

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Den eksterne dimension af EU's energipolitik

(2009/C 182/02)

Ordfører: **Ulla SIRKEINEN**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede på sin plenarforsamling den 16. og 17. januar 2008 i henhold til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

Den eksterne dimension af EU's energipolitik.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede **Ulla SIRKEINEN** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. december 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 450. plenarforsamling den 14-15. januar 2009, mødet den 15. januar, følgende udtalelse med 181 stemmer for, 4 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger: Mod en ekstern energistrategi for EU

1.1 Energi har længe været i centrum for international politik. De andre store aktører på den internationale politiske scene har fastlagt enten åbne eller skjulte energipolitiske dagsordener. Energi anvendes også ofte som et instrument eller endog som våben i internationale tvister.

— Ifølge EØSU er det på høje tid, at EU som den stærkeste økonomiske enhed i verden bekræfter sin rolle på den internationale energiscene.

1.2 EU's borgere er foruroligede over energiforsyningssikkerheden, høje og ustabile energipriser samt over klimaforandringerne og den generelle uholdbare internationale udvikling. EØSU mener, at EU har behov for en klar og vidtrækkende ekstern energistrategi for at imødegå borgernes bekymringer og især udviser politisk vilje og beslutsomhed til at gennemføre den.

— EØSU foreslår en ekstern energipolitik for EU baseret på to søjler:

— Sikring af EU's energiforsyning og

— En aktiv og ansvarlig global energi- og klimapolitik.

1.3 Mange elementer i en sådan strategi er allerede på plads. Energiforsyningen blev behandlet i Det Europæiske Råds konklusioner den 15.-16. oktober 2008, og den 13. november 2008 ⁽¹⁾ fremsatte Kommissionen yderligere forslag i sin anden strategiske energiredegørelse, som EØSU vil behandle mere dybtgående i en senere udtalelse.

— EØSU er af den opfattelse, at EU har behov for en veludviklet ekstern energipolitik samt en praktisk handlingsplan, hvor der blandt andet tages hensyn til kommentarerne i denne udtalelse.

— Udvalget erkender den gensidige afhængighed mellem energidistributører og –forbrugere og tilskynder derfor især til lige adgang med hensyn til netværk og investeringsvilkår herunder også adgang til investeringer i tidligere led.

— Flere rørledningsprojekter er under udvikling mellem Europa, Kaukasusområdet, Asien og Rusland. Disse er af allerstørste betydning, men er måske end ikke tilstrækkeligt for Europa på mellemlang sigt.

1.4 EU's energipolitik har hidtil været koncentreret om at skabe et indre marked for energi, især for el og gas.

— EØSU støtter den opfattelse, at for at en ekstern strategi kan være effektiv og give resultater skal den nødvendigvis basere sig på en klar intern fælles politik og et velfungerende indre energimarked.

— EØSU understreger, at interne energipolitiske foranstaltninger kan mindske afhængigheden af energi udefra afgørende og forbedre energisikkerheden, især når det gælder energieffektiviteten, en varieret energimix, tilstrækkelige investeringer i infrastruktur samt kriseforebyggende foranstaltninger som f.eks. tidlig varsling, informationsudveksling og lagerbeholdning/energisubstitution.

1.5 Europa har ikke blot muligheden, men også ansvaret for at afstedkomme en gennemgribende ændring i energiforbrugskulturen — den tredje industrielle revolution.

— EU bør fastholde sin ledende rolle i den internationale klimaændringspolitik og med alle tilgængelige midler tilstræbe en bæredygtig energifremtid i udviklingslandene.

⁽¹⁾ »Meddelelse fra Europa-Kommissionen:« Anden strategiske revision af energipolitikken — En EU-handlingsplan for energisikkerhed og –solidaritet; SEK(2008) 2794, SEK(2008) 2795.

1.6 Ny og bedre teknologi er af afgørende betydning for at imødegå udfordringerne på energiområdet på kort og lang sigt både i EU og på internationalt plan.

- EØSU opfordrer til, at EU, medlemsstaterne og erhvervslivet afsætter tilstrækkelige midler til forskning og udvikling og innovation samt et mere omfattende globalt samarbejde inden for F&U på energiområdet.

1.7 Lissabontraktatens bestemmelser om energipolitik og eksterne forbindelser ville klart styrke EU's muligheder for at handle i fællesskab og således have større indflydelse på den globale energipolitiske scene.

- EØSU opfordrer alle de ansvarlige parter til at gøre deres yderste for hurtigst muligt at finde en løsning, der kan sikre traktatens ikrafttræden.

1.8 Det mest afgørende krav er, at EU virkelig handler i fællesskab. Følgelig skal strategien være baseret på en klar forståelse for de forskellige roller, der tilkommer Unionen, medlemsstaterne og de økonomiske aktører.

1.8.1 På det eksterne, rent politiske plan er det medlemsstaterne, der har beføjelserne. Med hensyn til udfordringen med at tale med én stemme har man på det seneste kunnet konstatere en positiv udvikling specielt i forbindelserne med Rusland.

- EØSU opfordrer medlemsstaterne til på det udenrigspolitiske område at handle i fællesskab samt modvirke, at energi anvendes som et våben i internationale konflikter.

1.8.2 EU har en fælles handelspolitik, som baserer sig på ensartede principper. Kommissionen har ansvaret for at gennemføre handelsforhandlinger efter mandat fra Rådet.

- EØSU henstiller, at mandaterne for multilaterale og bilaterale forhandlinger med lande og regioner er tilstrækkeligt ambitiøse, men dog så realistiske, at de kan levere håndgribelige resultater på energiområdet.

1.8.3 Kontrakter om indkøb, infrastruktur og andre projekt indgås og gennemføres på virksomhedsniveau. Regeringer spiller ofte en betydelig og endog afgørende rolle i kontraktforhandlinger.

- Når det gælder sådanne forhandlinger, henstiller EØSU, at repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer gør deres opbakning af kontrakten betinget af, at det pågældende tredjeland håndhæver visse regler på sine markeder som gensidighed, ligebehandling, åbenhed og beskyttelse af investeringer såvel som retsstatsprincipper og respekt for menneskerettigheder, samt at Rådet vedtager en række overordnede principper, som skal finde anvendelse på alle forhandlinger om energikontrakter med tredjelande.

1.9 Målet med den eksterne energistrategi er at imødekomme folks behov og bekymringer i privat- og arbejdslivet.

- EØSU henstiller, at man lytter til og aktivt inddrager arbejdsmarkedets parter, miljøorganisationer og repræsentanter for civilsamfundet i udarbejdelsen af den eksterne energistrategi. Disse parter muligheder for at støtte den internationale dialog og de internationale forhandlinger bør udnyttes fuldt ud.

1.10 Det organiserede civilsamfund og de økonomiske og sociale råd har indflydelse og deler derfor en del af ansvaret for formuleringen af EU's eksterne energipolitik.

- EØSU tilskynder civilsamfundets organisationer til at opfordre deres nationale regeringer og regionale myndigheder til at arbejde sammen på EU-plan om disse spørgsmål. Solidaritet mellem EU's borgere bør gå forud for snævre lokale eller nationale interesser, da man lettere kan opnå energisikkerhed og international ansvarlighed, hvis man samarbejder.

1.11 Dialogen og forhandlingerne om internationale forbindelser på energiområdet føres i mange forskellige fora på grund af spørgsmålenes geopolitiske og indholdsmæssige mangfoldighed. En åben dialog, som i størst muligt omfang medtager de forskellige aspekter på dette felt, ville bidrage til en større forståelse og aktiv medvirken hos de berørte parter.

- Energispørgsmål bør tages med eller fastholdes som et stående punkt på dagsordenen for EØSU's møder og rundbordsdialoger med internationale partnere.

- EØSU mener, at det kunne spille en rolle ved regelmæssigt at afholde storstilede seminarer om udenrigspolitiske aspekter af EU's energipolitik med deltagelse af især civilsamfundsorganisationer også fra tredjelande og regioner. Den høring, som EØSU's studiegruppe om den eksterne energipolitik afholdt den 1. oktober 2008 i Bruxelles, har allerede vist sig at give resultater.

2. Indledning

2.1 Energi står øverst på den politiske dagsorden verden over. Dette accentueres af politisk og selv militær uro, der hænger klart sammen med energispørgsmålet. Baggrunden er øget efterspørgsel især i udviklingslandene — som følge af den positive udvikling i levestandarden i disse lande — og den forventede mangel på visse fossile brændstoffer. Desuden er olie- og gasforsyningen kendetegnet af en stor afhængighed af nogle få producentlande, og forsyningerne forventes at blive mere koncentrerede i fremtiden.

2.2 Den internationale økonomiske turbulens har koblinger til energipriserne. For mindre end to år siden begyndte olie- og derefter gaspriserne at stige kraftigt, hvilket resulterede i høj inflation og betydelige problemer for forbrugerne og samfundet som helhed. I dag er oliepriserne faldet dramatisk, hvilket til gengæld giver anledning til bekymringer om produktionstakten og forsynings-sikkerheden. Midt i denne ustabile situation forventes energipriserne at stige på grund af markedskræfterne og især de politiske foranstaltninger til at bekæmpe klimaændringerne. De svageste i vore samfund trues af energikabt fattigdom.

2.3 I dag importeres 53 % af den primære energi, der anvendes i EU. Importafhængigheden af fast brændsel er 40 %, af gas 56 % og af olie 82 % (2005 tal). Kommissionens opdaterede reference-scenarium (2007) viser en samlet importafhængighed i 2030 på 67 %. Ifølge den anden strategiske energireddegørelse for nylig forventes importen af fossilt brændstof at ligge fast på omkring dagens niveau i 2020, når EU's klima- og energipolitik vil være fuldt gennemført.

2.4 EU importerer mere end 40 % af sin gas og en fjerdel af sin olie fra Rusland, og især gasandelen vil vokse. De næststørste olie-leverandører er Mellempøsten og Norge, og med hensyn til gas er Norge og dernæst Algeriet de næststørste importkilder. Afhængigheden er gensidig — leverandørerne til EU er afhængige af vores efterspørgsel. Det gælder især for Rusland, da mere end halvdelen af landets energiekspor går til EU.

2.5 Denne høje importafhængighed samt dominansen af visse importkilder, som ikke altid respekterer de samme markeds-mæssige og politiske regler som EU, har bragt spørgsmålet om ener-gisikkerhed højt op på EU-dagsordenen. Situationen er yderligere tilspidset efter visse afbrydelser af forsyningen fra Ruslands side samt de seneste militærhandlinger i Georgien.

2.6 Energi er ikke en homogen sektor, når det drejer sig om de internationale eller andre dele af energipolitikken. Olie bruges hovedsagelig til transport og er ikke let at erstatte. EU er en del af det globale oliemarked og har derfor ringe spillerum. Andre ener-gikilder og teknologier har forskellige anvendelsesmuligheder og er i stor udstrækning udskiftelige. Kul og uran handles på det åbne verdensmarked, hvorimod opmærksomheden skal rettes mod gas på grund af den hurtige stigning i efterspørgslen og leverandør-ernes begrænsede antal og særlige karakteristika.

2.7 EU har i de seneste år taget flere foranstaltninger til at sikre deres eksterne energiforsyning.

2.8 Det Europæiske Råd anmodede den 15.-16. oktober 2008 Kommissionen om at fremlægge relevante forslag og initiativer vedrørende energiforsynings-sikkerhed og fastlægge seks priorite-ter. Kommissionen imødekom dette i sin anden strategiske ener-gireddegørelse. EØSU vil udarbejde en separat, detaljeret udtalelse om dette dokument og den medfølgende forslagspakke.

3. Interne elementer i EU's eksterne energipolitik

3.1 Mange politiske foranstaltninger inden for EU kan bane vejen for mindre afhængighed af eksterne energikilder og større energisikkerhed ved, at EU tager klarere stilling til sine eksterne energipolitiske foranstaltninger. Disse foranstaltninger nævnes kun kort her, da de er blevet behandlet indgående i andre EØSU-udtalelser.

3.2 Bedre energieffektivitet er den altafgørende foranstaltning, da det influerer på efterspørgslen efter energi og dermed den eks-terne afhængighed.

3.3 En afbalanceret energimix og diversificering af energikilder mod egne kulstoffattige energikilder såsom bio- og vindenergi samt nuklear energi er ligeledes væsentlige foranstaltninger.

3.4 Med hensyn til fossile brændstoffer bør man fremme høj effektivitet, kombineret varme- og kraftproduktion samt kul-stofopsamling og -oplagring.

3.5 Konkurrencen inden for handelen med gas skal skærpes ved at fremskynde etableringen af LNG-terminaler og anden infrastruktur.

3.6 Et velfungerende internt energimarked garanterer en effek-tiv ressourceudnyttelse og en løsning på eventuelle lokale og regionale forsyningsproblemer. Det er nødvendigt med tilstræk-kelige investeringer i infrastruktur samt fri adgang til netværk og anden infrastruktur. Effektiv samtrafik kræver et aktivt samarbejde mellem energimyndigheder.

3.7 Der kræves specifikke foranstaltninger for at imødegå de risici, der er forbundet med forsynings-sikkerheden. Der bør ska-bes en effektiv solidaritet og tidlige varslingsmekanismer, således at man kan handle i fællesskab i tilfælde af energikriser og forsy-ningsafbrydelser. EØSU vil senere afgive en udtalelse om de for-slag, Kommissionen for nylig fremsatte om disse spørgsmål.

3.8 EØSU vil især støtte effektive foranstaltninger for at tilslutte Unionens isolerede dele, specielt de baltiske lande, til det fælles energimarked og sikre en tilfredsstillende og diversificeret energiforsyning.

4. EØSU's generelle bemærkninger til en ekstern EU-energi politik

4.1 EØSU forestiller sig en ekstern energipolitik centreret om følgende to søjler:

- Sikring af EU's energiforsyning og
- en aktiv og ansvarlig global energi- og klimapolitik.

4.2 Sådanne politikker kræver såvel en kortsigtet som en langsigtet tilgang. Da en omfattende erstatning af energikilder og infrastruktur kræver tid, er det på kort sigt nødvendigt at øge energiforsyningen, samtidig med at man træffer alle nødvendige foranstaltninger for umiddelbart at mindske efterspørgslen. På længere sigt, når investeringer i forskning og nye teknologier bærer frugt, kan efterspørgslen efter energi mindskes yderligere, og især knappe og på anden måde problematiske energikilder vil kunne erstattes af alternative energikilder.

4.3 I mellemtiden forudser EØSU, at klimapolitikkerne vil påvirke energilandskabet kraftigt på to niveauer — højere priser og mindre afhængighed af fossile brændstoffer.

4.4 Ny teknologi er det bedste middel til at øge energianvendelsen og erstatte problematiske energikilder. Eftersom Europa indtager en førerposition inden for energi- og klimapolitikken bør vi gribe chancen og udvikle den nødvendige nye teknologi, hjælpe andre med at løse deres problemer og skabe nye arbejdspladser. Med dette for øje er det nødvendigt allerede i dag at investere tilstrækkeligt i energiforskning og teknologisk udvikling.

5. Sikring af EU's energiforsyning

5.1 EU har udfoldet mange bestræbelser på såvel bilateralt som multilateralt at overføre sine regler og deres gennemførelse til resten af verden, især dets energipartnere. Hidtil dog kun med begrænset succes. Der er behov for mere drastiske skridt.

5.2 Der er et presserende behov for at sikre gensidighed i investeringsvilkårene. Mange energiproducerende lande har behov for udenlandske investeringer til at udvikle deres energikilder og infrastrukturer, men dette vil ikke ske, så længe reglerne herfor ikke findes, er uklare og ikke gennemføres systematisk. Bestemmelserne i energicharteret skal fastholdes og lignende tilgange skal indgå i fremtidige bilaterale energitraktater.

5.3 Det samme gælder for andre reguleringsspørgsmål som f.eks. ligebehandling, kontraktuel frihed og overholdelse af kontrakter samt adgang til transitinfrastruktur.

5.4 EU bør aktivt hævde og forsvare europæiske virksomheders rettigheder og muligheder for at investere i udvikling af energikilder og infrastruktur.

5.5 Europa har behov for forsyningsfrihed, mens vore leverandører, især Rusland, påpeger, at de har brug for sikkerhed for efterspørgsel for at kunne foretage de nødvendige investeringer. Langtidskontrakter er ofte nødvendige for at støtte udviklingen af omfattende infrastrukturprojekter. For at gøre styrkeforholdet bedre, skal sådanne kontrakter udarbejdes inden for en europæisk ramme. Dette vil kræve informationsudveksling mellem medlemsstater og et snævert samarbejde med markedsaktørerne.

5.6 EU's prioriterede sammenkoblingsplan omfatter en række store sammenkoblingsprojekter herunder også med omverdenen — Nabucco gasledningen til transport af gas fra det Kaspiske Hav til Centraleuropa. Disse projekter er af allerstørste betydning, men er måske ikke tilstrækkeligt for Europa på mellemlang sigt.

5.7 Det vil kræve flere nye gasledninger ud over Nabucco projektet for at kunne forbinde EU med Kaukasus og med Centralasien. EU bør fremlægge forslag til at koordinere regionale projekter af en betydelig størrelse og mobilisere offentlige og private investeringer.

5.8 EØSU noterer sig de seks prioriterede infrastrukturforanstaltninger, som Kommissionen foreslår i sin anden strategiske energireddegørelse. Udvalget vil tage stilling til disse forslag samt til grønbogen »Et europæisk energinet, der sikrer forsyningerne, bæredygtigheden og konkurrenceevnen«⁽²⁾.

5.9 Dialogen med OPEC og Samarbejdsrådet for Golfstaterne skal udbygges, og endvidere skal aftalerne med Aserbajdsjan og Kasakhstan gennemføres fuldt ud. Der skal knyttes tættere forbindelser med producenter i Centralasien som Turkmenistan og Usbekistan for at lette transporten af energikilder fra det Kaspiske Hav til EU.

5.10 Afrikas betydning som energileverandør er vokset betydeligt. Ethvert udbygget partnerskab med Afrika skal være vidtrækkende og på en afbalanceret måde støtte en bæredygtig udvikling af de afrikanske olie- og gasproducerende økonomier.

5.11 Samarbejdet i Middelhavsområdet, som er i kraftig udvikling, spiller en væsentlig rolle, da det dækker forskellige aspekter af energispørgsmålet: produktion, transit og forbrug.

5.12 Betydningen af den nordlige dimension vil vokse. Olie- og gasfelterne i Det Nordlige Ishav og samarbejdet i de nordlige regioner bør have højere prioritet i EU's eksterne energipolitik. Samarbejdet med Østersøområdet dækker derimod hovedsagelig energibrugerlande og transitlande, hvor forbindelsen til Rusland indtager en central plads.

5.13 Med hensyn til Rusland bør målet være indgåelsen af en solid og global rammeaftale baseret på lighed, gensidig forståelse og gensidighed. Rusland burde tillade transit af gas via de russiske netværk og åbne op for europæiske virksomheders investeringer i udvikling af russiske netværk og energikilder. Det er op til russerne af fjerne tvivl om dets pålidelighed som energileverandør, ligesom dets europæiske partnere formodes at respektere deres kontrakter og forpligtelser.

5.14 EU bør også udvikle samarbejdet med andre energiforbrugere inden for Det Internationale Energiagentur og på anden vis.

⁽²⁾ Grønbog »Et europæisk energinet, der sikrer forsyningerne, bæredygtigheden og konkurrenceevnen«, KOM(2008) 782 endelig.

6. En aktiv og ansvarlig global energi- og klimapolitik

6.1 Den første industrielle revolution var starten på den nuværende forbrugskultur i Europa og De Forenede Stater. Udviklingslandene forsøger at øge deres levestandard, og mange befinder sig nu i samme fase som Europa for nogle årtier siden. For disse lande indebærer det en hurtig vækst i energiforbruget, hvilket er deres ret og nødvendig for verdenssikkerheden og en fredelig udvikling. Europa har i dag ikke blot ansvaret, men også muligheden for at afstedkomme en gennemgribende ændring i energiforbrugskulturen — den tredje industrielle revolution.

6.2 Omkring 2 milliarder mennesker i udviklingslandene har ikke adgang til elektricitet og må basere sig på træ, gødning og landbrugsaffaldsstoffer, hvilket har gjort indendørs forurening til en af de 10 vigtigste årsager til for tidlig død. Disse menneskers adgang til elnet og produktionskapacitet er nogle af de vigtigste udfordringer for verdenssamfundet. Dette indebærer enorme investeringer og en betydelig stigning i det globale energiforbrug. Disse investeringer skal dog realiseres for at sikre alle menneskelige og anstændige levevilkår og mulighed for en højere levestandard.

6.3 EU indtager med rette en lederrolle i klimapolitikken. Det overordnede mål bør være at nå frem til en reel international aftale, der indbefatter alle lande, for det er uden for Europa, at virkningerne af den globale opvarmning og stigningen i drivhusgasemissionerne vil være størst. Klimakonferencen i København i december 2009 bliver hjørnestenen i de globale forhandlinger, og EU bør satse så kraftigt på den, som man kan. Unilaterale tiltag fra EU's side ville dog lægge en uholdbar byrde på europæisk økonomi.

6.4 EU har udviklet og udvikler fortsat instrumenter til at mindske konsekvenserne af klimaændringen: teknologier, der basere sig på vedvarende energi og lavkulfstofenergi samt energieffektive teknologier. Disse teknologier bør anvendes effektivt i hele verden. Dette kunne ligeledes øge efterspørgslen efter europæisk know-how og produkter og dermed skabe nye arbejdspladser.

6.5 EØSU støtter kraftigt ideen om en international aftale om energieffektivitet mellem de vigtigste energiforbrugende lande (USA, Canada, Japan, Australien, Indien og Kina). Det forum, man blev enig om på G8-mødet i Japan i juli 2008, er et skridt i denne retning. Men man skal dog sikre sig, at alle disse væsentlige forbrugere deltager aktivt i aftalen og yder deres rimelige bidrag. Aftalen skal ikke blot fremme energieffektive politikker samt udvikle og sprede vedvarende energiteknologier, men ligeledes søge at undgå et dobbelt prissystem, dvs. statsstøttede energipriser til nationale brugere. Dette resulterer i et betydeligt energispild.

6.6 EU bør ligeledes aktivt støtte energieffektiviteten i udviklingslandene. Her bør man undgå investeringer i energiintensiv produktion og forbrug. EU's udviklingspolitik bør udnyttes bedre i dette øjemed.

6.7 Det vigtigste redskab i energisamarbejdet med udviklingslandene bør være støtte til almen og faglig uddannelse.

6.8 EØSU understreger, at al samarbejde specielt med udviklingslande bør tage hensyn til målet om bæredygtig udvikling i disse lande herunder også den demokratiske udvikling og respekten for menneskerettighederne.

Bruxelles, den 14. januar 2009

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg