

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Den externa dimensionen av EU:s energipolitik

(2016/C 264/04)

Föredragande: Vitas MAČIULIS

Den 16 december 2015 beslutade ordförandeskapet i Europeiska unionens råd att i enlighet med artikel 262 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Den externa dimensionen av EU:s energipolitik.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 april 2016.

Vid sin 516:e plenarsession den 27 och 28 april 2016 (sammanträdet den 28 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 143 röster för, 0 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer: Mot en konsoliderad och motståndskraftig extern energipolitik i EU

1.1 Energi är en oskiljaktig del av den internationella politiken och står för närvarande överst på EU:s agenda. Eftersom vissa internationella aktörer försöker använda energi som ett verktyg för att uppnå politiska mål ligger det i EU-medborgarnas intresse att EU förblir vaksamt när det gäller energifrågor.

1.1.1 Tre olika faktorer är ytterst viktiga för energifrågans externa dimension, nämligen diversifiering, ”att tala med en röst” och ett välutvecklat internt energisystem.

1.2 Av största vikt för den externa energipolitiken är en diversifiering av EU:s energikällor, leverantörer och transportvägar. I EU:s strategi för en energiunion understryks att en av EU:s största utmaningar består i att mer än hälften av den energi som förbrukas är importerad, och att den måste säkras genom vissa handelsstrategier.

1.2.1 Gruppen av energiimportpartner måste utvidgas genom att man ständigt söker efter och inleder dialoger med nya, tillförlitliga och stabila energileverantörer.

1.2.2 Nya stora infrastrukturprojekt i EU, som ska bidra till att uppnå diversifieringsmålen, bör uppfylla målsättningarna i strategin för energiunionen och vara i full överensstämmelse med EU:s regelverk. De bör också vara helt förenliga med målet att utveckla ett decentraliserat energisystem där förnybara energikällor spelar en mycket viktig roll.

1.2.3 Samarbete mellan företrädare för de privata och de politiska sektorerna bör uppmuntras i syfte att finna de lämpligaste metoderna och partnerna för utveckling av den externa dimensionen av energi. Målen för energitrygghet och hållbarhet bör alltid beaktas.

1.3 Man måste alltid sträva efter ”att tala med en röst” trots olika energimixer, energiimportstrukturer och traditionella partner i medlemsstaterna. En gemensam, intern EU-ståndpunkt är nyckeln till en stark extern position.

1.3.1 EESK uppmanar med kraft medlemsstaterna att samordna sina individuella intressen på energiområdet och fortsätta att bevara ömsesidig solidaritet och öppenhet.

1.3.2 EESK välkomnar kommissionens förslag av den 16 februari 2016 om en förstärkning av den befintliga mekanismen för informationsutbyte om mellanstatliga avtal och icke-bindande instrument.

1.3.3 Gemensamma standarder för miljö- och kärnsäkerhet i de energiprojekt som genomförs i EU:s grannländer bör vara en viktig del av EU:s externa energipolitik. Köp av energi från länder som inte efterlever dessa standarder bör begränsas.

1.4 Ett starkt internt energisystem är en hörnsten för att minska extern påverkan, och en av energiunionens viktigaste pelare är att inrätta en välfungerande och öppen inre energimarknad i EU. På så sätt skulle EU:s strategi för externa energifrågor bli effektivare.

1.4.1 Samtliga nödvändiga delar av energiinfrastrukturen måste fastställas för att göra det möjligt att optimera och effektivisera importen av energiresurser till EU.

1.4.2 EESK understryker behovet av att till fullo integrera alla medlemsstaters energinät och energisystem i EU:s inre marknad och säkra att de är fullständigt synkroniserade.

1.4.3 Konkurrenskraften för EU:s energiprodukter måste bibehållas genom att man skapar lika villkor för europeiska och icke-europeiska energiproducenter.

1.4.4 EESK anser att man vid utformningen och genomförandet av EU:s externa energipolitik bör ta hänsyn till den europeiska industrins, särskilt de energiintensiva branschernas, behov av tillgång till en konkurrenskraftig, stabil och förutsägbar energiförsörjning för att kunna verka på samma villkor som sina internationella konkurrenter.

1.5 En framåtblickande energipolitik, som kan bidra till att uppnå EU:s externa mål, bland annat i samband med COP21-avtalet, bör främst grundas på att man systematiskt beaktar målen för EU:s klimatpolitik och internationella insatser för att begränsa klimatförändringarna, främst genom utveckling av tre nyckelfaktorer: förnybara energikällor, energieffektivitet samt forskning och utveckling.

1.5.1 Förnybara energikällor är helt avgörande för att öka energitryggheten och minska importberoendet.

1.5.2 EU måste göra sitt yttersta för att behålla ledningen på detta område.

1.5.3 Energieffektivitet utgör en av hörnstenarna i åtgärderna för att minska EU:s energiförbrukning och därmed importen av energi. Det är därför av grundläggande betydelse att minska de privata och kommersiella förbrukarnas energikutgifter.

1.6 Forskning och utveckling måste erhålla adekvata resurser, något som skulle kunna leda till ökad effektivitet och minskade kostnader när det gäller energiproduktionen. Internationellt samarbete är givetvis också viktigt i detta sammanhang.

1.7 Eftersom energin bör vara överkomlig i pris för konsumenterna och stödda industrins konkurrenskraft uppmanar EESK kommissionen och de nationella regeringarna att låta det civila samhället, arbetsmarknadsparterna och konsumentorganisationerna få ett brett inflytande. Av detta skäl efterlyser EESK en europeisk energidialog och ett europeiskt energiforum med deltagande av samtliga berörda parter. Detta är avgörande för skapandet av en intelligent, effektiv och hållbar extern energipolitik.

1.7.1 EESK måste uppmana sina internationella organ att spela en aktiv roll när det gäller att skapa en effektiv och motståndskraftig extern energipolitik för EU.

2. Bakgrund

2.1 Energifrågorna har först nyligen fått en framträdande plats i de politiska debatterna i EU och hamnat högst upp på kommissionens dagordning. Kommittén är också aktiv beträffande energipolitikens yttre dimension, och vi har redan utarbetat en rad yttranden i denna fråga ⁽¹⁾.

2.2 Med tanke på EU:s växande beroende av importerad energi, i synnerhet olja och gas, är den externa dimensionen av EU:s energipolitik avgörande för att stödja en trygg energiförsörjning.

2.2.1 Över hälften (53,2 %) av EU:s inhemska bruttoenergiförbrukning importeras. EU importerar 44,2 % fasta bränslen (varav över hälften är stenkol), 87,4 % olja och oljeprodukter samt 65,3 % naturgas (uppgifter från Eurostat, 2013).

2.2.2 Siffrorna illustrerar med all tydlighet omfattningen av EU:s beroende av handel med leverantörer från tredjeländer. Om leverantören följaktligen skulle visa sig vara opålitlig eller oförutsägbar eller om infrastrukturen inte underhålls på ett tillfredsställande sätt utgör det ett allvarligt hot mot energitryggheten i hela EU.

3. Vikten av diversifiering för de externa förbindelserna på energiområdet

3.1 EU bör undersöka nya möjligheter till samarbete och stärka de existerande energipartnerskapen med tredjeländer när det gäller diversifiering av energikällor, leverantörer och transportvägar.

3.2 Det är högst troligt att Ryssland kommer att vara EU:s viktigaste partner när det gäller import av energi under en överskådlig framtid. Detta gäller särskilt gasimport via pipelines.

3.2.1 En viktig prioritering för Ryssland är att åtminstone behålla sin gynnsamma position på EU:s energimarknad, eftersom EU är landets största marknad för energiexport och en mycket tillförlitlig kund.

3.2.2 Gasledningsprojektet Nord Stream II är för närvarande en oerhört viktig punkt på Rysslands energiagenda, eftersom syftet med projektet är att öka exporten av naturgas till EU. Inom EU har man uttryckt oro över huruvida projektet strider mot EU:s strategi för en energiunion med diversifierad gasförsörjning. EESK anser att kommissionens viktigaste roll är att utvärdera Nord Stream II-projektet och dess överensstämmelse med EU:s regelverk, inbegripet det tredje energipaketet, samt målen i strategin för energiunionen, i synnerhet diversifieringen av energikällor, leverantörer och transportvägar.

3.2.3 Alla medlemsstaters intressen måste beaktas i samband med utarbetandet av EU:s gemensamma ståndpunkt om Nord Stream II. Projektets kommersiella aspekter bör inte utgöra den enda faktor som ligger till grund för beslutet, särskilt med tanke på Rysslands tendens att använda energi som ett verktyg för att uppnå geopolitiska syften.

⁽¹⁾ 1) Yttrande från EESK, "Förbindelserna med Centralasien: EU:s roll och det civila samhällets bidrag" (EUT C 242, 23.7.2015, s. 1).
2) Yttrande från EESK, "Energiunionens strategiska ram" (EUT C 383, 17.11.2015, s. 84).
3) Yttrande från EESK, "Energi som utvecklings- och fördjupningsfaktor för västra Balkans anslutning" (EUT C 32, 28.1.2016, s. 8).
4) Yttrande från EESK, "Att trygga import som är viktig för EU genom EU:s nuvarande handelspolitik och politik på närliggande områden" (EUT C 67, 6.3.2014, s. 47).
5) Yttrande från EESK om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet (EUT C 68, 6.3.2012, s. 65).
6) Yttrande från EESK, "Det civila samhällets deltagande i genomförandet av en framtida europeisk energigemenskap" (EUT C 68, 6.3.2012, s. 15).
7) Yttrande från EESK, "Den externa dimensionen av EU:s energipolitik" (EUT C 182, 4.8.2009, s. 82).

3.3 En värdefull partner till EU på den internationella arenan är Norge, som har samma politiska prioriteringar som EU, bland annat på energiområdet. Som medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är Norge en del av EU:s inre marknad.

3.3.1 Den nordliga dimensionens betydelse kommer troligtvis att öka, liksom samarbetet i de nordliga regionerna när det gäller olje- och gasfält i Norra Ishavet. Den känsliga miljön måste emellertid särskilt betonas om och när olika företag börjar utforska de potentiella resurserna i detta område på allvar.

3.4 EU:s energisamarbete med partnerländer i södra och östra Medelhavsområdet har nyligen stärkts genom inrättandet av regionala plattformar som omfattar gas, el, förnybar energi och energieffektivitet. Dessa plattformar förväntas få en avgörande betydelse när det gäller att underlätta och stärka samarbetet på energiområdet.

3.5 EU betraktar Centralasien som en strategiskt viktig region med stora förekomster av energiresurser och har därför åtagit sig att etablera hållbara och stabila förbindelser med regionen. Enligt rådets (utrikes frågor) slutsatser om EU:s strategi för Centralasien, som antogs den 22 juni 2015, efterlyser EU ett starkt energisamarbete, som skulle kunna bidra till ömsesidig energitrygghet.

3.6 En förbindelse mellan området kring Kaspiska havet och EU:s marknad via den södra gaskorridoren kommer att öppna nya möjligheter för handel med naturgas och bidra till EU:s diversifieringsmål. Den transanatoliska gasledningen (Tanap) kommer att utgöra en central del av sammanlänkningen tillsammans med den transadriatiska gasledningen (TAP).

3.7 Energiförbindelserna med Förenta staterna blir allt viktigare på EU:s agenda, vilket återspeglas i energirådet EU–Förenta staterna. Förenta staterna upplever för närvarande en period med billig gas till följd av okonventionell gasproduktion. EU bör ta tillfället i akt och uppmuntra utvecklingen av den transatlantiska handeln med flytande naturgas (LNG), eftersom detta i hög grad skulle bidra till en diversifiering av energiförsörjningen.

3.7.1 Det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar (TTIP) skulle bland annat kunna bli ett viktigt verktyg för att främja den transatlantiska energitryggheten. EESK uppmanar parterna att inrikta alla sina insatser på att lösa energifrågorna i avtalet.

3.8 EU:s energitrygghet är nära kopplad till energisituationen i grannländerna, vilket innebär att EU bör fortsätta att ha ett nära samarbete med sina grannländer och utvidga det ömsesidigt fördelaktiga samarbetet.

3.8.1 EESK uppmanar kommissionen att ytterligare stärka energigemenskapen, särskilt med avseende på genomförandet av EU:s regelverk på energiområdet när det gäller de avtalslutande parterna ⁽²⁾.

3.8.2 Energigemenskapens viktigaste mål är att utvidga EU:s inre energimarknad. EU måste även i fortsättningen stärka samarbetet med grannländerna och deras civila samhällen i syfte att skapa en verklig alleuropeisk energimarknad. EESK välkomnar kommissionens förslag till förordning om tryggad energiförsörjning som direkt involverar länderna inom energigemenskapen.

3.9 Efter upphävandet av de internationella sanktionerna mot Iran måste EU ta tillfället i akt för att återupprätta energiförbindelserna, med tanke på den potentiella roll som Iran kan spela när det gäller diversifiering av EU:s energiförsörjning.

3.10 EU bör även påskynda och stärka insatserna för att förstärka hållbara partnerskap med så olika, men viktiga, tredjeländer som Kanada, Turkiet och Algeriet. EESK välkomnar de högnivådialoger om energi med dessa länder som inleddes 2015.

⁽²⁾ Avtalslutande parter – Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Moldavien, Montenegro, Serbien och Ukraina.

3.11 Energiaspekten bör avspeglas på ett lämpligt sätt i handelsavtal med tredjeländer. Vidare måste energiavtalen med leverantörer från tredjeländer fullt ut överensstämma med EU:s bestämmelser om och principer för energitrygghet.

4. Vikten av att "tala med en röst" och av en enhetlig strategi när det gäller energifrågor

4.1 Den 20 juli 2015 antog rådet (utrikes frågor) en energidiplomatisk handlingsplan för att stödja den externa dimensionen av strategin för energiunionen. Handlingsplanen syftar till att framhäva gemensamma budskap för att EU ska kunna tala med en röst om viktiga energifrågor och för att uppnå energimålen i en anda av solidaritet och gemensamt intresse, i stället för att åternationalisera energipolitiken.

4.1.1 De viktigaste delarna av handlingsplanen omfattar diplomatiskt stöd för att diversifiera energikällor, leverantörer och transportvägar, ökat samarbete med transitländer (särskilt Ukraina) och andra viktiga energipartner i tredjeländer, en ytterligare förstärkning av energigemenskapen och upprätthållandet av EU:s strategiska engagemang i multilaterala initiativ på energiområdet.

4.2 I Europaparlamentets och rådets beslut av den 25 oktober 2012 inrättas en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal för att säkerställa rättslig klarhet och insyn i avtalet samt innehållets överensstämmelse med EU:s lagstiftning. I februari 2016 lade kommissionen fram ett förslag till förstärkning av den nuvarande mekanismen.

4.2.1 EESK välkomnar insatsen för att säkerställa efterlevnad av lagstiftningen och insyn i EU:s avtal med tredjeländer⁽³⁾ och skulle därför också stödja en förstärkning av den nuvarande mekanismen för informationsutbyte.

4.3 EU bör stå fast vid sitt åtagande att främja och ständigt förbättra standarderna för miljö- och kärnsäkerhet i tredjeländer.

4.3.1 Särskild uppmärksamhet måste inriktas på de kärnkraftverk som uppförs i tredjeländer nära EU:s gränser (t.ex. kärnkraftverket Astraviec i Vitryssland, som visade sig inte uppfylla bestämmelserna i Esbokonventionen). EU bör inför tredjeländer understryka vikten av att säkerställa den generella säkerheten beträffande sådana projekt i enlighet med IAEA:s konvention om kärnsäkerhet och andra relevanta internationella avtal. Kommissionen bör öka sina ansträngningar för att se till att de länder som har accepterat att genomföra stresstest av kärnsäkerheten i enlighet med EU:s bestämmelser uppfyller åtagandet så snart som möjligt. Dessutom bör man begränsa tillträdet till EU för energi från osäkra anläggningar.

5. Effekterna av ett starkt internt energisystem

5.1 Ett starkt internt energisystem leder direkt till en stark ställning gentemot omvärlden. EU bör därför sträva efter att samordna sin interna strategi när det gäller energifrågor.

5.2 Strategin för energiunionen är ett prioriterat initiativ som inriktas på att konsolidera en gemensam EU-strategi när det gäller energiutmaningarna. Eftersom energitryggheten är en förutsättning för EU:s ekonomiska och sociala välfärd blir den ett kollektivt ansvar för medlemsstaterna, energiproducenterna, konsumenterna, transitländerna och det internationella samfundet, som alla är aktörer på dagens globaliserade energimarknader.

5.2.1 En av hörnstenarna i energiunionen är bättre sammanlänknings mellan medlemsstaterna och ett fullständigt genomförande av regelverket för den inre energimarknaden. En fullständig integration av EU:s inre marknad kommer att öka konkurrensen mellan energileverantörerna, vilket i sin tur kommer att leda till bättre priser för slutkonsumenterna.

⁽³⁾ Se fotnot 1, punkt 5.

5.2.2 Eftersom flytande naturgas blir allt mer lättillgänglig runt om i världen öppnar sig nu nya möjligheter till diversifiering av naturgasförsörjningen för EU. Därför bör infrastrukturen för flytande naturgas i EU förstärkas och utvecklas. EESK välkomnar strategin för flytande naturgas och gaslagring som kommissionen antog i februari 2016.

5.2.3 En fullständig integration inom EU innebär att det inte längre kommer att finnas "energiöar". EESK understryker behovet av att fullt ut integrera alla medlemsstaters energinät och energisystem i EU:s inre marknad, både genom att utveckla den fysiska infrastrukturen för att ansluta näten och genom att slutligen lösa frågan om synkronisering i de tre baltiska staterna ⁽⁴⁾, eftersom driften av deras elsystem för närvarande är beroende av en aktör i ett tredjeland (Ryssland).

5.2.4 EU:s energiproducenters konkurrenskraft måste skyddas. Man måste fastställa lika konkurrensvillkor mellan de europeiska och de icke-europeiska energiproducenterna i syfte att se till att alla aktörer på energimarknaden efterlever EU:s konkurrensregler.

6. En framtidsorienterad energipolitik är en betydelsefull faktor för den externa dimensionen

6.1 Förnybara energikällor skapar en direkt möjlighet för EU att inte bara minska sitt beroende av importerade fossila bränslen utan också göra sin inhemska energiproduktion mer hållbar. EESK framhåller att utvecklingen av förnybara energikällor är en av de viktigaste åtgärderna för att få till stånd en tryggare energiförsörjning i framtiden. EU kan dock inte luta sig mot tidigare framgångar utan måste göra sitt yttersta för att behålla ledningen på detta område. Vidare bör EU:s tjänstemän uppmuntra tredjeländerna att fastställa ambitiösa mål för förnybar energi.

6.1.1 EU blickar redan bortom 2020 och har fastställt ännu ambitiösare mål för 2030. Ett gemensamt mål på minst 27 % energi från förnybara energikällor kräver att medlemsstaterna utökar samarbetet på regional nivå och därigenom ytterligare konsoliderar EU:s energisektor.

6.1.2 När det gäller att begränsa klimatförändringarna välkomnar EESK COP21-avtalet och EU:s åtagande att minska utsläppen av växthusgaser med minst 40 % (jämfört med 1990) fram till 2030 i enlighet med ramen för klimat- och energipolitiken. EU bör inte bara uppmuntra sina partner att aktivt arbeta på detta område utan också bistå med praktisk hjälp om man bedömer att det är nödvändigt.

6.1.3 Decentraliserad energiproduktion och energikooperativ kan bidra till att uppnå EU:s klimat- och energimål. Samhället i stort kan därmed involveras i arbetet mot energioberoende och energitrygghet i respektive länder samt i hela EU. Bästa praxis för kostnadseffektiv egenproduktion och egenförbrukning bör därför antas.

6.2 Energieffektivitet är också ett direkt sätt att hantera frågan om EU:s höga energiimportnivåer. Ett mål på minst 27 % bättre energieffektivitet (samma som när det gäller förnybara energikällor) fastställdes för 2030 för hela EU, och kommissionen gör allvarliga ansträngningar för att genomföra principen att "energieffektivitet kommer först". I sin tur kommer energiunionen även i fortsättningen att främja bättre tillgång till finansieringsinstrument för energieffektivitetsåtgärder, särskilt inom transport- och byggsektorn, samt uppmuntra medlemsstaterna att lyfta frågan om energieffektivitet högst upp i den egna politiken.

6.3 Det är mycket viktigt att bidra med tillräckliga resurser till forskning och utveckling i syfte att upprätthålla tekniska framsteg i samband med energiproduktion och smart distribution. Detta gäller särskilt förnybar energi, som har som mål att göra produktionen kostnadsvänlig och tillförlitlig. Vidare bör utvecklingen av spjutspetsteknik, t.ex. användningen av väte, bränsleceller och kärnfusion i samband med energiproduktion, fortsätta.

⁽⁴⁾ EGT C 228, 22.9.2009, s. 84.

6.4 EESK uppmanar EU att inta en ledande roll och försöka finna hållbara lösningar på energiproblemen i utvecklingsländerna genom strategier och initiativ som syftar till att utvidga det ekonomiska, tekniska och rättsliga stödet. Stöd till utbildning på relevanta områden bör utgöra det viktigaste verktyget för ett utvidgat samarbete med utvecklingsländerna.

7. Det civila samhället som en aktiv aktör när det gäller frågor om extern energi

7.1 Eftersom konsumenterna förväntar sig att energi ska finnas tillgänglig och att den ska stödja industrins konkurrenskraft uppmanar EESK kommissionen och de nationella myndigheterna att involvera det civila samhället, arbetsmarknadens parter och konsumentorganisationer i energifrågor och att upprätthålla en öppen dialog. Detta skulle i hög grad bidra till en bättre förståelse av de aktuella energifrågorna.

7.1.1 Energifattigdom är ett globalt problem som inte kan förbigås varken i EU:s interna eller externa energipolitik. En hjälpande hand måste sträckas ut till dem som är mest hotade.

7.2 Det civila samhället bör visa mer initiativkraft i den energipolitiska beslutsprocessen. EESK välkomnar den gemensamma förklaringen om energi som undertecknades av plattformen för det civila samhället EU–Ukraina den 11 februari 2016, och som syftar till att stärka det civila samhällets roll och utarbeta rekommendationer om rättsstatsprincipen för de berörda myndigheterna.

7.2.1 Energifrågorna måste finnas med på dagordningen för EESK:s internationella möten, och de måste även bli ett viktigt tema i diskussionerna med det civila samhället i partnerländerna.

Bryssel den 28 april 2016.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
