

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanji razsežnosti energetske politike EU**

(2009/C 182/02)

Poročevalka: **ga. SIRKEINEN**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na plenarnem zasedanju 16. in 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Zunanja razsežnost energetske politike EU.*

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. decembra 2008. Poročevalka je bil ga. SIRKEINEN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 450. plenarnem zasedanju 14. in 15. januarja 2009 (seja z dne 14. januarja) s 181 glasovi za, 4 glasovi proti in 3 vzdržanimi glasovi.

**1. Sklepi in priporočila: Za zunanjo energetske strategijo EU**

1.1 Energija je že dolgo v središču mednarodne politike. Drugi veliki igralci na svetovnem političnem prizorišču imajo velike energetske-politične interese, bodisi odkrite ali prikrite. Energijo se pogosto uporablja tudi kot instrument ali celo orožje v mednarodnih sporih.

— Po mnenju EESO mora EU kot najmočnejša svetovna gospodarska enota nujno zahtevati svojo vlogo na mednarodnem energetskega prizorišču.

1.2 Evropske državljane skrbijo varnost oskrbe z energijo, visoke in zelo spremenljive cene, pa tudi podnebne spremembe in netrajnostni svetovni razvoj nasploh. EESO meni, da EU potrebuje jasno opredeljeno celovito zunanjo energetske strategijo, da bi tako odgovorila na skrbi državljanov, zlasti pa voljo in odločnost za njeno izvajanje.

— EESO predlaga dva stebra za zunanjo energetske politiko EU:

— zagotavljanje oskrbe z energijo v EU in

— aktivno in odgovorno energetske in podnebno politiko.

1.3 Mnogi elementi za takšno strategijo že obstajajo. Energetske varnost je 15. in 16. oktobra 2008 v svoje sklepe vključil Evropski svet, druge predloge pa je 13. novembra 2008 <sup>(1)</sup> Komisija predstavila v 2. strateškem pregledu energetske politike, ki ga bo EESO podrobneje obravnaval v drugem mnenju.

(1) Sporočilo Evropske komisije: Drugi strateški pregled energetske politike Akcijski načrt za energetske varnost in solidarnost EU, SEC(2008) 2794, SEC(2008) 2795.

— Po mnenju EESO EU potrebuje izoblikovano strategijo za zunanjo energetske politiko in praktični akcijski načrt, ki bo med drugim upošteval ugotovitve v tem mnenju.

— EESO priznava medsebojno odvisnost dobaviteljev in uporabnikov energije, zato poziva zlasti k vzajemnosti pri dostopu do omrežij in pogojih za naložbe, vključno z dostopom do predhodnih naložb.

— Trenutno se razvija več načrtov plinovoda med Evropo in območjem Kavkaza, Azijo in Rusijo. Ti so velikega pomena, vendar se srednjeročno za Evropo lahko izkažejo za nezadostne.

1.4 Energetske politika EU se je doslej osredotočala na vzpostavljjanje notranjega trga energije, zlasti elektrike in plina.

— EESO podpira stališče, da učinkovita zunanja strategija in uspešen nastop lahko temeljita samo na jasni skupni notranji politiki in delujočem notranjem energetskega trgu.

— EESO poudarja, da lahko ukrepi notranjega energetskega trga odločilno zmanjšajo zunanjo energetske odvisnost in povečajo varnost dobave; zlasti to velja za ukrepe za energetske učinkovitost, razvejano kombinacijo energetske virov, zadostne naložbe v infrastrukturo, pa tudi za ukrepe za preprečevanje krize, kot so zgodnje opozarjanje, izmenjava informacij ter ustvarjanje zalog/zamenjava goriv.

1.5 Evropa je odgovorna in ima potencial za izvedbo globoke spremembe v miselnosti glede porabe energije – za tretjo industrijsko revolucijo.

— EU bi še naprej morala biti vodilna v globalni podnebni politiki in z vsemi razpoložljivimi sredstvi spodbujati trajnostno energetske prihodnost v državah v razvoju.

1.6 Pri spopadanju s kratkoročnimi in dolgoročnimi energetske izzivi v EU in po svetu morajo nove in boljše tehnologije odigrati ključno vlogo.

- EESO poziva, da bi EU, države članice in podjetja usmerili dovolj virov v raziskave in razvoj na področju energije, hkrati pa poziva tudi k bolj celovitemu sodelovanju na svetovni ravni v raziskavah in razvoju na področju energije.

1.7 Določbe Lizbonske pogodbe o energetske politiki in zunanjih odnosih bi okrepile možnosti EU, da ukrepa skupaj in ima večji vpliv na mednarodnem energetske-političnem prizorišču.

- EESO priporoča, da vse odgovorne strani storijo vse, kar je v njihovi moči, za to, da bi našli rešitve, ki bi omogočile, da bi Lizbonska pogodba čim prej začela veljati.

1.8 Ključna je zahteva, da EU zares ukrepa skupaj. Zato bi strategija morala temeljiti na jasnem razumevanju različnih vlog Unije, držav članic in gospodarskih akterjev.

1.8.1 Na zunanji, zgolj politični ravni so pristojne države članice. Pri spopadanju z izzivom, kako govoriti enoglasno, je bil pozitiven napredek pred kratkim viden zlasti v odnosih z Rusijo.

- EESO poziva države članice, da se na področju zunanje politike odzivajo skupaj in delujejo proti temu, da bi se energijo uporabljalo kot orožje v mednarodnih sporih.

1.8.2 EU ima skupno trgovinsko politiko, ki temelji na enotnih načelih. Komisija je na podlagi mandata, ki ji ga je podelil Svet, pristojna za trgovinska pogajanja.

- EESO priporoča, naj bo mandat za večstranska pogajanja in za dvostranska pogajanja z državami in regijami dovolj ambiciozen, vendar še vedno izvedljiv, da bo lahko prinesel otipljive rezultate na energetske področju.

1.8.3 Pogodbe o nakupih, infrastrukturi in drugih projektih sklepajo in izvajajo podjetja. Vlade imajo pogosto pomembno ali celo odločilno vlogo pri pogajanjih glede pogodb.

- EESO priporoča, da v okviru pogajanj glede pogodb predstavniki vlad držav članic kot predpogoj za podporo pogodbi zahtevajo, da določena tretja država uporablja nekatere predpise na svojih trgih, ki se na primer nanašajo na vzajemnost, enako obravnavo, transparentnost in zaščito naložb, pa tudi spoštovanje pravne države in človekovih pravic, ter da Svet izrazi soglasje glede okvira za takšna načela, ki bodo veljala za vsa pogajanja o pogodbah na področju energije s tretjimi državami.

1.9 Cilj zunanje energetske strategije je odgovoriti na potrebe ljudi ter skrb v njihovem zasebnem in poklicnem življenju.

- EESO priporoča, da se socialnim partnerjem in okoljskim organizacijam ter drugim predstavnikom civilne družbe prisluhne in se jih aktivno vključi v oblikovanje zunanje energetske strategije. V celoti je treba izkoristiti zmogljivosti za podporo mednarodnemu dialogu in pogajanjem.

1.10 Organizirana civilna družba ter ekonomsko-socialni sveti imajo vpliv in zato tudi odgovornost za ustvarjanje zunanje energetske politike EU.

- EESO poziva organizacije civilne družbe, naj nacionalne in regionalne oblasti spodbujajo k skupnemu ukrepanju na vseh ravneh EU pri teh vprašanjih. Solidarnosti med Evropejci je treba dati prednost pred ozkimi lokalnimi in nacionalnimi interesi, saj je cilj energetske varnosti in mednarodne odgovornosti lažje doseči ob skupnem ukrepanju.

1.11 Dialog in pogajanja o mednarodnih energetske odnosih zaradi geopolitične in vsebinske raznolikosti tega vprašanja potekajo v mnogih različnih okvirih. Odprt dialog, ki bi kolikor je mogoče zajemal različne vidike tega vprašanja, bi prispeval k širšemu razumevanju in vključenosti zainteresiranih strani.

- Vprašanje energije bi moralo postati ali ostati tema na dnevnem redu vseh sej EESO in okroglih miz z njegovimi mednarodnimi partnerji.

- EESO lastno vlogo vidi v tem, da redno organizira široko zasnovane seminarje o zunanjih vidikih energetske politike EU, ki še zlasti vključujejo organizacije civilne družbe tudi iz tretjih držav in regij. Posvetovanje, ki ga je študijska skupina EESO za zunanjo energetske politiko organizirala 1. oktobra 2008 v Bruslju, se je že izkazalo za plodno.

## 2. Uvod

2.1 Energija je danes v središču politične pozornosti po vsem svetu. Tovrstna skrb je še večja zaradi političnih ali celo vojaških nemirov, ki so jasno povezani z energijo. Razlog za višanje cen je v rastočem povpraševanju večinoma v državah v razvoju – ki je posledica izboljšanja življenjskega standarda v teh državah – in predvideno pomanjkanje nekaterih fosilnih goriv. Poleg tega dobavo nafte in plina zaznamuje visoka odvisnost od majhnega števila držav proizvajalk, pričakovati pa je, da naj bi se dobava v prihodnosti čedalje bolj zgostila.

2.2 Splošni gospodarski pretresi so povezani s cenami energije. Pred manj kot dvema letoma so cene nafte in posledično tudi plina začele močno naraščati, kar je povzročilo visoko inflacijo in velike težave za potrošnike in celotno družbo. Trenutno je cena nafte močno padla ter povzročila skrb glede zadostnosti proizvodnje in varnosti dobave. Glede na nestalnost je pričakovati, da se bodo cene energije zaradi tržnega ravnovesja, zlasti pa političnih ukrepov za boj proti podnebnim spremembam, zviševale. Najšibkejšim v družbi grozi „energetska revščina“.

2.3 Trenutno je 53 % primarne energije, porabljene v EU, uvožene. Odvisnost od uvoza je pri trdnih gorivih 40-odstotna, pri plinu 56-odstotna, pri nafti pa 82-odstotna (podatki iz leta 2005). Izhodiščni scenarij Komisije, posodobljen leta 2007, za leto 2030 predvideva 67-odstotno skupno odvisnost od uvoza. Po mnenju nedavnega 2. strateškega energetskega pregleda je pričakovati, da bo uvoz fosilnih goriv leta 2020 približno na današnji ravni, če se bodo podnebne in energetske politike v celoti izvajale.

2.4 EU uvaža več kot 40 % plina in četrtino nafte iz Rusije, še zlasti delež plina pa se bo povečal. Naslednja velika dobavitelja sta Bližnji vzhod in Norveška, pri plinu pa je drugi uvozni vir Norveška in za njo Alžirija. Odvisnost je vzajemna – dobavitelji v EU so odvisni od našega povpraševanja. Zlasti to velja za Rusijo, saj več kot polovico energije izvozi v EU.

2.5 Visoka stopnja uvozne odvisnosti ter prevlada nekaterih dobaviteljev, ki vse ne spoštujejo enakih tržnih in političnih pravil kot EU, je prispevala k temu, da je vprašanje energetske varnosti postalo prednostno v agendi EU. Na pomembnost vprašanja so pokazale še prekinitev dobave iz Rusije in nedavne vojaške operacije v Gruziji.

2.6 Energetski sektor z vidika zunanje oskrbe z energijo ali drugega energetsko-političnega vidika ni homogen. Nafta se pretežno uporablja v prometu in je ni lahko nadomestiti. EU je del svetovnih naftnih trgov in ima zato le malo manevrskega prostora. Drugi energetski viri in energetske tehnologije imajo raznovrstne načine uporabe in so v veliki meri medsebojno izmenljivi. S premogom in uranom se trguje na odprtem svetovnem trgu, zaradi velike rasti povpraševanja ter omejenega števila in posebnih značilnosti dobaviteljev pa je pozornost treba nameniti plinu.

2.7 EU je v zadnjih nekaj letih uvedla več ukrepov za zagotavljanje zunanje oskrbe z energijo.

2.8 Evropski svet je 15. in 16. oktobra 2008 zahteval od Komisije, da predloži ustrezne predloge ali pobude na področju energetske varnosti, in določil šest prednostnih ciljev. Komisija je na to odgovorila v svojem 2. strateškem energetskem pregledu. EESO bo pripravil ločeno podrobno mnenje o tem dokumentu in spremljevalni paket predlogov.

### 3. Notranje prvine zunanje energetske politike EU

3.1 Mnogi politični ukrepi v EU in v državah članicah lahko pripravijo pot za nižjo odvisnost od zunanje energije in za večjo energetske varnost, kar bo EU zagotovilo boljši položaj v okviru zunanje energetske politike. Te ukrepe bomo na tem mestu le na kratko povzeli, saj so bili podrobneje predstavljeni že v drugih mnenjih EESO.

3.2 Boljša energetska učinkovitost je prvi in najpomembnejši ukrep, saj zadeva razvoj energetskega povpraševanja in s tem zunanje odvisnosti.

3.3 Zaželeno je uravnotežena kombinacija in večja raznolikost energetskih virov, zlasti domačih virov z nizkimi emisijami ogljika, kot so bioenergija, vetrna in jedrska energija.

3.4 Na področju fosilnih goriv je treba povečati soproizvodnjo toplotne in električne energije ter zajetje in skladiščenje ogljika.

3.5 Okrepiti je treba konkurenco na trgu s plinom s spodbujanjem postavitve terminalov za utekočinjen zemeljski plin in gradnje druge infrastrukture.

3.6 Dobro delujoč notranji energetski trg zagotavlja učinkovito uporabo virov in ponuja rešitev za morebitne lokalne ali regionalne težave z oskrbo z energijo. Potrebne so zadostne naložbe v infrastrukturo ter odprt dostop do omrežij in druge infrastrukture. Za učinkovito medsebojno povezanost je potrebno učinkovito sodelovanje med regulativnimi organi na področju energije.

3.7 Potrebni so posebni ukrepi za soočanje s tveganji, povezanimi z varnostjo dobave. Treba je vzpostaviti učinkovito solidarnost in mehanizme zgodnjega opozarjanja, da bi skupaj ukrepali v primeru energetske krize in motenj pri dobavi. EESO bo pravočasno izrazil mnenje o zadnjih predlogih Komisije o teh vprašanjih.

3.8 EESO izraža svojo posebno podporo učinkovitim ukrepom za povezavo izoliranih delov Unije, zlasti baltskih držav, s skupnim energetskim trgom in zagotovitev zadostne in raznolike dobave energije.

### 4. Splošne ugotovitve EESO o zunanji energetski politiki EU

4.1 Po mnenju EESO temelji zunanja energetska politika na dveh stebrih:

— zagotavljanju oskrbe z energijo v EU in

— aktivni in odgovorni energetski in podnebni politiki.

4.2 Takšne politike potrebujejo kratkoročno in dolgoročno perspektivo. Ker je za množično nadomeščanje energijskih virov in infrastrukture potreben čas, obstaja kratkoročna potreba po povečanju dobave energije, hkrati pa je treba sprejeti razpoložljive kratkoročne ukrepe za zmanjšanje povpraševanja. Ko bodo naložbe v raziskave in nove tehnologije dolgoročno obrodile sadove, se energetska povpraševanja lahko še bolj zmanjša, predvsem pa je omejene ali drugače problematične vire energije mogoče nadomestiti z alternativnimi.

4.3 EESO pričakuje, da bodo medtem ukrepi proti podnebnim spremembam močno vplivali na energetski položaj na dva načina – cene se bodo zvišale, zmanjšala pa se bo odvisnost od fosilnih goriv.

4.4 Nove tehnologije so najboljši način za izboljšanje uporabe energije in nadomestitev problematičnih virov energije. Evropa ima vodilno vlogo na področju energijskih in podnebnih politik, zato bi morala izkoristiti možnost za razvoj potrebnih tehnologij, pomagati drugim pri reševanju njihovih problemov in ustvarjati nova delovna mesta. Da bi to dosegli, je treba že danes dovolj vlagati v raziskave na energetskem področju in v tehnološki razvoj.

## 5. Zagotavljanje dobave energije v EU

5.1 EU si je na dvostranski in večstranski ravni močno prizadevala za razširitev svojih predpisov in njihovo izvajanje na preostali svet, zlasti na svoje energetske partnerje. Uspeh je bil doslej omejen. Potrebni so odločnejši ukrepi.

5.2 Nujno je potrebna vzajemnost pri naložbenih pogojih. Mnogo držav proizvajalk energije potrebuje tuje naložbe za razvoj svojih energijskih virov in infrastrukture, vendar teh ne bo, dokler ne bo predpisov, ali pa bodo nejasni ali nesistematično izvajani. Ureditev v energetski listini je treba ohraniti, podoben pristop pa vključiti v prihodnje dvostranske energetske sporazume.

5.3 To velja tudi za druga regulativna vprašanja, kot so enaka obravnava, svoboda in upoštevanje postopkov ter dostop do tranzitne infrastrukture.

5.4 EU bi morala aktivno zahtevati in braniti pravice in možnosti evropskih podjetij za predhodne naložbe v razvoj energetskih virov in infrastrukture.

5.5 Evropa potrebuje varnost dobave, naši dobavitelji, zlasti Rusija, pa poudarjajo, da potrebujejo varnost povpraševanja za to, da lahko izvedejo potrebne naložbe. Za podporo razvoja obsežne infrastrukture so pogosto potrebne dolgoročne pogodbe. Za vzpostavitev ravnovesja moči bi bile take pogodbe potrebne znotraj evropskega okvira. To bi zahtevalo izmenjavo informacij med državami članicami in tesno sodelovanje z akterji na trgu.

5.6 Prednostni načrt medsebojnega povezovanja zajema več velikih projektov povezovanja, vključno s projektom zunanje povezave – plinovod Nabucco, po katerem bo plin iz kaspijske regije dobavljen v srednjo Evropo. Ti projekti so zelo pomembni, vendar se srednjeročno lahko izkažejo za nezadostne.

5.7 Povezovanje EU s Kavkazom in srednjo Azijo bi poleg projekta Nabucco lahko zahtevalo več novih plinovodov. EU bi morala dati predloge za usklajevanje velikih regionalnih projektov ter spodbuditi javna in zasebna vlaganja.

5.8 EESO ugotavlja, da je Komisija v 2. strateškem energetskem pregledu predlagala šest prednostnih infrastrukturnih ukrepov. O njih in o zeleni knjigi „Varnemu, trajnostnemu in konkurenčnemu evropskemu energetskemu omrežju naproti“ bo Odbor sprejel stališče <sup>(2)</sup>.

5.9 Treba je poglobiti dialog z OPEC-om in Svetom za sodelovanje v Zlivi, sporazuma z Azerbajdžanom in Kazahstanom pa je treba v celoti izvajati. Potrebne so močnejše vezi s srednjeazijskimi proizvajalci, kot sta Turkmenistan in Uzbekistan, da bi tako olajšali transport kaspjskih energijskih virov v EU.

5.10 Močno se je povečal tudi pomen Afrike kot dobaviteljice energije. Razvito partnerstvo z Afriko mora biti celovito in uravnoteženo krepiti trajnostni razvoj gospodarstev afriških držav, proizvajalk nafte in plina.

5.11 Sodelovanje med državami Sredozemlja, ki se močno razvija, ima pomembno vlogo z različnih energijskih vidikov – proizvodnje, tranzita in porabe.

5.12 Pomen severne razsežnosti se bo povečeval. Naftna in plinska polja v Severnem ledenem morju in sodelovanje na severnih območjih bi morali imeti večjo prednost v zunanji energetski politiki EU. Sodelovanje na območju Baltika večinoma zajema porabnike energije in tranzitne države, kjer je povezava z Rusijo ključna.

5.13 V odnosu z Rusijo bi si bilo treba prizadevati za trden, celovit okvirni sporazum, ki bi temeljil na enakopravnosti, medsebojnem razumevanju in vzajemnosti. Rusija bi morala dovoliti tranzit plina čez rusko omrežje, evropskim podjetjem pa naložbe v razvoj ruskega omrežja in virov. Naloga Rusije je, da dokaže, da so skrbj glede tega, ali je zanesljiva dobaviteljica energija, neutemeljene, od evropskim partnerjem pa se pričakuje, da bodo spoštovali pogodbe in zaveze.

5.14 EU bi tudi morala razvijati sodelovanje z drugimi porabniki energije znotraj in zunaj okvira Mednarodne agencije za energijo.

<sup>(2)</sup> Zelena knjiga Varnemu, trajnostnemu in konkurenčnemu evropskemu energetskemu omrežju naproti, COM(2008) 782 konč.

## 6. Aktivna in odgovorna globalna energetska in podnebna politika

6.1 Sedanja kultura porabe energije se je oblikovala v Evropi in v Združenih državah Amerike z začetki v prvi industrijski revoluciji. Pri poskusih za povečanje življenjskega standarda so zdaj mnoge države v razvoju v isti fazi, v kateri je bila Evropa pred nekaj desetletji. Za te države to pomeni hitro rast porabe energije – to je njihova pravica in je tudi potrebno za svetovno varnost in miren razvoj. Evropa je odgovorna in ima potencial za izvedbo globoke spremembe v miselnosti glede porabe energije – za tretjo industrijsko revolucijo.

6.2 Okoli 2 milijona ljudi na svetu v državah v razvoju živi brez dostopa do električne energije in se mora opreti na les, gnoj in kmetijske odpadke. Posledica tega je, da je onesnaženost zraka v zaprtih prostorih eden izmed 10 glavnih razlogov za prezgodnjo smrt na svetu. Dostop teh prebivalcev do električnega omrežja in proizvodna zmogljivost je ena izmed največjih nalog na svetu. Pomeni velike naložbe in veliko povečanje porabe energije na svetovni ravni. Vendar pa morajo te naložbe biti izvedene tako, da bodo vsakomur omogočale človeške, dostojne življenjske pogoje in možnost za višji življenjski standard.

6.3 EU je upravičeno prevzela vodilno mesto v podnebnih politikah. Poglavitni cilj bi moral biti doseči učinkovit mednarodni sporazum, ki bi zajemal vse države, saj bodo posledice globalnega segrevanja in povečanja emisij toplogrednih plinov največje zunaj Evrope. Konferenca ZN o podjetju v Københavnu decembra 2009 bo ključna za pogajanja na svetovni ravni, zato bi EU morala vložiti ves možen napor v pripravo na to konferenco. Vendar pa bi enostranski ukrepi EU evropsko gospodarstvo prekomerno obremenili.

6.4 EU je razvijala in še vedno razvija instrumente za blaženje podnebnih sprememb – obnovljive energetske tehnologije z nizkimi emisijami ogljika ter energetske učinkovite tehnologije. Te tehnologije bi bilo treba učinkovito razvijati na svetovni ravni. To bi tudi moralo povečati povpraševanje po evropskem znanju in izdelkih in ustvariti nova delovna mesta.

6.5 EESO močno podpira zamisel o mednarodnem sporazumu o energetske učinkovitosti med državami, ki so največje porabnice energije (ZDA, Kanada, Japonska, Avstralija, Indija in Kitajska). Korak v to smer je forum, o katerem se je dogovorila skupina G8 julija 2008 na Japonskem. Vendar pa je treba zagotoviti, da bodo vsi ti ključni porabniki učinkovito sodelovali v sporazumu in prispevali svoj pravični delež. Sporazum bi poleg spodbujanja politik energetske učinkovitosti ter razvoja in razširjanja tehnologij in obnovljivih virov moral zajemati tudi preprečevanje dvojnih cen, tj. subvencioniranih cen energije za domače uporabnike. To vodi v velike izgube energije.

6.6 EU bi tudi morala učinkovito podpirati energetske učinkovitost v državah v razvoju. Treba bi se bilo izogibati naložbam v energetske intenzivno proizvodnjo in porabo. Razvojne politike EU bi bilo treba bolje prilagoditi za ta namen.

6.7 Podpora izobraževanja in usposabljanja bi morala biti glavno orodje za energetske sodelovanje z državami v razvoju.

6.8 EESO poudarja, da sodelovanje, zlasti z državami v razvoju, mora upoštevati cilj trajnostnega razvoja teh držav, vključno z razvojem demokracije in spoštovanjem človekovih pravic.

V Bruslju, 14. januarja 2009

*Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Mario SEPI*

---