

Klima- og Energiministeriet
Udenrigsministeriet

14. oktober 2011
KEMIN j.nr. 2011-3101
UM.j.nr. 74.Dan.11.a.

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens Meddelelse om energiforsyningsikkerhed og internationalt samarbejde: "EU's energipolitik - samarbejde med partnere uden for vores grænser"
[Meddelelse om eksterne energirelationer]

KOM(2011)539 af 7. september 2011

Nyt notat

1. Resumé

Som begrundelse for meddelelsen anfører Kommissionen, at sikker og bæredygtig energi på konkurrencedygtige vilkår er af fundamental betydning for EU's økonomi, industri og borgere og et vigtigt mål med EU's politik. Derfor har EU brug for redskaber til at realisere det indre energimarked i EU og fremme EU's interesser i forhold til tredjelande. EU importerer over 60 % af sit gasforbrug og 80 % af olieforbruget. Der er stigende konkurrence om brændstoffsressourcer fra de nye vækstlande anført af Kina og fra energiproducerende lande. En voksende befolkning og stigende levestandard kan få efterspørgslen efter energi til at stige med 40 % inden 2030. Der er behov for internationale løsninger for at opfylde EU's og globale målsætninger for nedbringelse af drivhusgasemissioner.

Kommissionens meddelelse vil medvirke til at sikre synergi i energipolitikken på EU-plan. Den vil bidrage til udvikling af en ekstern energipolitik og har følgende prioriteter: 1) Opbygning af den eksterne dimension af EU's indre marked for energi, 2) Styrkelse af partnerskaber for sikker, pålidelig, bæredygtig og konkurrencedygtig energi, 3) Forbedring af udviklingslandenes adgang til bæredygtig energi og 4) Bedre fremme af EU's interesser i en globaliseret verden. Der er dermed tale om en meddelelse, som kan få betydning for sikring af fremtidig energiforsyning, samtidig som EU er i færd med omstilling til en mere bæredygtig energiforsyning og en grøn økonomi.

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2011)539 af 7. september 2011 fremlagt en meddelelse om energiforsyningsikkerhed og internationalt samarbejde. Meddelelsen er oversendt til Rådet den 13. september 2011 i dansk sprogversion.

Siden seneste meddelelse fra Kommissionen om eksterne energirelationer, KOM(2006)590 af 12.10.2006, har de politiske og retlige rammer for EU's energipolitik ændret sig på flere punkter. Lissabon-traktatens energibestemmelser, jf. artikel 194, har sammen med EU's 2020 energi- og klimapakke opstillet overordnede målsætninger og prioriteter for energipolitikken. Hertil kommer nye beføjelser mht. internationale aftaler og forbindelser med internationale organisationer og tredjelande jf. traktatens art. 216-221. EU vil ikke kunne nå disse målsætninger uden at adressere den eksterne dimension. Medlemslandene og Europa-Parlamentet har gentagne gange opfordret EU til at tale med én stemme, når det drejer sig om internationale energirelationer, men dette har langtfra altid været tilfældet. Meddelelsen er opfølgningen på det internationale område af Kommissionens "Energi 2020 - En strategi for konkurrencedygtig, bæredygtig og sikker energi", der blev fremlagt den 10. november 2010.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at etablere det politiske grundlag for gensidigt nyttige energipartnerskaber med nøgleaktører om emner af fælles interesse, inklusive forsyningsikkerhed, investeringer i bæredygtighed og miljøbeskyttelse, lavkarbon-teknologier, energieffektivitet og nuklear sikkerhed.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at den eksterne energipolitik videreudvikles på grundlag af følgende prioriteringer, som hver især ledsages af en række konkrete opfølgningstiltag:

- Opbygning af den eksterne dimension af EU's indre energimarked (forslag til 16 konkrete opfølgningstiltag, f.eks. infrastrukturprojekter som den Sydlige Korridor på naturgasområdet¹ eller etablering af politiske og juridiske rammebetingelser, der skal gøre det muligt at importere vedvarende energi fra Nordafrika).
- Styrkelse af partnerskaber med centrale producentlande af energi, øvrige industrilande og de store vækstøkonomier (forslag til 15 konkrete opfølgningstiltag, herunder bl.a. øget satsning på forskning indenfor grønne, dvs. kulstoffattige, teknologier).
- Forbedre udviklingslandes adgang til bæredygtig energi (forslag til fem konkrete opfølgningstiltag, herunder bl.a. mainstreaming af energi i udviklingspolitikken).
- Større vægt på at fremme EU's politikker i tredjelande (forslag til syv konkrete opfølgningstiltag, bl.a. etablering af en gruppe for internationalt energisamarbejde i Kommissionsregi og en platform for vidensdeling).

Kommissionens meddelelse kan resumeres således:

¹Den Sydlige Korridor (Southern Corridor) er omtalt i Kommissionens infrastruktur-meddelelse, KOM(2010) 677 endelig, af 17. november 2010. Se især side 34-35. Korridoren er en fællesbetegnelse for EU-støttede projekter, der har til formål at skaffe naturgasforsyninger fra Kaukasus, Centralasien og Irak på sigt.

Den eksterne dimension af EU's indre energimarked

Medlemslandes bilaterale energiaftaler med tredjelande har store konsekvenser for udvikling af energiinfrastrukturen og det indre energimarked i EU. Det er derfor nødvendigt, at aftalerne harmonerer med EU's lovgivning for det indre marked. Sammen med meddelelsen fremlægger Kommissionen forslag til beslutning om en informationsmekanisme for mellemstatslige aftaler med henblik på at skabe øget transparens². Kommissionen ønsker kendskab til bilaterale aftaler, der har indflydelse på EU's indre marked. Derudover har man positive erfaringer med assistance til medlemslande i forbindelse med vanskelige bilaterale forhandlinger med tredjelande, som har betydning for det indre marked.

Med hensyn til fysiske links til tredjelande foreslås det, at der sker øget diversificering af forsyningskilder og -ruter, navnlig for naturgas. Nøgleprojekter - der blev defineret i Kommissionens meddelelse (KOM(2010)677) om energiinfrastrukturprojekter for 2020 og derefter - vil skulle fremmes, og der skal gøres en forstærket indsats for at få gennemført Den Sydlige Korridor-projektet. Funktionaliteten i den eksisterende olie- og gasinfrastruktur i de nye østlige medlemslande skal sikres, det ukrainske gastransmissionsnet skal moderniseres, og samarbejdet om projekter inden for vedvarende energi med lande i det sydlige Middelhavsområde skal fremmes.

For at opnå et fuldt integreret energimarked med alle EU's nabolande, baseret på lovgivningsmæssig konvergens, skal der gøres en indsats for at udbrede gældende fællesskabsret, navnlig for så vidt angår indre-markedslovgivning. De vigtigste opfølgende konkrete foranstaltninger er indgåelse af aftale med Schweiz om integration af elmarkederne, optrapning af energisamarbejdet med ansøgerlande, uddybning og udvidelse af Energifællesskabet ud over 2016 og tilbud til nabolande i Middelhavsområdet om etablering senest i 2020 af et energipartnerskab, der fokuserer på elektricitet og vedvarende energi.

Rusland spiller en helt særlig rolle i forhold til EU's energimarked. En målsætning om, at Ruslands energimarked i højere grad skal konvergere med EU's kræver et stærkt lovgrundlag. Forhandlingerne vedrørende energikapitlet. De generelle handels- og investeringsafsnit i en ny EU-Rusland aftale skal derfor adressere centrale emner, herunder adgang til energiresourcer, netadgang og eksportmarkeder, investeringsbeskyttelse, krisehåndtering, lige konkurrencevilkår og prisfastsættelse af energiresourcer. Kommissionen foreslår, at disse mål indgår i den såkaldte moderniseringskøreplan mellem EU og Rusland. Den foreslår derudover en særlig EU-Rusland energi-køreplan, som skal forelægges i 2012. Mht. Østersøområdet skal der forhandles en rammeaftale med Rusland og Hviderusland om synkronisering af de baltiske staters elsystem med EU's elsystem.

Styrkelse af partnerskaber

EU er verdens største energiimportør og omfatter som bekendt mere end 500 millioner mennesker. EU har dermed en væsentlig interesse i den energipolitiske udvikling hos de internationale partnere. Meddelelsen fastslår, at det er i EU's interesse at opbygge stabile og

²Se særskilt grund- og nærhedsnotat herom fra Klima- og Energiministeriet.

langsigtede partnerskaber med såvel nuværende som potentielle forsyningslande. Disse partnerskaber bør efter Kommissionens opfattelse dække et bredt spektrum af emner, såsom lovgivningsmæssigt samarbejde, markedsadgang, investeringsbeskyttelse, forskning og innovation samt energisikkerhed. Partnerskaberne bør omfatte effektiv anvendelse af de håndenværende ressourcer ved hjælp af prismekanismer baseret på åbne markeder samt reduktion af subsidier, såvel som fælles vurdering af langsigtede perspektiver på energiforsyning og -efterspørgsel. Kommissionen foreslår, at EU uddyber de eksisterende dialoger med de vigtigste energiproducerende lande og udvikler dialoger med nye producentlande. Dialogerne skal omfatte vedvarende energi og LNG. Endvidere foreslås større fokus på god administrativ praksis på energiområdet, inklusive energiinvesteringer, bæredygtig energi og energieffektivitet.

Kommissionen foreslår, at EU skal invitere USA, Japan og andre industrialiserede lande til at pulje indsatsen med EU med henblik på en hurtigere udvikling af lavkarbon og energieffektive teknologier. Der bør etableres langsigtede køreplaner for samarbejdet med nøglepartnere som USA og Japan for at støtte det teknologiske og industrielle samarbejde. Der bør etableres et trilateralt samarbejde med USA og Japan om kritiske materialer for energi-anvendelse.

EU vil skulle fortsætte indsatsen for, at nøgleprincipperne for handel og investeringer, såsom ikke-diskrimination og markedsadgang, håndhæves ved hjælp af effektive tvistbilæggelsesprocedurer. Reglerne bør suppleres med regler om gensidig og lige adgang til energiresourcer og transmissionsnet. Kommissionen foreslår, at EU støtter Energicharteret med henblik på, at charteret refokuserer på dets centrale mandat: handel og investering. Kommissionen foreslår endvidere systematisk inddragelse af industrien i EU's energialog med sine strategiske partnerlande gennem etablering af særlige erhvervs-fora.

EU's regler om høj nuklear sikkerhed³ bør klarere reflekteres i EU's eksterne strategier. En forstærket indsats på dette område er presserende ikke mindst i relation til kernekraftværker i EU's nabolande.

Fremme adgang til bæredygtig energi i udviklingslandene

Energiforsyning i udviklingslandene er ofte ineffektiv og upålidelig, og store befolkningsgrupper har i dag ikke adgang til moderne energiformer som f.eks. elektricitet. Således lever ca. 1,4 mia. mennesker uden adgang til elektricitet, og 2,7 mia. mennesker er afhængige af brænde og anden biomasse til den daglige madlavning. Adgang til moderne energiformer anses i stigende grad som en afgørende forudsætning for økonomisk vækst, sociale forbedringer og opfyldelsen af 2015-målene, herunder især fattigdomsbekæmpelse. Hertil kommer, at de stigende priser på fossile brændstoffer, den voksende efterspørgsel efter energi og

³På engelsk benytter Kommissionen dobbeltbegrebet nuclear "safety and security". Begge ord oversættes med "sikkerhed" og der findes ikke et tilsvarende dobbeltbegreb på dansk. "Security" handler om hændelser og handlinger som sabotage, cyberangreb og terror. "Safety" omhandler hændelser, hvor noget går galt, og kan skyldes jordskælv, tsunami etc.

den øgede opmærksomhed omkring menneskeskabte klimaforandringer har skabt usikkerhed om den fremtidige energiforsyning.

Kommissionen foreslår i meddelelsen, at der gives øget prioritet til at gennemføre målene for EU-Afrika energipartnerskabet, som fokuserer på øget adgang til bæredygtig og pålidelig energiforsyning i Afrika. Endvidere vil man med fokus på det regionale niveau arbejde for, at der lokalt sættes mere fart på reform af lovmæssige rammevilkår, der vil gøre det muligt at tiltrække flere private investeringer til energiområdet og øge mulighederne for regional handel med energi. Endelig foreslår man energihensyn indarbejdet i alle EU's udviklingspolitiske instrumenter.

Større vægt på at fremme EU's politikker ud over dens grænser

Gennemførelse af strategier og prioriteringer som beskrevet ovenfor kræver yderligere skridt til at styrke sammenhængen i EU-indsatsen, og at man konvergerer foranstaltningerne, herunder de økonomiske, til at fremme EU's og medlemsstaternes fælles interesser og prioriteringer. Dette kræver efter Kommissionens vurdering et nyt system for energipartnerskaber med de vigtigste EU-partnere. Kommissionen foreslår, at der etableres en Strategisk Gruppe for Internationalt Energisamarbejde med henblik på at forbedre koordinationen (kommissionsregi) mellem medlemslandenes eksterne strategier. Gruppen vil skulle samle medlemsstaternes ekspertise på området og forestå regelmæssige fælles vurderinger af EU-samarbejdet med tredjelande på landebasis eller regionalt.

Kommissionen anfører, at inden for vigtige internationale fora må EU gøre det til en regel at tale med én stemme om spørgsmål inden for dens kompetence. Dette er relevant i forbindelse med Det Internationale Energiagentur (IEA) samt Det Internationale Energiforum (IEF), Det Internationale Partnerskab for Samarbejde om Energieffektivitet (IPEEC) og Det Internationale Agentur for Vedvarende Energi (IRENA). I sådanne tilfælde bør Kommissionen sikre en passende repræsentation af EU.

Da G8 og G20 bliver mere og mere involveret i at fastlægge overordnede energipolitiske prioriteringer, er det endvidere vigtigt for EU at markere europæiske interesser i denne sammenhæng, der kan vedrøre strategiske emner såsom offshore sikkerhed vedrørende olie- og gasaktiviteter, nuklear sikkerhed, oliepris volatilitet, markedsstyring og subsidiering af fossile brændsler.

Endelig bør EU's udviklingsbistand på energiområdet koordineres bedre med medlemslandenes tilsvarende programmer og med de internationale finansielle institutioner som Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), andre europæiske udviklingsbanker og Verdensbanken.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Det er endnu uafklaret om Europa-Parlamentet vil vælge at afgive en egen-initiativ rapport om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Spørgsmålet om gældende dansk ret er ikke relevant.

7. Konsekvenser

Meddelelsen indebærer ikke i sig selv konsekvenser for dansk lovgivning eller væsentlige statsfinansielle konsekvenser, administrative konsekvenser for det offentlige. Såfremt et eller flere initiativer fra meddelelsen implementeres på et senere tidspunkt, kan det forventes at føre til konsekvenser for EU's budget. Meddelelsen vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark. Der vil blive redegjort for eventuelle konsekvenser af opfølgende lovgivning baseret på grundige analyser, når disse er blevet fremlagt. For så vidt angår Kommissionens forslag til beslutning om en informationsudvekslingsmekanisme, KOM(2011)540, henvises til særskilt grund- og nærhedsnotat.

8. Høring

Meddelelsen har været i høring i en bred kreds. Der er modtaget svar fra 7 høringsparter: Dansk Fjernvarme (DF), Det Økologiske Råd (DØR), Greenpeace og Verdensnaturfonden (WWF), TEKNIQ, Arbejdstilsynet og Advokatsamfundet. De tre sidstnævnte angiver, at de ikke har bemærkninger. Greenpeace og WWF tilslutter sig DØRs bemærkninger.

Høringssvarene fra Det Økologiske Råd og Dansk Fjernvarme kan sammenfattes således: Der mangler fremhævelse af energieffektivisering som et grundlæggende redskab til at øge energiforsynings sikkerheden. Dansk Fjernvarme finder, at der bør stilles økonomisk støtte til rådighed for løsninger, der reducerer energiimporten, herunder især ved brug af kraftvarme og fjernvarme. Efter DØR's opfattelse virker meddelelsen løsrevet i forhold til EU's interne vedtagelser. Endvidere nævner meddelelsen ikke klimahensyn som pejlemærke for EU's eksterne energirelationer. Alle disse interne indsatser må og skal lægges til grund for udformningen af en fælles politik for de eksterne energirelationer. DØR finder, at klimahensyn bør stå centralt i meddelelsen om eksterne energirelationer, hvilket man ikke mener er tilstrækkeligt reflekteret. Derudover understreger man, at a) Middelhavslandene ikke kun har brug for investeringer i ren energiproduktion og lavemissionsteknologier, men også energieffektivitet og energibesparelser, b) Lettere adgang til klimafinansiering for de mindst udviklede lande er nødvendig – og EU bør modsat hidtil bidrage hertil med nye penge.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under en første drøftelse på det uformelle energiministermøde den 19. september 2011 blev meddelelsen budt velkommen af de fleste lande. Samtidig bemærkede flere delegationer, at der er brug for at meddelelsen i højere grad afspejler EUs grønne dagsorden samt at der er brug for større grad af samarbejde blandt EU-institutionerne, dvs. Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste i særdeleshed.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet til Kommissionens meddelelse, som man finder kan medvirke til at sikre EU's forsyningssikkerhed og styrke integration og transparens på energimarkedene.

Grundlæggende er man fra dansk side af den opfattelse, at EU's strategi for energisikkerhed skal vægte interne tiltag, herunder forbedring af energieffektiviteten, etablering af et åbent og velintegreret indre marked for energi og udbygning med vedvarende energi, der på langt sigt vil kunne gøre EU-landene uafhængige af fossile brændstoffer. Et centralt fokus for eksterne energirelationer bør være udfasning af subsidier til fossile brændsler med særligt fokus på de mest miljøskadelige samt fremme af global omstilling til et energisystem baseret på vedvarende energi, der kan imødegå udfordringen fra klimaforandringer, samt på en indsats for at udnytte potentialet for omkostningseffektiv energieffektivisering. Man finder dermed, at EU's ambitioner om at blive en lavemissions økonomi bør afspejles klarere i EU's eksterne energipolitik i forhold til samtlige EU's internationale samarbejdspartnere.

Det står imidlertid klart, at EU's energiforsyning på kort og mellemlangt sigt vil være meget afhængig af import af fossile brændstoffer. Samtidig er der en stigende global efterspørgsel og konkurrence om primærenergi. På den baggrund støtter man fra dansk side bestræbelser på at diversificere EU's energiimport gennem strategisk udbygning af naturgas og elektricitetsinfrastrukturen og øget samarbejde med vigtige producent- og transitlande.

Regeringen finder, at en af forudsætningerne for en styrkelse af EU's eksterne energipolitik er, at der opnås en mere præcis afklaring af rollefordelingen mellem Kommissionen, udenrigsrepræsentanten og formandskabet/Rådet. Kommissionen alene har ikke tilstrækkelige instrumenter til at virkeliggøre EU's målsætninger på energiområdet. Den fælles udenrigstjeneste har omvendt ikke ressourcer til at skulle varetage eksterne sektorrelationer. En effektiv energipolitik vil dermed først kunne etableres, når der findes en model for styrket samarbejde mellem institutionerne og medlemslandene. Danmark lægger vægt på, at EU's udenrigsrepræsentant sammen med Kommissionen får en stærkere rolle i forbindelse med sikring af sammenhæng i EU's eksterne energipolitik. Regeringen ønsker således mere information om mandatet for den Strategiske Gruppe for Internationalt Energisamarbejde inden stillingtagen hertil.

Endvidere støtter man fra dansk side eksplicit, at EU's energisamarbejde med tredjelande styrkes i forbindelse med udvidelsesprocessen, naboskabspolitikken og ved at udvide det europæiske energifællesskab.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.