



Prioriteringar för EU:s energiinfrastruktur för 2020 och framåt

Näringsdepartementet

2010-12-21

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 677

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén Prioriteringar för energiinfrastrukturen för 2020 och framåt - Förslag för ett integrerat europeiskt energinätverk

Sammanfattning

Meddelandet om prioriteringar för EU:s energiinfrastruktur för 2020 och framåt presenterades den 17 december 2010. Meddelandet utvecklar förslagen i kommissionens meddelande med förslag om energistrategi för åren 2011-2020 som presenterades den 10 december 2010. Båda meddelandena kommer att ligga till grund för diskussion under våren 2011 om EU:s energipolitiska handlingsplan till 2020. Infrastrukturmeddelandet anger att energiinfrastrukturinvesteringar på 200 miljarder euro behövs till 2020 för att klara EU:s klimat- och energimål. Kommissionen bedömer att marknaden kommer att kunna klara av 100 miljarder euro av dessa. I meddelandet föreslås därför ett antal strategiska energiinfrastrukturprioriteringar fram till 2020 och efter 2020. Dessutom föreslås en ny planeringsmetod för att identifiera särskilt viktiga projekt av europeiskt intresse. Kommissionen föreslår att för dessa ska tillståndprocesser gå snabbare och finansieringen underlättas. Meddelandet skissar på olika förslag för att möjliggöra detta. Till sommaren 2011 planerar kommissionen att presentera mer skarpa förslag, inklusive på finansiering, i ett nytt ”instrument för försörjningstrygghet och energiinfrastruktur”. 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 marknaden och inte politiken ska ansvara för planering och investeringar i energiinfrastruktur.

Sverige ställer sig därför frågande till några av förslagen i meddelandet som tycks leda åt fel håll. Regeringen anser att fokus ska ligga på genomförandet av det tredje inre marknadspaketet för de europeiska energimarknaderna.

2010/11:FPM49

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 2020¹. En av fem prioriteringar i den föreslagna strategin handlar om betydelsen av större och snabbare investeringar i europeisk energiinfrastruktur. Energiinfrastruktur är även ett fokus inom huvudinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" inom EU:s 2020-strategi². Meddelandet om prioriteringar för EU:s energiinfrastruktur för 2020 och framåt presenterades den 17 november 2010 och utvecklar förslagen om infrastruktur i meddelandet "Energi 2020".

1.2 Förslagets innehåll

Uppskattning av investeringsbehov

Kommissionen har uppskattat att energiinfrastrukturinvesteringar på 200 miljarder euro behövs fram till 2020 för att klara EU:s energi- och klimatmål. 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 bedömer att marknaden med dagens regelverk kommer att kunna leverera investeringar motsvarande 100 miljarder euro. Meddelandet innehåller ett flertal förslag för att minska det därmed identifierade investeringsgapet på 100 miljarder euro varav snabbare tillståndprocesser beräknas kunna bidra med 40 miljarder euro och ett stabilare ramverk för finansiering med 60 miljarder euro.

¹ Energi 2020, KOM (2010) 639

² Strategin Europa 2020, KOM (2010) 2020

I meddelandet föreslår kommissionen ett antal infrastrukturprioriteringar fram till 2020 ("prioriterade korridorer") inom kategorierna el, gas, olja och s.k. smarta elnät. Prioriteringarna är nio till antalet och utgörs av konkreta regioner eller områden i behov av infrastrukturinvesteringar. Kommissionen föreslår även ett par långsiktiga prioriteringar efter 2020 i form av "motorvägar för el", som ska föra el från ny storskalig förnybar elproduktion i norr och söder till konsumtionscentra i centrala Europa, samt möjlig infrastruktur för att transportera CO₂ för lagring från anläggningar med koldioxidavskiljning.

Ny planeringsmetod

En ny planeringsmetod för europeisk energiinfrastruktur föreslås som ska ta större hänsyn till europeisk nytta. Utifrån angivna prioriteringar ska "regionala kluster" planera, genomföra och identifiera projekt av europeiskt intresse. Regionernas listor på projekt ska sedan utvärderas och godkännas på EU-nivå. För dessa godkända projekt ska sedan ett antal i meddelandet föreslagna åtgärder tillämpas för att underlätta deras genomförande. Den nya metoden kan sägas utgöra en politisk påverkan på planeringen ("top-down") vilket står i kontrast med den metod som etablerades genom antagandet den 13 juli 2009 om ett tredje inretnadspaketet för de europeiska energimarknaderna. Enligt de rättsakter som nu genomförs i medlemsländerna ska ENTSO-E och ENTSO-G (de europeiska systemoperatörerna för el respektive gasmarknaderna) ta fram tioåriga investeringsplaner med listor på projekt som är framtagna med utgångspunkt i nationella förhållanden och marknadsförutsättningar på el- och gasmarknaderna ("bottom-up").

Förslag till åtgärder för att få prioriterad infrastruktur på plats

Kommissionen vill för de prioriterade projekten snabba på tillståndprocesser. Detta kan ske genom att inrätta en kontaktmyndighet som varje projekt av europeiskt intresse kan vända sig till. Myndigheten föreslås samordna hela tillståndsförfarandet för varje projekt. Kommissionen kommer även att överväga att införa en tidsgräns för hur lång tid tillståndsprövningen får ta. Riktlinjer för ökad öppenhet och förutsägbarhet kan också påskynda processerna liksom ekonomiska incitament för regioner och medlemsstater som underlättar ett snabbt tillståndsförfarande.

Kommissionen menar att även om tillståndsfrågorna blir lösta kommer vissa projekt ändå ha svårt med finansiering. Det gäller framförallt projekt med icke-kommersiella positiva externaliteter för en region eller EU som helhet och projekt med höga risker p.g.a. ny teknik. Kommissionen menar att finansiering via nätavgifter (principen om att användaren betalar) ska vara regel även i framtiden, men att detta inte räcker till. Bland annat avser kommissionen att lägga fram ett lagförslag eller riktlinjer för kostnadsfördelning vid gränsöverskridande projekt där nyttan av investeringen i ett land hamnar i ett annat land. Förhoppningen är att detta

ska kunna katalysera mer privat finansiering. Likaså kan kommissionen tänka sig att stärka samarbetet med internationella finansinstitut. Dessutom vill kommissionen efter en noggrannare analys föreslå nya innovativa finansieringslösningar för att minska investerarnas risker. Kommissionen avser att presentera dessa i ett nytt instrument för försörjningstrygghet och energiinfrastruktur som kommer att läggas fram juni 2011 i samband med att nästa finansiella perspektiv för åren efter 2013 ska fastställas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Flera av de idéer och förslag som lanseras kan komma att rendera i mer konkreta lagförslag efter den diskussion som nu följer och efter kommissionens mer noggranna analyser. 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 deklarerar dock i meddelandet sin avsikt att innan förslag läggs noga utreda gränsdragningar och konsekvenser samt att beakta subsidiaritetsprincipen och tillse att processen överensstämmer med EU:s miljölagstiftning.

I nuläget är dock detaljeringsgraden på förslagen inte sådan att det går att bedöma den samlade effekten av förslagen på svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen i meddelandet har i detta skede mer karaktären av viljeinriktningar. Detta gäller särskilt den del som handlar om finansiering av energiinfrastruktur där en konkretisering väntas först efter beslut om nästa finansiella perspektiv sommaren 2011. Först då är det möjligt att analysera konsekvenser för såväl statsbudget som EU-budget.

Kommissionen har gjort en konsekvensbeskrivning av förslagen i meddelandet³. Denna baseras dock endast på diskuterade principer i meddelandet och omfattar framförallt inga konsekvenser av finansieringsrelaterade förslag. Konsekvensanalysen innehåller en redogörelse för beräkningar av de infrastrukturinvesteringar som behövs fram till 2020. Analysen diskuterar sedan effekter på ekonomi, sociala förhållanden och miljö av olika långtgående förslag inom fyra områden: omfattning (el, gas, olja och/eller CO₂), den nya planeringsmetodens utformning, graden av koordinering mellan medlemsländer och krav på snabbare tillståndprocesser. Den kombination av förslag som ger störst investering av energiinfrastruktur men även mest sammantagen

³ SEC(2010)1395

samhällsnytta för EU som helhet enligt analysen är densamma som presenteras i själva meddelandet. Denna mest effektiva kombination innebär samtidigt att investeringar för ca 60 miljarder euro saknas. Kommissionen bedömer att olika finansiella lösningar, enligt de förslag som skissas i meddelandet, för att krympa investeringsgapet ytterligare skulle leda till mycket högre positiva effekter än de förslag som skissas i meddelandet.

I samband med att det nya instrumentet för försörjningstrygghet och energiinfrastruktur som planeras presenteras sommaren 2011 kommer kommissionen att presentera en djupare konsekvensanalys baserad på skarpare förslag och som även kommer innehålla en konsekvensanalys av förslag på finansiering.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen uppmärksammar den viktiga roll energiinfrastruktur har för att bidra till att uppnå EU:s klimat- och energimål. Regeringen har förståelse för att frågan om energiinfrastruktur är kritisk för många medlemsländer, inte minst avseende försörjningstrygghet.

Samtidigt bör grundprincipen alltså vara att marknaden och inte politiken ska ansvara för beslut om, och finansiering av, ny infrastruktur. Regeringen ställer sig därför frågande till några av förslagen i meddelandet som tycks leda till ökad planering och finansiering på central nivå.

Regeringen välkomnar visserligen att det tredje inre marknads paketet för de europeiska energimarknaderna betonas som ett sätt att stimulera utbyggnaden av energiinfrastruktur. Paketets rättsakter, som just nu genomförs i EU:s medlemsländer, innebär nya verktyg där de s.k. systemoperatörerna för el- och gasmarknaderna ska samarbeta för att planera viktig energiinfrastruktur. Dessa planer ska sedan granskas av EU:s nya organisation för nationella tillsynsmyndigheter. Regeringen anser att detta är en bra ordning som nu etableras och som bör ges chans att verka tillsammans med de prissignaler som en fungerande inre marknad ska ge. Det är för tidigt att dra slutsatsen att det inte kommer att kunna ge den önskade infrastrukturen. De åtgärder som föreslås måste i vilket fall utgöra ett komplement till det tredje inre marknads paketets verktyg, snarare än att etablera ett parallellt planeringssystem. De tioåriga investeringsplaner med listor på projekt som kommer framtas av EU:s systemoperatörer bör även framöver vara utgångspunkten.

EU bidrar idag, undantaget förordningen med tillfälligt investeringsstöd för energiinfrastruktur inom ramen för EU:s återhämtningsplan under 2009-2010, endast med obetydliga summor till delfinansiering av förstudier för vissa prioriterade transeuropeiska projekt. Regeringen ser flera problem om EU:s roll skulle utvidgas till att mer politiskt peka ut prioriterade projekt och

att bevilja dessa investeringsstöd, genom risk för störning av energimarknadernas funktion, risk för överinvesteringar som resulterar i högre priser för konsumenter, risk för inlåsning i infrastruktur som förlänger beroende av fossila bränslen och risk för mindre resurser till av Sverige högre prioriterade områden som energiteknikutveckling.

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. Detta är ett förslag med stor potential att lösa ett stort problem vid vissa gränsöverskridande projekt.

Ambitionen att förenkla och snabba på tillståndsprocesserna är god eftersom det enligt svensk erfarenhet kanske är det största hindret. Regeringen välkomnar kommissionens avsikt att noga utreda gränsdragningar, ansvarsfördelning och konsekvenser av förslag om snabbare tillståndsprocesser.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid TTE-rådet den 3 december hölls en första orienteringsdebatt om kommissionens meddelande med förslag på ny energistrategi och om meddelandet om energiinfrastruktur. I infrastrukturfrågan fanns en tydlig skiljelinje mellan mer marknadsorienterade medlemsstater i norra och nordvästra Europa, som betonade marknadens ansvar för planering och finansiering av infrastrukturinvesteringar, och länder i Syd-, Central- och Östeuropa, som välkomnade kommissionens förslag, gav sitt stöd till offentlig finansiering av vissa infrastrukturprojekt och framhöll särskilt prioriterade nationella och regionala projekt.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har antagit en resolution som ett inspel till energistrategin. Bland infrastrukturprojekt lyftes den Södra korridoren och särskilt Nabucco-gasledningen fram, tillsammans med solenergi i Nordafrika och utbyggda överföringsförbindelser runt Medelhavet och Östersjön.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Då meddelandet kommer att färdigbehandlas innan februari månads utgång, i och med rådslutsatser på TTE-rådet, och därmed inte medger en traditionell remissbehandling om tre månader, avser Näringsdepartementet att hålla en hearing om infrastrukturmeddelandet i januari månad.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kommer i ett senare skede bli föremål för antagande av rådsslutsatser, som antas med enhällighet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att samtliga förslag uppfyller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Samtidigt aviseras en djupare analys framförallt vad gäller tillståndfrågorna för att säkerställa att de slutliga skarpa förslagen inte står i konflikt med dessa principer. Regeringen anser att en sådan analys är nödvändig vad gäller tillståndfrågorna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

På Energirådets möte den 3 december 2010 hölls en första riktlinjedebatt om både strategin och infrastrukturmeddelandet. Diskussionerna kommer fortsätta under 2011 på bland annat Europeiska rådets särskilda energitoppmöte den 4 februari. Behandlingen kommer sedan att fortsätta mer i detalj inom ramen för energirådet, där energiministrarna väntas anta rådsslutsatser den 28 februari.

Infrastrukturmeddelandet kan sägas vara del ett av två i ett infrastrukturpaket där kommissionen beräknar att presentera del två nästa sommar i form av ett nytt instrument för försörjningstrygghet och energiinfrastruktur. Instrumentet kommer bl.a. att inkludera förslag på finansiering. Därutöver kan meddelandet komma att resultera i flera konkreta förslag på lagstiftning, riktlinjer, utvecklingsplaner, plattformar för informationsutbyte, etc.

4.2 Fackuttryck/termer

-