

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar"

(KOM(2003) 740 slutlig – 2003/0301 COD)

(2005/C 120/22)

Den 23 januari 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2004. Föredragande var **Ulla Sirkeinen**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 134 röster för, 7 röster emot och 14 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 Under de senaste åren har de viktigaste riktlinjerna i EU:s energipolitik varit följande:

- Att skapa en effektiv öppen marknad för el och gas.
- Att trygga energiförsörjningen.
- Att uppnå krävande miljömål och framför allt att motverka klimatförändringar.

Till den viktigaste lagstiftning som antagits på dessa områden hör de reviderade el- och gasdirektiven, som öppnar marknaden för icke-hushållskunder vid halvårsskiftet 2004 och för samtliga konsumenter år 2007. År 2001 publicerades en grönbok om trygg elförsörjning, i vilken styrning av efterfrågan betonades som en av de viktigaste åtgärderna såväl för att trygga elförsörjningen som för att motverka klimatförändringar.

1.2 En pålitlig elförsörjning till rimliga priser är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt och för EU-medborgarnas välfärd, varför EESK i sina yttranden har stött kommissionens mål och tillvägagångssätt.

1.3 EU:s energimarknad bidrar ännu inte till att uppnå de ovan nämnda målen. Man kanske inte ens kan förvänta sig detta eftersom den centrala lagstiftningen på området endast närmar sig genomförandefasen. Enligt kommissionen kompletterar det aktuella lagförslaget den existerande lagstiftningen och syftar till att rätta till existerande eller framtida brister.

1.4 En viktig sporre för att lägga fram lagstiftningspaketet var strömavbrottet i Italien i september 2003 och även andra incidenter i Europa och USA. Strömavbrottet orsakades av ett antal driftsfel till följd av att en hårt överbelastad ledning i Schweiz kollapsade. Strömavbrottet visade också att det fanns

problem när det gäller samordningen mellan de systemansvariga för överföringssystemet. Det finns mycket att lära av den beklagliga händelsen. En öppen marknad kommer att öka elöverföringen och eventuella problem i anslutning till den.

1.5 Det är förvånande att kommissionen endast kort omnämner den huvudsakliga, underliggande orsaken till strömavbrotten. Vissa områden och länder har en otillräcklig elproduktion och är i ständigt behov av omfattande elimporter från grannregioner och även mer avlägsna områden med överskott i elproduktionen. Tack vare den gränsöverskridande handeln på den gemensamma elmarknaden kan man effektivt åtgärda skillnader i utbud och efterfrågan, och handeln bidrar därigenom till försörjningstryggheten och ökar konkurrensen. Den kan och bör dock inte ersätta en otillräcklig produktionskapacitet inom vissa delar av marknaden.

1.6 Enligt kommissionen stiger priserna på en välfungerande marknad då efterfrågan ökar utan att utbudet gör det. Teoretiskt sett reagerar konsumenterna på höjda priser genom att minska användningen, men på elmarknaden är priselasticiteten låg av flera olika orsaker. På en viss prisnivå blir det lönsamt att investera i ett ökat utbud, varför en fortsatt prisökning stoppas. Om tillräckliga investeringar inte görs fortsätter priserna att stiga, vilket åtminstone på kort och medellång sikt orsakar allvarliga problem för konsumenterna och den industriella konkurrenskraften och därigenom för hela ekonomin. Ett särskilt problem i samband med investeringar i elproduktion är att det inte går att reagera snabbt på prissignaler eftersom investeringsprojekten är mycket tidskrävande och omfattar allt från planering och beviljande av tillstånd till konstruktion av anläggningar. Även om terminsmarknader i vissa fall kan minska problemen till en del, är erfarenheterna hittills alltför små för att man skall kunna garantera att det fungerar.

1.7 EU har beslutat att öppna el- och gasmarknaden för konkurrens. Det finns dock vissa farhågor om att det inte kommer att göras tillräckliga investeringar på en öppen marknad, särskilt när det gäller toppkapacitet. I elmarknadsdirektivet krävs det att medlemsstaterna inför ett system för övervakning av jämvikten mellan utbud och efterfrågan samt att de inleder ett upphandlingsförfarande för större elkapacitet då detta anses nödvändigt. Medlemsstaterna ansvarar för den allmänna strukturen hos respektive lands energiförsörjning och för valet av energikällor, och detta påverkas inte av utkastet till konstitution.

1.8 Otillräckliga investeringar kan bero såväl på brister på marknaden, otillräckligt beaktande av långsiktiga behov, miljöfaktorer och regionala och lokala förhållanden m.m som på ineffektiv konkurrens, avsaknaden av ett stabilt regelverk, alltför tungrodda tillståndsförfaranden och/eller ett motstånd från allmänheten. I och med att elnäten måste fungera som oberoende ekonomiska aktörer (åtskillnad av verksamheter) är de dömda till en verksamhet utan ambitioner, eftersom innovation och värdeskapande ligger i tjänsterna till kunder. På så vis hamnar nätoperatörerna i kläm mellan de avgifter som fastställs av tillsynsmyndigheterna och de avgifter och investeringar som deras kunder operatörerna driver genom, samtidigt som nätoperatörerna varken kan göra sin verksamhet synlig eller påverka utvecklingen.

1.9 En effektiv slutanvändning av energin, eller energibesparing, har sedan länge setts som en viktig faktor på energimarknaden. Lägre energianvändning sparar pengar och bidrar direkt till försörjningstryggheten och också ofta till en minskning av växthusgaserna eftersom produktionsbehovet minskar liksom också behovet av att investera i ny produktion och överföring. Den nya tekniken kan ha mycket att erbjuda på detta område, och åtgärder bör vidtas för att främja dess utveckling och introduktion på marknaden.

1.10 Kommissionen betonar att frågan om jämvikt mellan utbud och efterfrågan inte får försummas. En grundläggande orsak till den ökade belastningen av nätverken är den växande efterfrågan, som delvis kan motverkas genom en styrning av efterfrågan. Det behövs dock också lämpliga åtgärder för att uppmuntra investeringar i nätverk och elproduktion.

1.11 En framtida ökning av efterfrågan på elektricitet kan enligt kommissionens uppfattning kontrolleras genom styråtgärder. Vissa nya investeringar är dock nödvändiga, helt enkelt för att förnya uttjänta anläggningar. Kommissionen räknar med att en stor del av dessa investeringar kommer att göras i förnybara energikällor samt i decentraliserad och småskalig kombinerad värme- och elproduktion.

1.11.1 Kommittén motsätter sig starkt denna beskrivning av de framtida tendenserna och behoven inom elsektorn. Man borde kunna förvänta sig att ett meddelande om infrastrukturinvesteringar ger betydligt klarare och mer realistisk information om de framtida tendenserna och möjligheterna, med tanke på att det finns tillgång till ett mycket bredare utbud av uppgifter och scenarier, som också omfattar material som kommissionen själv har producerat. Ingen betjäns av att man undviker klar och realistisk grundläggande information, även om den är impopulär bland många.

1.11.2 En mycket grov beräkning kan ge en uppfattning om problemets omfattning och olika förslag till hur det kan lösas: Efterfrågan på elektricitet ökar för närvarande med 1–2 % per år inom EU. EU:s mål när det gäller att öka den el som produceras från förnybara energikällor innebär en årlig ökning på mindre än 1 %. Det mål som föreslås för energieffektiviteten skulle minska den årliga tillväxten med 1 %. Förnybara energikällor och energieffektivitet skulle följaktligen endast kunna uppväga den ökade efterfrågan, och dessutom eventuellt ersätta existerande kapacitet med mycket mindre än 1 % per år. Ett kraftverks livslängd är 30–50 år, vilket i teorin innebär att kraftverken måste förnyas med en genomsnittlig takt på 3 % per år. Internationella energibyrån (IEA) konstaterar att det under de närmaste tjugo åren finns ett behov av nya kraftverk i EU med en produktion som uppgår till över 200 000 MW.

2. Kommissionens förslag

2.1 Syftet med det föreslagna direktivet är att främja investeringar i den europeiska energisektorn för att dels öka konkurrensen, dels bidra till att förebygga en upprepning av strömavbrotten. Kommissionen framhåller att det krävs en tydlig europeisk rättslig ram för att en konkurrenskraftig inre marknad för el skall kunna fungera. Det gäller att trygga elförsörjningen och säkerställa en lämplig sammanlänkningsnivå mellan medlemsstaterna genom en allmän, tydlig och icke-diskriminerande politik.

2.2 I utkastet till direktiv krävs det att medlemsstaterna

— har en klart definierad metod för att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan, med hjälp av vilken man kan fastställa mål för reservkapaciteten eller vidta alternativa åtgärder såsom styrning av efterfrågan, samt

— fastställer standarder som skall uppfyllas vad gäller säkerheten inom överförings- och distributionsnäten.

2.3 De ansvariga för överföringssystemet skall lägga fram en årlig (eller flerårig) investeringsstrategi för de nationella tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna kan utöka förteckningen med viktiga gränsöverskridande projekt.

2.4 De nationella tillsynsmyndigheterna skall presentera en sammanfattning av dessa investeringsprogram för kommissionen, som sedan samråder med Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas, varvid det transeuropeiska energinätets områden av prioriterat europeiskt intresse måste beaktas.

2.5 De nationella tillsynsmyndigheterna har rätt att ingripa för att påskynda slutförandet av projekt och för att, vid behov, inleda ett anbudsförfarande beträffande vissa projekt i den händelse att den systemansvariga för överföringssystemet inte kan eller vill slutföra projektet i fråga.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Elmarknadsdirektivet och förordningen om gränsöverskridande handel utgör ramarna för en avreglerad inre marknad för el. Genomförandedatum för dessa är den 1 juli 2004. För att kunna erbjuda investerarna och andra aktörer på marknaden ett stabilt regelverk, vilket är av avgörande betydelse för ett gynnsamt investeringsklimat, bör eventuella ändringar av dessa rambestämmelser ske med största försiktighet.

3.2 Kommissionen själv hänvisar, mer eller mindre tydligt, till de underliggande skälen till oron beträffande försörjningstryggheten och till att utkastet till direktiv har utarbetats. I förslaget till direktiv behandlas dessa orsaker dock inte uttryckligen.

3.3 Den första orsaken är den otillräckliga produktionskapaciteten i vissa medlemsstater eller delar av unionen, som är en följd av den politiska inriktningen. Kommissionen omnämner detta problem i samband med reservkapaciteten, men problemet existerar också i anslutning till grundförsörjningen.

3.4 Den andra orsaken är bristen på konkurrens, som beror på vissa medlemsstaters politiska ovilja att vidta åtgärder mot redan existerande monopol, oligopol eller dominerande marknadspositioner. Kommissionen noterar detta och hänvisar till sina begränsade möjligheter att ingripa. Den lösning som föreslås är att man ökar konkurrensen från operatörer i andra medlemsstater genom att försöka säkerställa en tillräcklig kapacitetsnivå för elsammankopplingen.

3.5 En tredje orsak är ovilja eller oförmåga hos vissa systemansvariga för överföringssystemet att genomföra de nuvarande riktlinjerna för gränsöverskridande elhandel, även om dessa riktlinjer har antagits på frivillig basis av systemansvariga inom de egna organisationerna. Man kan fråga sig om en orsak

till detta kan vara att verksamhet på energiområdet och verksamhet på nätverksområdet inte har skiljts åt i tillräckligt hög grad.

3.6 Det största hindret för investeringar i överföringsnätverk är motståndet mot sådana överföringsprojekt från såväl politiskt håll som från allmänheten. I vissa medlemsstater stöter nästan alla former av elproduktion på motstånd. Medborgarnas rättighet att höras beträffande projekt som de påverkas av är en viktig grundläggande rättighet. Planeringen och beslutsfattandet tenderar dock att bli mycket besvärligt och långdraget, och äventyrar därmed även de mest brådskande och nödvändiga projekten.

3.7 En synnerligen relevant fråga, som tas upp i direktivet och som måste lösas på EU-nivå, är hur man på ett eller annat sätt skall se till att det sker tillräckliga investeringar i sammankopplingsnät utgående från marknadens behov.

3.8 I direktivutkastet ges tillsynsmyndigheterna rätt att ingripa genom att ändra den systemansvarigas investeringsplan, kräva särskilda investeringar samt slutligen genom att inleda ett upphandlingsförfarande. Det aktuella förslaget går ett steg längre än elmarknadsdirektivet, som föreskriver övervakning av jämvikten mellan utbud och efterfrågan och, vid behov, ett upphandlingsförfarande för att öka elkapaciteten. För att undvika alltför täta lagändringar samt överreglering bör lagstiftningen på detta område inte ändras förrän man har fått tillräckligt stor erfarenhet av hur de nuvarande bestämmelserna fungerar.

3.9 Delar av innehållet i direktivutkastet, såsom de allmänna bestämmelserna i artikel 3, utgör viktiga beståndsdelar i varje framgångsrik nationell energipolitik och tillämpas i stor utsträckning. Att lägga fram dem som bestämmelser i ett direktiv kan orsaka förvirring beträffande ansvarsområdena.

3.10 En fråga som kommissionen eventuellt borde ha fäst uppmärksamhet vid är styrningen av efterfrågan. Genom att öka energianvändarnas, särskilt de medelstora användarnas, möjligheter att reagera på fluktuationer i partipriset på el skulle man kunna minska efterfrågetopparna.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Artikel 4: EESK välkomnar dessa bestämmelser, förutsatt att det första stycket innebär att alla systemansvariga för överföringssystemet måste förbinda sig att tillämpa ETSO:s (European Technical Standard Orders) riktlinjer.

4.2 Artikel 5: EESK anser att formuleringen i artikeln är något oklar beträffande EU:s och medlemsstaternas ansvarsområden. Rent generellt välkomnar EESK dock merparten av de åtgärder som omnämns i artikeln eftersom de utgör en del av en sund nationell energipolitik.

4.3 Det är oklart vad som avses med "reservkapaciteter" i andra stycket i artikel 5.1. Artikeln bör endast behandla tekniska reserver på kort sikt, vilka behövs för systemets tillförlitlighet.

4.4 Artikel 6: Det är svårt att förstå syftet med att koppla samman nätinvesteringar med en styrning av efterfrågan, framför allt på det sätt som sker i artikel 6.1. Kraven i artikel 6.2 bör, om möjligt, i första hand beaktas då man utformar metoden för fastställande av taxorna för nättillträde. Beträffande artikel 6.2 bör åtgärder vidtas i anslutning till sammanlänkningsåtgärder, såsom anges i punkt 3.7.

4.5 Artikel 7: EESK stöder inte de åtgärder som föreslås i denna artikel på grund av de orsaker som anges i punkt 3.8.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande text i sektionens yttrande avslogs (men fick en fjärdedel av rösterna) till förmån för ändringsförslag som antogs av församlingen:

Punkt 1.8, sista meningen:

"Det faktum att lagstiftningen ofta kompletteras med nya lagar och i synnerhet att lagstiftningen medger att offentliga myndigheter ingriper på marknaden skapar inte det stabila regelverk som behövs, utan ökar tvärtom investerarnas risker, fördröjer investeringarna och höjer därigenom priserna".

Resultat av omröstningen:

78 röster för, 67 röster emot och 9 nedlagda röster.
