



Energistrategi 2011-2020

Näringsdepartementet

2010-12-13

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 639

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén Energi 2020 En strategi för hållbar och trygg energiförsörjning på en konkurrensutsatt marknad

Sammanfattning

Vid Europeiska rådets vårtoppmöte 2007 antogs förutom de s.k. 20-20-20-målen också en energipolitisk handlingsplan för åren 2007-2009. Redan då utpekades vårtoppmötet 2010 som nästa anhalt då en ny energipolitisk handlingsplan skulle antas, men har nu skjutits på till 2011. Ett utkast till ny övergripande energipolitisk strategi, liksom ett meddelande om infrastrukturprioriteringar för 2020 och 2030 kommer att utgöra grunden för diskussionen. Den övergripande energistrategin presenterades den 10 november och infrastrukturmeddelandet den 17 november.

I Energistrategin föreslås åtgärder inom fem prioriterade områden för de kommande tio åren: Energieffektivisering, en integrerad marknad, konkurrenskraftiga priser och trygg energiförsörjning, tekniskt ledarskap samt den externa dimensionen av energipolitiken

Regeringen välkomnar allmänt att strategins fem prioriteringar speglar energipolitikens samtliga grundpelare; konkurrenskraft, försörjningstrygghet och hållbarhet. Denna breda ansats bör även utgöra utgångspunkt för diskussionen vid energitoppmötet i februari.

EU-diskussionen har annars på senare tid präglats av starkt fokus på infrastrukturutbyggnad. Regeringen menar att det inte bara är infrastrukturfrågan som är kritisk för att uppnå de energipolitiska målen. En långsiktig och framtidsytande energistrategi måste leda till uppfyllnad av redan fastslagna klimat- och energi mål till 2020 respektive 2050.

1.1 Ärendets bakgrund

Vid Europeiska rådets vårtoppmöte 2007 antogs förutom de s.k. 20-20-20-målen också en energipolitisk handlingsplan för åren 2007-2009. Denna plan inringade de åtgärder som behövde vidtas de närmaste åren för att uppnå 20-20-20-målen och målen för energipolitiken (förutom miljömässig hållbarhet även konkurrenskraft och försörjningstrygghet). Redan vid vårtoppmötet 2007 utpekades vårtoppmötet 2010 som nästa anhalt då en ny energipolitisk handlingsplan skulle antas.

Den nya kommissionen kom emellertid på plats för sent för att det skulle vara möjligt att ta fram en ny strategi och hinna anta en sådan före vårtoppmötet, varför man nu har skjutit på den strategiska diskussionen till 2011. Ett energitoppmöte planerar att hållas den 4 februari. Föreliggande utkast till ny övergripande energipolitisk strategi kommer att utgöra grund för diskussionerna, tillsammans med ett meddelande om infrastrukturprioriteringar för 2020 och 2030. Behandlingen kommer sedan att fortsätta mer i detalj inom ramen för energirådet, där det kommer att antas rådsslutsatser den 28 februari.

1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet, "Energi 2020", föreslås åtgärder inom fem prioriterade områden för de kommande tio åren: Energieffektivisering, en integrerad marknad, konkurrenskraftiga priser och trygg energiförsörjning, tekniskt ledarskap samt den externa dimensionen av energipolitiken

Inom varje rubrik identifieras ett antal konkreta prioriteringar. På grundval av dessa prioriteringar fram avser kommissionen att utarbeta konkreta lagstiftningsinitiativ och förslag inom de kommande 18 månaderna.

1. Energieffektivisering

Kommissionen föreslår att initiativen inriktas på de två sektorer med störst energibesparingspotential: transporter och byggnader. För att fastighetsägare och lokala myndigheter lättare ska kunna finansiera renoveringsarbeten och energibesparande åtgärder kommer kommissionen i mitten av 2011 lägga fram förslag till investeringsincitament och innovativa finansieringsinstrument. Inom den offentliga sektorn bör energieffektiviteten beaktas vid upphandling av arbeten, tjänster och varor. Energieffektivitetscertifikat skulle inom energisektorn kunna utgöra ett incitament till att slutkunder investerar i energisnål teknik.

2. En EU-övergripande integrerad energimarknad med infrastrukturer

Kommissionen har fastställt ett måldatum för genomförandet av den inre marknaden för energi. 2015 ska ingen medlemsstat vara isolerad från övriga nätet. Under de kommande tio åren krävs det EU-investeringar i energisektorn på totalt 1 biljon euro. För att snabba upp viktiga strategiska EU-projekt föreslår kommissionen att förfarandena för byggnadstillstånd förenklas och påskyndas och att det fastställs ett datum för när tillstånd och EU-finansiering ska ha beviljats. En enda instans på nationell nivå bör samordna alla ansökningar om tillstånd som krävs för genomförandet av ett projekt. Mobilisering av ytterligare finansiella resurser i nästa finansiella perspektiv aviseras.

Kommissionen har också drivit att stödsystemen för förnybar energi bör harmoniseras inom EU. Då detta kritiserats, är skrivningarna nu tvetydiga, men talar fortfarande om behov av konvergens och harmonisering.

3. Trygg och säker energiförsörjning till överkomligt pris genom aktiva konsumenter

Åtgärder föreslås av kommissionen i fråga om möjligheter till prisjämförelse, leverantörsbyte samt tydlig och öppen fakturering. Likaså framhålls fortsatt arbete med att utveckla säkerheten kring utvinning av olja och gas, kärnsäkerhet och säkerhetsfrågor som omgärdar nya energiteknologier såsom vätgas och koldioxidlagring.

4. Europa som föregångare för energiteknik och innovation

Genomförande av den Strategiska Energiteknikplanen (SET-planen), som lanserades 2007-2008, betonas. Vid sidan av detta mer FoU-inriktade program föreslås lansering av fyra stora projekt som fokuserar på demonstration av teknologier som är väsentliga för Europas konkurrenskraft, däribland ny teknik för intelligenta nät och lagring av el, forskning om andra generationens biobränslen och partnerskapet ”smarta städer” för att främja energibesparingar i tätbebyggda områden.

5. 27 länder med en samlad energipolitik

EU föreslås att samordna sin energipolitik gentemot tredjeländer, särskilt när det gäller de viktigaste partnererna. Kommissionen föreslår att man inom ramen för grannskapspolitiken utvidgar och fördjupar fördraget om energigemenskapen för att länder som önskar delta i EU:s energimarknad ska integreras ytterligare. Omfattande samarbete med Afrika står också på dagordningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Många av de idéer och förslag som lanseras i de bägge meddelandena kan komma att resultera i mer konkreta lagförslag. I nuläget är detaljeringsgraden på förslagen inte sådan att det går att bedöma den samlade effekten av förslagen på svensk lagstiftning.

Sverige befinner sig i en genomförandefas av det tredje inre marknadspaketets lagstiftning. I viss mån tycks de planeringsmodeller som föreslås avseende infrastruktur etablera ett parallellt system till den modell som föreskrivs i det tredje inre marknadspaketet.

Om kommissionens överväganden för att snabba på tillståndprocesserna leder till skarpa förslag med tidsgräns för beslut om tillstånd kan detta stå i konflikt med nationella principer om processuell autonomi där varje medlemsstat har rätt att själv organisera sitt domstolsväsende. Det skulle även kunna påverka avvägningen mot andra intressen som miljöhänsyn och enskilda medborgares rättsäkerhet. Kommissionen har dock deklarerat sin avsikt att utreda gränsdragningar och konsekvenser innan man lägger fram konkreta förslag nästa år.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen i meddelandet har i detta skede mer karaktären av viljeinriktningar, och avses konkretiseras avseende kostnader och finansiering först efter att beslut om nästa finansiella perspektiv fattats. Först därefter väntas mer konkreta lagförslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att strategins fem prioriteringar speglar energipolitikens samtliga grundpelare; konkurrenskraft, försörjningstrygghet och hållbarhet. Denna breda ansats bör även gör utgångspunkt för diskussionen vid energitoppmötet i februari.

EU-diskussionen har annars på senare tid tenderat att nästan uteslutande fokusera på infrastrukturutbyggnad och mindre betonat marknadsprinciper och bekämpning av klimatförändringarna.

Regeringen menar att det inte bara är infrastrukturfrågan som är kritisk för att uppnå de energipolitiska målen. En långsiktig och framåtsyftande energistrategi måste leda till uppfyllelse av redan fastslagna klimat- och energi mål till 2020 resp. 2050.

Regeringen välkomnar därför att energieffektivisering och energiteknikinnovation utgör två av huvudprioriteringarna i strategin. EU-medel bör snarare styras mot insatser som stödjer EU:s 2020 resp. 2050-mål för klimat och energi än mot kommersiella och avgiftsfinansierade infrastrukturprojekt. När det gäller energieffektivisering och inriktningen mot de två sektorer med störst energibesparingspotential anser regeringen att det är viktigt att beakta effektiviseringsåtgärders kostnadseffektivitet när inriktning och åtgärder diskuteras.

När det gäller infrastruktur har regeringen förståelse för vad den betyder för vissa medlemsländers försörjningstrygghet. Dock ställer sig regeringen frågande till delar av analysen bakom och flera av strategins förslag till främjande av infrastrukturinvesteringar, då dessa tycks leda till ökad centralplanering och EU-finansiering. Huvudprincipen att marknaden ansvarar för beslut om och finansiering av infrastruktur bör vidhållas även i ett nytt infrastrukturinstrument.

Regeringen välkomnar att genomförande av det tredje inre marknads paketet betonas, som nu håller på att implementeras. De ytterligare åtgärder för att främja infrastrukturinvesteringar som föreslås bör snarare utgöra ett komplement till det tredje inre marknads paketets verktyg, än att etablera ett parallellt planeringssystem.

Ambitionen att förenkla tillståndprocesserna är god, men många av de konkreta åtgärdsförslagen tycks ligga utanför EU-kompetensen.

Det är oroande att kommissionen tycks förorda harmonisering av stödsystem för förnybar energi. Regeringen bedömer detta som ett orealistiskt förslag, då de naturgivna villkoren för förnybar energi varierar starkt mellan medlemsstaterna och de nyligen avslutade förhandlingarna om förnybartdirektivet visade att en harmonisering inte är möjlig på kort sikt. Om det med bara ett fåtal år kvar till målet 2020 på nytt skapas osäkerhet om stödsystemen, riskerar nödvändiga investeringar att frysas.

Vad beträffar de EU:s externa energirelationer, är det också avgörande att medlemsländerna genomför EU-lagstiftning som tredje inre marknads paketet, direktivet om förnybar energi och gasförsörjningsförordningen för att ha trovärdighet i dialogen med tredje land. EU:s externa agerande bör också understödja EU:s ambitioner i de internationella klimatförhandlingarna.

Meddelandets förslag är i nuläget mycket grovt skisserade och lämnar därför utrymme för en hel del tolkningar. De mer konkreta och utvecklade förslag som väntas läggas fr.o.m. 2011 kan trots ovan redovisade invändningar visa sig presentera godtagbara lösningar på sådant som vid första anblick kan se tveksamt ut.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid TTE-rådet den 3 december hölls en första orienteringsdebatt om energistrategin. I infrastrukturfrågan fanns en tydlig skiljelinje mellan mer marknadsorienterade medlemsstater, som betonade marknadens ansvar för planering och finansiering av infrastrukturinvesteringar, och länder i Syd- och Östeuropa, som välkomnade kommissionens förslag och framhöll särskilt prioriterade nationella och regionala projekt.

Ett antal medlemsstater betonade hållbarhetsaspekter, och efterlyste mer konkreta hänvisningar till förnybar energi, som nu inte omnämns som ett eget område. Att verka för att vidhålla EU:s konkurrenskraft genom att satsa på ny, och hållbar energiteknik välkomnades allmänt. Ytterligare åtgärder

inom energieffektiviseringsområdet framhölls som prioriterat av en majoritet medlemsstater, men bindande mål sågs allmänt inte som ett effektivt verktyg, p.g.a. svårigheterna att formulera mål som styr rätt i förhållande till övriga bindande mål och rättvist utvärdera desamma.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har antagit en resolution som ett inspel till energistrategin. I detta betonades energieffektivisering som en huvudprioritering för EU:s energistrategi, då detta anses vara ett kostnadseffektivt sätt att minska det externa beroendet, bekämpa klimatförändringarna, skapa jobb och motverka effekterna av ökande energipriser.

En väl fungerande inre marknad, försörjningstrygghet och övergång mot ett kolnsålt energisystem framhölls vidare som viktiga komponenter.

Bland infrastrukturprojekt lyftes den Södra korridoren och särskilt Nabucco-gasledningen fram, tillsammans med solenergi i Nordafrika och utbyggda överföringsförbindelser runt Medelhavet och Östersjön.

Europaparlamentet uppmanade vidare kommissionen att utvärdera genomförandet av befintlig lagstiftning och, om utvärderingar påvisar brister, föreslå ytterligare förslag, exempelvis bindande energieffektiviseringsmål.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Då meddelandet avses färdigbehandlas innan februaris slut och därmed inte medger en traditionell remissbehandling om tre månader, avser Näringsdepartementet att hålla en hearing om strategin i januari månad.

Av vad som framgått så här långt i kontakter med företag, branschorganisationer och myndigheter, tycks man allmänt dela regeringens syn på förslagen i meddelandet.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kommer i ett senare skede bli föremål för rådsslutsatser, som antas enhälligt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt (Kommissionen har inte själv utrett frågan i meddelandet, mer konkreta förslag där dessa aspekter går att analysera följer senare)

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet Energi 2020 är tillsammans med meddelandet om infrastrukturprioriteringar tänkt att utgöra underlag för diskussion vid Europeiska rådets möte den 4 februari. Energiministrarna väntas anta slutsatser på strategin vid JTTE-rådet den 28 februari.

På grundval av meddelandets och rådets prioriteringar avser kommissionen att utarbeta konkreta lagstiftningsinitiativ och förslag inom de kommande 18 månaderna.

4.2 Fackuttryck/termer

20-20-20-målen

År 2007 fattade Europeiska rådet beslut om de s.k. 20–20–20-målen som ska vara uppfyllda senast år 2020. Målen anger att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent, att 20 procent av den energi som används inom EU ska komma från förnybara energikällor och att energieffektiviseringen ska öka med 20 procent. Europeiska rådet enades då också om att EU:s insatser på energiområdet ska vila på tre pelare: miljömässig hållbarhet, inklusive bekämpande av klimatförändringar, konkurrenskraft och ökad försörjningstrygghet.