



Meddelande om en europeisk försörjningstrygghetsplan för energi

2013/14:FPM95

Näringsdepartementet

2014-07-04

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 330

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet - en europeisk strategi för energitrygghet

Sammanfattning

EU-kommissionen har den 28 maj 2014 presenterat ett meddelande där man redogör för en strategi för försörjningstrygghet. Meddelandet kan ses som en uppföljning av Europeiska rådet i mars och som ett svar på den politiska krisen i Ukraina. Strategin, som har fokus på en stabil och säker tillgång på energi för EU:s medborgare och ekonomi, bygger på en studie av medlemsstaternas energiberoende.

Meddelandet gäller alla medlemsstater men tar upp Baltikum och länderna i Europas östra delar som särskilt utsatta. Bakgrunden är bland annat att sex medlemsstater är helt beroende av rysk gas och att tre medlemsstater är beroende av en extern operatör för drift och balansering av sitt elsystem. Samtidigt förutses en ökande efterfrågan på energi som en global trend fram mot 2030.

Strategin består av åtta stycken nyckelpelare innehållande kommissionens syn på omedelbara åtgärder, och åtgärder på medellång- och lång sikt. I det korta perspektivet, inför den kommande vintern 2014/2015, föreslås utförande av stresstester tillsammans med uppdatering av krisplaner och back-up mekanismer. På medellång sikt föreslås stärkta kris- och solidaritetsmekanismer, vilket inkluderar samordning av riskbedömningar och beredskapsplaner samt skydd av kritisk infrastruktur.

På medellång och lång sikt föreslås efterfrågedämpande åtgärder som insatser för ökad energieffektivitet, fullbordande av den inre marknaden, ökad energiproduktion inom EU, vidareutveckling av energiteknik,

diversifiering av leveransvägar, utbyggnad av viktig infrastruktur samt förbättrad samordning av nationella energistrategier och att EU bör tala med en röst i externa sammanhang på energiområdet.

Planen fokuserar främst på genomförande av redan beslutade åtgärder och sådana åtgärder som går att genomföra inom befintliga regelverk och budgetram. Det föreslås inga nya EU-medel för finansiering av energiinfrastruktur.

I meddelandet poängterar kommissionen att utveckling av gränsöverskridande infrastruktur inom elsektorn är nödvändig för att uppnå en väl fungerande inre marknad. Förhållandet mellan ett lands export/importkapacitet och den installerade elproduktionskapaciteten brukar användas som ett mått på integration. Målsättningen inom EU har sedan 2002 varit att varje medlemsstat ska uppnå en nivå motsvarande 10 %. I meddelandet föreslås att målet höjs till 15 % till 2030.

Meddelandet innehåller en bilaga med infrastrukturprojekt (27 stycken inom gassektorn och sex stycken inom elsektorn) som kommissionen anser är kritiska för EU:s försörjningstrygghet på kort och medellång sikt. De allra flesta av dessa projekt är s.k. projekt av gemensamt intresse (PCI, Project of Common Interest) som valts ut i enlighet med bestämmelserna i Infrastrukturförordningen (EU nr. 347/2013) som trädde i kraft våren 2013. Ett projekt i bilagan berör Sverige. Detta gäller en kraftledning som planeras mellan Ekhyddan vid Oskarshamn och Hemsjö i Blekinge via Nybro, där Nordbalt-förbindelsen till Litauen kommer att ansluta.

Regeringen välkomnar principiellt kommissionens meddelande mot bakgrund av den senaste utvecklingen i Ukraina. Regeringen välkomnar också att meddelandet konstaterar att åtgärder för försörjningstrygghet inte går att separera från 2030-ramverket men har samtidigt förståelse för att omedelbara åtgärder är nödvändiga i vissa medlemsstater. När det gäller de föreslagna åtgärderna på medellång och lång sikt anser regeringen att en väl integrerad och väl fungerande inre energimarknad är nödvändigt för försörjningstrygghet. Vidare anser regeringen att kostnadseffektiv energieffektivisering bör vara det första steget mot att minska EU:s energiberoende och att värmesektorn förtjänar uppmärksamhet. Regeringen beklagar dock att meddelandet fokuserar på fossil energi och menar att inhemska och kolsnåla energikällor kan reducera EU:s importbehov.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mot bakgrund av utvecklingen i Ukraina gav Europeiska rådet den 20-21 mars 2014 EU-kommissionen i uppdrag att genomföra en studie av medlemsstaternas försörjningstrygghet på energiområdet och att till juni 2014 presentera plan för att minska EU:s energiberoende. EU-kommissionen

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet inleds med en lägesbeskrivning av EU:s försörjningstrygghet för energi i avseendet beroende av tredje land. Bland annat nämns att sex medlemsstater (Estland, Lettland, Litauen, Finland, Tjeckien, Slovakien och Bulgarien) är helt beroende av rysk gas och att de tre baltiska medlemsstaterna är beroende av en extern operatör för drift och balansering av sitt elsystem. Kostnaden för EU:s energiimport ligger i dagsläget på över 1 miljard euro per dag vilket motsvarar mer än en femtedel av EU:s totala import. Meddelandet pekar även på en global trend med ökande energiförbrukning, där förbrukningen bedöms stiga med 27 % till 2030.

Mot den bakgrunden konstateras att EU fortfarande är sårbart för extern påverkan även om förbättringsåtgärder genomförts efter energikriserna 2006 och 2009 med bland annat utveckling av den inre marknaden och genom en mer diversifierad energimix. Meddelandet pekar också på problemet att försörjningstrygghetsåtgärder ofta vidtas på nationell nivå utan att ta full hänsyn till att det finns beroenden mellan medlemsstater.

I meddelandet redovisas därefter en strategi för ökad försörjningstrygghet innehållande omedelbara åtgärder, och åtgärder på medellång- och lång sikt. Planen fokuserar främst på genomförande av redan beslutade åtgärder och sådana åtgärder som går att genomföra inom befintliga regelverk och budgetram. Det föreslås inga nya EU-medel för finansiering av energinfrastruktur. Åtgärderna delas upp i åtta pelare enligt följande:

1. *Omedelbara åtgärder för att öka EU: s förmåga att övervinna ett stort avbrott under vintern 2014/2015*
Under denna punkt redovisas kortsiktiga åtgärder med fokus på gas och de länder som är beroende av en enskild leverantör. Åtgärder som nämns är fortsatt övervakning av gasflöden och gaslagernivåer, uppdatering av riskbedömningar och krisplaner, att påbörja stresstester och om nödvändigt utveckla back-up mekanismer såsom öka gaslager, utveckla omvända flöden (s.k. "reverse flow") och kortsiktiga byten till alternativa bränslen.
2. *Förstärkning av nöd/solidaritetsmekanismer inklusive samordning av riskbedömningar och beredskapsplanering samt skydd av strategisk infrastruktur*
När det gäller gassektorn nämns bland annat att medlemsstaterna från den 3 december 2014 är skyldiga att uppfylla det s.k. n-1 kriteriet (se avsnitt 4.2), att gasförsörjningsförordningen ska ses över samt att kris- och solidaritetsmekanismer ska stärkas, vilket inkluderar samordning av riskbedömningar och beredskapsplaner samt skydd av kritisk infrastruktur. Avseende kritisk infrastruktur

efterfrågas en vidare diskussion om gas- och eltransmissionsledningar som är avgörande för konsumenter samt kring sådan som kontrolleras av företag utanför EU. Under denna punkt betonas också att medlemsstaterna är skyldiga att upprätthålla oljereserver.

3. *Dämpa/moderera efterfrågan på energi*
EU-kommissionen konstaterar att en dämpning av efterfrågan på energi är ett av de mest effektiva verktygen för att minska EU:s externa energiberoende och pekar på att energiförbrukningen i byggnadssektorn kan minskas med upp till 75 % om renoveringar påskyndas. Vidare tar meddelandet upp att förbättringar av system för fjärrvärme och kyla kan bidra liksom att industrin kan spara en betydande mängd energi med ett förstärkt ETS-system. Åtgärder som rekommenderas för medlemsstaterna inkluderar bland annat en ambitiös implementering av Energieffektiviseringsdirektivet (nr. 2012/27/EU) och Direktivet om byggnaders energiprestanda (nr. 2010/31/EU) samt främjande av nya energitjänster och förbrukarflexibilitet med ny teknik där exempelvis europeiska struktur- och investeringsfonder kan komplettera nationella finansieringslösningar. EU-kommissionen kommer att se över Energieffektiviserings-, Energimärknings- (nr. 2010/30/EU) och Ecodesigndirektivet (nr. 2009/125/EC) samt identifiera och åtgärda hinder för en tjänstemarknad för energieffektivisering.
4. *Åstadkomma en väl fungerande och fullt integrerad inre marknad*
Meddelandet pekar på att den inre marknaden för energi är en kostnadseffektiv mekanism för försörjningstryggheten och att det tredje inre marknads paketet utgör ramverket inom vilket den inre marknaden behöver utvecklas. Mot den bakgrunden behöver EU-lagstiftningen på området implementeras och det regionala samarbetet stärkas. EU-kommissionen aviserar också att överträdelseprocesser kommer att snabbas upp på området när det är nödvändigt. Den nordiska elmarknaden lyfts fram som ett gott exempel med tidig marknadsintegrering. EU-kommissionen understryker att utbyggnad av energiinfrastruktur är en förutsättning för den inre marknaden och lyfter fram den första listan med s.k. projekt av gemensamt intresse (PCI, Project of Common Interest) som antogs i slutet av 2013 inom ramen för infrastrukturförordningen (EU nr. 347/2013) och pekar även på att vissa PCI är berättigade till finansiellt stöd genom fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF). Vidare har 27 stycken projekt inom gassektorn och sex stycken inom elsektorn identifierats i meddelandet, de flesta av dessa är PCI, som anses vara kritiska för EU:s försörjningstrygghet på kort och medellång sikt. Ett av projekten berör Sverige och det gäller en kraftledning som planeras mellan Ekhyddan vid Oskarshamn och Hemsjö i Blekinge via Nybro, där Nordbalt-förbindelsen till Litauen kommer att ansluta.

I meddelandet föreslås också ett nytt mål för integration mellan medlemsstater inom elsektorn i enlighet med önskemål från det Europeiska Rådet i mars 2014. Målsättningen inom EU har sedan 2002 varit att varje medlemsstat ska uppnå en nivå motsvarande 10 % när det gäller förhållandet mellan export/import-kapacitet och den installerade elproduktionskapaciteten. I meddelandet föreslås att målet höjs till 15 % till 2030. När det gäller oljemarknaden anges att EU:s beroende behöver minska och att det är viktigt att behålla konkurrenskraftig raffinaderikapacitet i Europa. EU-kommissionen kommer också att diskutera med medlemsstaterna om hur oljeleveranser kan diversifieras samt samarbeta med IEA (International Energy Agency) för att övervaka leveranskedjan för olja.

5. *Öka energiproduktionen inom EU*
Meddelandet pekar på att EU:s inhemska energiproduktion har minskat de två senaste årtiondena, trots ökad produktion av förnybar energi. EU-kommissionen menar att det går att bromsa upp den trenden genom en fortsatt ökad användning av förnybar energi, kärnkraft och hållbar produktion av konkurrenskraftiga fossila bränslen. Dock menar EU-kommissionen att kol endast har en långsiktig framtid inom EU om CCS (Carbone Capture and Storage) används och slår fast att CCS-direktivet ska implementeras samt föreslår att demonstrationsprojekt bör stödjas. När det gäller förnybar energi föreslår EU-kommissionen bland annat harmonisering av stödsystem, byten till förnybara bränslen i uppvärmningssektorn och att tillgång till finansiering till förnybara projekt bör underlättas. EU-kommissionen menar att kolväten kan utnyttjas och aviserar att ett forsknings- och tekniknätverk gällande utvinningen bör bildas.
6. *Vidareutveckling av energiteknik*
För att möjliggöra ett minskat energiberoende menar EU-kommissionen att det krävs en utveckling inom energiteknik, exempelvis när det gäller energieffektivisering i byggnader och i fjärrvärmesystem. Meddelandet tar upp att försörjningstrygghet ska tillskrivas en central betydelse i implementeringen av ramprogrammet för Horisont 2020 samt att kommande integrerade färdplan för SET-plan (Strategic Energy Technology Plan) ska ligga i linje med meddelandet.
7. *Diversifiering av externa leveranser och tillhörande infrastruktur*
Av meddelandet framgår att EU importerar ca 70 % av naturgasen som används, en nivå som bedöms vara stabil till 2020 för att därefter öka något. En diversifiering av leveranserna bedöms därför som viktigt och LNG nämns som ett alternativ med potential. Vidare nämns den Södra Korridoren, nya förbindelser med Norge och identifierade projekt av gemensamt intresse som viktiga i denna aspekt. Kärnkraft tas också upp som en utsläppsfri tillgång som

spelar en viktig roll för försörjningstryggheten och konstaterar att världsmarknaden för uran är stabil och diversifierad. Kommissionen aviserar ett accelererat antagande av Kärnsäkerhetsdirektivet och förespråkar diversifiering av uranleveranser vid nyinvesteringar i kärnkraft.

8. *Förbättrad samordning av den nationella energipolitiken samt tala med en röst i extern energipolitik.* Under denna punkt konstateras att en gemensam förutsättning för samtliga tidigare föreslagna åtgärder är att medlemsstaterna bättre behöver koordinera viktiga energipolitiska beslut och EU-kommissionen menar att EU bör verka för konsistenta och koordinerade uttalanden i internationella forum. Vidare förespråkas integration med närliggande regioner och att en koordinering av deras lagstiftning med EU:s bör främjas på energiområdet. EU-kommissionen aviserar att en bedömning av möjligheterna för frivilliga mekanismer för uppköp av naturgas ska utföras samt att implementeringen av identifierade åtgärder i EU-kommissionens meddelande om extern energipolitik från september 2011 ska säkerställas. Vidare uppmanas medlemsstaterna att informera varandra om viktiga energipolitiska beslut och att involvera EU-kommissionen i förhandlingar som har betydelse för försörjningstryggheten. EU-kommissionen aviserar även en översyn av beslut nr. 994/2012/EU, dvs. mekanismen för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemstater och tredje land inom energiområdet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande har inga direkta effekter på svenska regler då det saknar konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har inga direkta budgetära effekter då det saknar konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning kommer regeringen att agera för att ekonomiska konsekvenser för eventuella lagstiftningsförslag som följer av meddelandet begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar principiellt kommissionens meddelande mot bakgrund av den senaste utvecklingen i Ukraina och den avgörande roll som

försörjningstryggheten på energiområdet spelar för EU:s medborgare, näringsliv och ekonomi. Regeringen konstaterar att frågan om försörjningstrygghet är komplex och inte kan reduceras till energiimportberoende.

Regeringen har förståelse för att omedelbara åtgärder är nödvändiga på EU-nivå för att hantera situationen i vissa medlemsstater. När det gäller de föreslagna åtgärderna på medellång och lång sikt anser regeringen att en väl integrerad och väl fungerande inre energimarknad är nödvändigt för försörjningstrygghet. Den ger rätt incitament för de infrastrukturinvesteringar som krävs för att integrera energimarknaderna i EU vilket kommer att förbättra försörjningstryggheten i utsatta medlemsstater. Det första steget mot ökad försörjningstrygghet är en snabb och fullständig implementering av det tredje inre marknads paketet.

Vidare anser regeringen att kostnadseffektiv energieffektivisering bör vara det första steget mot att minska EU:s energiberoende och att värmesektorn också förtjänar uppmärksamhet. Kostnadseffektiv uppgradering och expanderings av fjärrvärme kan spela en stor roll, särskilt i medlemsstater i Öst- och Centraleuropa som har mycket fjärrvärme och där importberoendet är stort.

Regeringen konstaterar att inhemska och kolsnåla energikällor kan reducera EU:s importbehov. Internationella finansiella institut såsom den Europeiska investeringsbanken (EIB), Den europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och den Nordiska Investeringsbanken (NIB) kan spela en viktig roll för att stödja nödvändig modernisering av EU:s energisektor för att uppnå klimat- och energiambitioner och för att bidra till att minska EU:s energiberoende. Dessa resurser bör mobiliseras fullt ut.

Regeringen anser att det finns en tydlig koppling mellan ett ökat energiberoende inom EU och beslut om ett ambitiöst Ramverk för klimat- och energipolitiken till 2030. 2030-ramverket kan innebära viktiga steg mot ökat energiberoende. Försörjningstrygghetsplanen måste vara förenlig med långsiktiga klimat- och energimål. Regeringen välkomnar därför att kommissionens meddelande konstaterar att åtgärder för försörjningstrygghet inte går att separera från 2030-ramverket. Regeringen anser att beslut om de båda strategierna därmed endast kan ske samlat och inte senare än vid det Europeiska rådet i oktober 2014.

Regeringen beklagar dock att meddelandet fokuserar på fossil energi. Regeringen erinrar om att kommissionens analyser visar att det långsiktiga målet om att minska växthusgasutsläppen med 80-95 % till 2050 i praktiken kräver en el- och värmesektor helt utan eller med mycket låga utsläpp av växthusgaser. Regeringen saknar en analys av möjligheter till effektivare energianvändning och ökat utnyttjande av förnybar energi i värmesektorn för att minska beroendet av riskutsatt import av fossil gas.

Regeringen anser att huvudregeln bör vara att marknaden ska ansvara för finansiering och planering av energiinfrastruktur och energiproduktion. Regeringen anser att det är viktigt att inte påbörja en diskussion om ytterligare initiativ på området innan vi kunnat se effekterna av det nu

I det fall att kommissionen avser att presentera konkreta lagstiftningsförslag på området kommer regeringen att analysera dessa separat.

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

Något remissmöte är inte planerat.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inom energiområdet blir medlemsstaterna mer och mer beroende av varandra för att åstadkomma ett säkert, hållbart och konkurrenskraftigt energisystem. I takt med denna marknadsintegration blir därmed försörjningstryggheten en allt tydligare gränsöverskridande fråga.

Meddelandet innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. I det fall att kommissionen avser att presentera konkreta lagstiftningsförslag på området behöver dessa prövas separat.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet har diskuterats vid det Europeiska rådet i juni 2014 och kommer under hösten utgöra en del av underlaget inför kommande beslut om ett ramverk för klimat och energi till 2030. Några ytterligare initiativ med anledning av kommissionens meddelande har inte aviserats.

LNG: Flytande naturgas

N-1 standard: N-1 kriteriet innebär att ett fel på en enskild komponent i nätet (produktionskälla, kraftledning, gasledning etc.) inte får orsaka sammanbrott av systemet.

EU ETS (EU Emission Trading Scheme): EU:s system för handel med utsläppsrätter. Handeln inleddes i januari 2005 och omfattar cirka 12 000 anläggningar inom industri- och energiproduktion.

CCS (Carbon Capture and Storage): CCS är en process där koldioxidutsläpp fångas och lagras, vanligtvis genom injektion till en underjordisk geologisk formation.

Horisont 2020: Programmet Horisont 2020 ska under EU:s programperiod 2014-2020, bidra till genomförandet av EU:s politik på bland annat energiområdet och kommer att ge stöd till forskning, utveckling, innovation och demonstration, så väl som till mer marknadsnära åtgärder som t.ex. projekt inom policyutveckling, kapacitetsuppbyggnad, beteendeförändring och tillgång till olika typer av finansiella instrument.

SET-Plan (Strategic Energy Technology Plan): lanserades av EU-kommissionen i slutet av år 2007 för att driva på utvecklingen av kostnadseffektiv energiteknik som minskar utsläppen av koldioxid. SET-planen innebär att europeisk industri och forskarsamhället i ökad omfattning samverkar inom strategiskt viktiga energiforskningsområden.