknad.

Dessa utmaningar kräver enligt kommissionen insatser på europeisk nivå och om EU agerar samstämmigt kan EU hävda sina intressen med större tyngd och bli världsledande i jakten på nya energilösningar. Kommissionen slår i grönboken fast att energipolitiken även fortsatt ska vila på de tre etablerade målen för de gemensamma insatserna inom energiområdet, d.v.s. försörjningstrygghet, konkurrenskraft och miljöskydd. Kommissionen konstaterar att mycket redan har gjorts inom dessa områden sedan grönboken om försörjningstrygghet lanserades år 2000, men att utvecklingen inom energimarknaderna nu motiverar en mer integrerad ansats till energipolitiken.

Att utveckla en europeisk energipolitik ses som en utmaning på lång sikt. Som grund för denna process föreslår kommissionen att en strategisk energiöversyn (Strategic Energy Review) för EU regelbundet lämnas till rådet och Europaparlamentet. En sådan översikt skulle utgöra en återkommande inventering och handlingsplan för rådet och Europaparlamentet, där man övervakar vilka framsteg som gjorts och identifierar nya utmaningar och åtgärder inom alla energipolitikens olika delar.

Kommissionen har i grönboken identifierat sex prioriterade områden som kräver åtgärder för att de nya utmaningarna skall kunna hanteras. Under dessa skisseras ett 20-tal möjliga åtgärder:

### **1. En inre marknad för el och gas**

#### *i) Ett europeiskt elnät*

Kommissionen föreslår främst en europeisk uppförandekod för energinäten. Koden avses leda till harmoniserade eller likvärdiga regler för tillträde till näten. Kommissionen säger sig ha för avsikt att undersöka vad som behöver göras för att komma till rätta med skillnaderna i de nationella tillsynsmyndigheternas befogenheter samt om man behöver gå så långt som att tillskapa en europeisk tillsynsmyndighet för energi, alternativt ett europeiskt centrum för energinät.

*ii) En prioriterad EU-plan för sammankoppling av nät,*

Europeiska rådets möte i Barcelona 2002 enades om att öka den lägsta sammankopplingsgraden mellan medlemsstaterna till 10%. Utvecklingen har dock varit långsam och har inte gynnat utvecklingen av en verkligt konkurrensutsatt europeisk marknad. Vidare återstår det många mer eller mindre avskurna "energiöar" inom EU. Kommissionen aviserar att man innan slutet av 2006 kommer ha identifierat individuella åtgärder som man bedömer som nödvändiga på medlemsstatsnivå. Ytterligare åtgärder på gemenskapsnivå kommer också att identifieras, bl.a. mera effektiv användning av instrumenten inom de transeuropeiska nätverken för energi (TEN-E).

*iii) Investeringar i kapacitet för elproduktion*

Kommissionen resonerar under denna rubrik om att med en fungerande marknad och med ett förutsägbart och transparent regelverk, skapas förutsättningar genom att ge korrekta prissignaler till investerarna på marknaden, men aviserar i detta sammanhang inga skarpa förslag utöver existerande regelverk för den inre marknaden.

*iv) Lika konkurrensvillkor: vikten av åtskillnad*

Rättslig och funktionell åtskillnad mellan de som producerar el eller gas och de som äger distributionsnäten är ett centralt element i inre marknadslagstiftningen för att garantera lika tillträde till näten och därmed lika konkurrensvillkor. Kommissionen konstaterar att om fullt genomförande av existerande regelverk inte uppnås, kommer man lägga fram nya förslag.

*v) Förbättrad konkurrenskraft för den europeiska industrin*

Kommissionen hänvisar främst till den högnivåpanel på temat Energi, miljö och konkurrenskraft som skall verka rådgivande till kommissionen i fråga om energi- och miljölagstiftningens effekter på konkurrenskraften.

**2 Försörjningstrygghet och solidaritet på den inre energimarknaden,***i) Ökad försörjningstrygghet på den inre marknaden*

Kommissionen föreslår att ett europeiskt energiförsörjningsobservatorium inrättas för att studera utvecklingen av utbud och efterfrågan och identifiera brister i infrastruktur och försörjning. Detta observatorium skulle komplettera IEA.s arbete, betonar kommissionen.

Vidare föreslås ökat samarbete mellan systemansvariga i form av ett europeiskt center för energinätverk. Härutöver föreslås att en mekanism utvecklas för att säkra solidaritet med och assistans till medlemsstater som drabbats av skada på central infrastruktur. Gemensamma standarder för att skydda infrastrukturen skulle också kunna utvecklas.

Kommissionen förordar mer samordnade gemenskapsreaktioner inom ramen för Internationella energiorganet (IEA:s) regelverk. Detta skulle kunna underlättas av en mer frekvent och transparent publicering av gemenskapens oljelager. Vidare förordar kommissionen en kompletterande översyn av de befintliga el- och gasförsörjningsdirektiven, inte minst beträffande lagringskrav för gas.

### **3 En mer hållbar, effektiv och diversifierad energimix**

Vilken energimix en medlemsstat väljer är en fråga för subsidiaritet. Kommissionen betonar dock att de val en medlemsstat gör på energiområdet påverkar energiförsörjning i grannländerna och i gemenskapen som helhet. Som vägledning för medlemsstaternas val föreslås att det regelbundet utarbetas en strategisk energiöversyn för EU som omfattar alla energipolitiska områden och innehåller en analys av olika energislags för- och nackdelar. Kommissionen resonerar kring att detta så småningom kan leda till att man sätter mål på gemenskapsnivå när det gäller EU:s övergripande energimix, i syfte att slå vakt om en säker och "ren" energiförsörjning, samtidigt som man respekterar medlemsstaternas rätt att själva välja sina energilösningar.

### **4. En samstämmig strategi för att hantera klimatförändringarna.**

#### *i) Handlingsplan för energieffektivitet*

Som uppföljning av fjolårets grönbok om energieffektivisering avser kommissionen att senare i år anta en handlingsplan. I handlingsplanen kommer man att ange vilka åtgärder som är nödvändiga för att EU skall nå den effektiviseringspotential på 20% fram till år 2020 som kommissionen identifierade sin grönbok. Exempel på vad denna kan komma att innehålla är:

- Långsiktiga och riktade energieffektiviseringskampanjer, särskilt gentemot offentliga byggnader.
- Insatser för att förbättra energieffektiviteten i transportsektorn, särskilt för att snabbt förbättra kollektivtrafiken i Europas större städer.
- Förbättrat utnyttjande av finansiella instrument för investeringar i energieffektiviseringsprojekt.
- Ett EU-baserat system för s.k. vita certifikat där företag vars energieffektivitet överstiger miniminormerna kan sälja denna framgång till andra som inte lyckats uppfylla normerna.
- Instrument för att vägleda konsumenter om produkters energiprestanda.

Vidare föreslås att EU internationellt ska verka för ett avtal om energieffektivisering.

2005/06:FPM83

*ii) Öka användningen av förnybara energikällor*

Den andra komponenten i bekämpandet av klimatförändringarna är en ny vägledande plan för förnybara energikällor i EU. Nyckelelement i en effektiv politik för främjande av förnybart bör enligt kommissionen vara:

- Ett program för att säkerställa att existerande mål nås.
- Övervägande av vilka mål man bör sätta för förnybart efter 2010.
- Ett direktiv för främjande av förnybart i värme- och kylsektorerna.
- En detaljerad plan för att såväl kort- som långsiktigt minska EU:s beroende av importerad olja. Denna skall baseras på de nyligen framlagda biomasse- respektive biodrivmedelsstrategierna.
- Forskning, demonstration och marknadsintroduktion för att introducera förnybara energikällor till marknaderna.

*iii) Koldioxidavskiljning och geologisk lagring*

Kommissionen framhåller utveckling inom rubricerade område som ett tredje sätt att uppnå utsläppsnivåer som ligger nära noll, i synnerhet för länder som idag använder kol.

## **5. Uppmuntra innovation genom en strategisk plan för energiteknik**

Kommissionen resonerar i detta sammanhang främst kring behovet av att innovation uppmuntras, då detta inte bara hjälper till att utveckla mer effektiva och förnybara alternativ, utan också leder till kommersiella möjligheter för EU:s företag. Planen ska skapa villkor för att påskynda och effektivt sprida ny teknologi inom EU:s och på världsmarknaden. Forskning inom områden med hög energiförbrukning skall prioriteras. Planen ska bygga vidare på de europeiska teknologiplattformarna och kunna leda till gemensamma teknologisamarbeten (liknande fusionsenergiprojektet ITER). Forskning måste kompletteras av politik som underlättar marknadsintroduktion.

## **6. Mot en sammanhållen extern energipolitik.**

Kommissionen menar att EU måste tala med en röst på den internationella arenan för att kunna reagera på utmaningar i form av ökande efterfrågan, höga och kraftigt fluktuerande energipriser, ökande importbehov och klimatförändringar. Kommissionen föreslår att den s.k. strategiska energipolitiska översynen bör utnyttjas för att slå fast en gemensam vision och en samordnad ansats. Inom detta område föreslår kommissionen:

*i) En tydlig strategi för en tryggad och diversifierad energiförsörjning*

Avsikten är att säkra och diversifiera EU:s energitillförsel genom att dels ringa in prioriterade investeringar i infrastruktur, främst beträffande gas- och oljeledningar och LNG-terminaler (terminaler för flytande naturgas). Frågor om tillämpning av transitering och tillträde till befintliga rörledningar är en annan viktig komponent i en sådan strategi.

*ii) Energipartnerskap med producenter, transitländer och andra internationella aktörer*

I fråga om de pågående dialogerna med producentländer, framhålls särskilt den med Ryssland, som är EU:s mest betydande leverantör. Här vill man uppnå ett ömsesidigt partnerskap som också återspeglar att EU är Rysslands största kund.

Som ett led i EU:s sk grannskapspolitik, föreslår kommissionen också att man skall fortsätta med processen att utveckla en pan-europeisk energimarknad. Denna process inleddes med överenskommelsen om en energigemenskap med sydöstra Europa i oktober 2005 och diskussioner förs nu med bl a Ukraina och Turkiet. Länderna runt Medelhavet och Kaspiska havet är också potentiella parter.

*iii) En ny gemenskapsmekanism för effektiva reaktioner i händelse av externa försörjningskriser.*

Under denna rubrik refereras till vinterns Ukrainakris och konstateras att EU saknar formella instrument i händelse av externa försörjningskriser.

*iv) Integrera energihänsyn i andra utrikesrelaterade politikområden*

Kommissionen menar att man i relationer med alla globala partners som delar samma utmaningar inom energi- och miljöområdet bör diskutera bl.a. klimatförändringar, energieffektivisering, förnybara energikällor, utveckling av ny teknologi, marknadsutveckling och investeringstrender.

*v) Främja energibistånd*

EU bör enligt kommissionen tillämpa ett dubbelt angreppssätt och dels arbeta genom EU:s energiinitiativ, dels öka energieffektivitetens betydelse i breda utvecklingsprogram.

## 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken omfattar potentiella åtgärder inom mycket vitt skilda politikområden. Detta tillsammans med det faktum att grönboken framförallt är resonerande och inte innehåller några egentliga skarpa förslag, gör att det i nuläget svårt att uppskatta effekterna av eventuella nya förslag som i förlängningen kan komma att läggas fram. Mycket av det som omnämns under de sex prioriteringarna är områden där gemenskapen redan har en

utvecklad politik, där man snarare föreslår vidareutvecklingar av existerande åtgärder. Vissa åtgärdsförslag rör mer nära förestående ändringar av direktiv som genomförts i svensk lag, t.ex. i fråga om gasförsörjningsdirektivet.

### 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 konkreta förslag svårt att överblicka de budgetära konsekvenserna av de möjliga åtgärder som skisseras. 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

Sverige välkomnar allmänt diskussionen om ett stärkt samarbete inom energiområdet i EU. Energisamarbetet på EU-nivå bör fortsatt bygga på målen om försörjningstrygghet, ekologisk hållbarhet och konkurrenskraft. Samtidigt betonar Sverige i likhet med övriga medlemsstater att nationellt självbestämmande över nationella resurser och energimix ska bevaras.

Sverige kan allmänt stödja de sex prioriterade åtgärdsområden som kommissionen framhåller inom ramen för de energipolitiska målen. Sverige välkomnar ansatsen att fullborda öppnandet av den inre marknaden för el och gas, för att på så sätt öka konkurrensen och därmed effektiviteten och kundernas ställning på energimarknaderna. Sverige har dock en restriktiv inställning till ytterligare administration på EU-nivå och ifrågasätter därför allmänt tillskapandet av ytterligare gemensamma funktioner.

I ljuset av en rad energipolitiska kriser i omvärlden under året kan Sverige stödja inriktningen att utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden ges större tyngd i energipolitiken. Sverige har förståelse för den utsatta situation som ett stort antal medlemsländer befinner sig i med ofta ensidiga beroenden av instabila energileverantörer, alternativt isolerade från det europeiska nätet, och kan acceptera ett visst ökat gemenskapsfokus på regelverk som underlättar infrastrukturutbyggnad och solidaritet mellan medlemsstaterna. Sverige anser dock att ansvaret för planering och finansiering för infrastrukturinvesteringar inte vilar på gemenskapsnivå och ser i nuläget inget behov av att förändra detta i riktning mot ett ökat gemensamt ansvar utöver vad existerande instrument medger.

Sverige vill framhålla klimatförändringarna som en av de största energipolitiska utmaningarna, samt att åtgärderna inom detta område bidrar också till att minska EU:s externa beroende. Samtliga energipolitiska mål – d.v.s. försörjningstrygghet, miljöskydd och konkurrenskraft - kan uppnås genom minskat beroende av importerade fossila energikällor. Detta kan i sin tur åstadkommas genom satsningar på främjande av förnybara energikällor och energieffektivisering.

Sverige analyserar för närvarande de möjliga åtgärder som skisseras under respektive prioriteringsområde och kommer vidare också ta mer slutlig ställning om och när konkreta förslag läggs fram av kommissionen.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas positioner beträffande de enskilda förslagen i grönboken är i nuläget inte kända, men diskussionerna fram till Europeiska rådets vårtoppmöte gav ändå en god bild av den allmänna uppfattningen. Samtliga medlemsstater stödjer att försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet fortsatt ska utgöra grundpelarna i EU:s energipolitik. Vissa medlemsstater har emellertid i ljuset av nyliga försörjningsrelaterade kriser velat sätta försörjningstrygghet i första rummet. Dessa har särskilt understrukit vikten av solidaritetsåtgärder och diversifiering av gastillförseln genom infrastrukturutbyggnad. Samtliga medlemsstater välkomnar att länkarna mellan energipolitiken och utrikes- och säkerhetspolitiken stärks. Medlemsstaterna har vidare varit eniga i att nationellt självbestämmande över nationella resurser och energimix ska bevaras.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken är på remiss till den 16 juni.

# 3 Övrigt

## 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grönboken är i denna version ganska kort och mer övergripande, där prioriterade områden inringas och möjliga åtgärder främst skisseras. Avsikten är att en sex månaders bred konsultation skall hållas, varefter förslagen skall utvecklas och en övergripande strategi skall tas fram till den återkommande strategiska energiöversyn (Strategic Energy Review), som



kommissionen planerar att lägga fram för första gången inför vårtoppmötet 2007. Enligt Europeiska rådets vårtoppmötesslutsatser skall denna resultera i en prioriterad handlingsplan vid vårtoppmötet. Kommissionen väntas emellertid lägga fram vissa förslag tidigare, t ex den redan aviserade handlingsplanen för energieffektivisering, förslaget om ett inrättande av ett europeiskt energiförsörjningsobservatorium, och utveckling av gasförsörjningsdirektiven.

### 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).

Öppen samordning i form av den strategiska översyn av EU:s energipolitik som kommissionen föreslår i grönboken kräver i sig ingen rättslig grund. En sådan öppen samordning kan dock generera EG-åtgärder i enlighet med de rättsliga grunder och beslutsprocesser som fördraget innehåller.

### 3.3 Fackuttryck/termer

- Systemansvariga (Transmission System Operators, TSO:s), dvs ansvariga för balansen i elsystemet.
- LNG-terminaler (Liquified Natural Gas), korrekt svensk översättning är ”till vätska kondenserad naturgas”, alternativt flytande naturgas, men den engelska termen används även i svenskan.