

EN EXTERN POLITIK SOM GYNNAR EUROPAS ENERGIINTRESSEN**Rapport från kommissionen/generalsekreteraren/den högre representanten
till Europeiska rådet****ATT HANTERA YTTRE ENERGIKRISSER**

EU och världen behöver tillförlitliga och hållbara energiflöden till överkomliga priser. Detta är en förutsättning för att ekonomin skall utvecklas och Lissabonmålen uppnås. Det finns en tydlig koppling mellan energitrygghet, hållbarhet och konkurrenskraft.

Ett ökat importberoende från instabila regioner och leverantörer utgör en allvarlig risk. Några stora producenter och konsumenter har använt energi som ett politiskt påtryckningsmedel. Andra risker är bl.a. att EU:s inre energimarknad påverkas av yttre aktörer som varken följer samma marknadsregler eller är utsatta för samma konkurrenstryck på den inhemska marknaden.

Trygg energiförsörjning kräver en kombination av intern och extern politik. Fler åtgärder krävs på EU-nivå – detta är skälet till att Europeiska rådet, på grundval av kommissionens grönbok¹, efterlyste en energipolitik för Europa och en prioriterad handlingsplan, som skall antas vid dess vårmöte 2007 efter den strategiska översyn som kommissionen skall lägga fram före slutet av 2006. Europeiska rådet uppmanade också kommissionen och generalsekreteraren/den högre representanten att under tiden bidra till en EU-strategi om yttre energiförbindelser.

De enskilda medlemsstaternas lagliga rätt att upprätta egna yttre förbindelser för att säkra energiförsörjningen och att välja sin interna energimix ifrågasätts inte. Utvecklingen av en enhetlig och målinriktad gemensam extern politik för energi, där EU:s alla möjligheter i fråga om intern och extern politik utnyttjas, skulle emellertid öka unionens kollektiva yttre energitrygghet. Detta skulle också förbättra EU:s förmåga att på ett mer effektivt sätt hantera större externa energileverantörers eventuella strategier för att negativt påverka de grundläggande marknadsförutsättningarna.

I denna rapport diskuteras hur EU:s yttre förbindelser, inklusive GUSP, kan utnyttjas på ett mer effektivt sätt i syfte att nå vårt gemensamma mål att säkra tillförlitliga flöden av miljömässigt hållbar energi till överkomliga priser.

¹ En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning, mars 2006, se dok. 7070/06 + ADD 1 (KOM(2006) 105 slutlig).

Rapporten är givetvis preliminär och avsedd att skapa debatt. Men den är också fokuserad på konkreta åtgärder som skulle kunna genomföras omedelbart. Yttre energiförbindelser kan inte på ett konstlat sätt skiljas från den vidare frågan om vilken typ av energipolitik EU och dess medlemsstater vill ha. Svaret på den frågan kommer att ingå i den handlingsplan som skall läggas fram nästa vår. En mer utvecklad intern politik är en förutsättning för att EU:s yttre energiintressen skall kunna tillgodoses och för en bättre bedömning av vilka påtryckningsmedel EU kan använda i sina yttre förbindelser för att främja dessa intressen.

VÄGLEDANDE PRINCIPER

För att öka den yttre tryggheten i fråga om EU:s energiförsörjning är det viktigt att välja en samlad strategi med följande mål:

1. Att främja öppenhet och förbättrad förvaltning inom energisektorn genom energipartnerskap med tredjeländer i syfte att till ömsesidig nytta skapa öppna, klara och tydliga, icke-diskriminerande och stabila rättsliga villkor för investeringar i och handel med energi.
2. Att förstärka produktions- och exportkapaciteten i producentländerna och utveckla och förbättra infrastrukturen för energitransporter i producent- och transiteringsländer.
3. Att förbättra klimatet för europeiska företags investeringar i tredjeländer och öppna produktionen och exporten av energiresurser för EU-företag.
4. Att förbättra villkoren för handel med energi genom icke-diskriminerande transitering och genom att tredje parter ges tillgång till pipelineinfrastruktur för export.
5. Att förstärka den fysiska och miljömässiga säkerheten samt säkerheten för energiinfrastrukturen.
6. Att uppmuntra energieffektivitet, användning av förnybar energi, inklusive biobränsle, lågutsläppsteknik och rationell energianvändning i hela världen.
7. Att genomföra de relevanta mekanismerna i Kyotoprotokollet.
8. Att diversifiera energiimporten i fråga om produkter och länder.
9. Att skapa en internationell ordning för leverans av anrikat uran till länder som har valt kärnkraftsalternativet, i enlighet med åtagandena om icke-spridning och med beaktande av bestämmelserna i Euratomfördraget.
10. Att främja strategiska reservlager och uppmuntra gemensam lagerföring med partnerländer.

I detta skede är det lämpligt att analysera två grundförutsättningar för energitrygghet, nämligen fungerande marknader och diversifiering.

FUNGERANDE MARKNADER

Väl fungerande världsmarknader är det bästa sättet att garantera en trygg energiförsörjning till överkomliga priser. De skapar ett tillförlitligt och flexibelt utbud av energi i hela världen, underlättar investeringsbeslut, fungerar som en buffert mot chocker och ger trygghet för både konsumenter och producenter. Men marknaderna verkar inte i ett tomrum; de kräver en fysisk och rättslig infrastruktur, information och öppenhet samt ett aktivt deltagande av de stora aktörerna.

Detta kan uppnås genom att EU utvidgar sin egen energimarknad så att den även innefattar grannländerna inom ett gemensamt regleringsområde med gemensamma bestämmelser för handel, transitering och miljö. Mer allmänt bör EU förespråka ömsesidighet när det gäller öppnande av marknader och respekt för marknadsreglerna: icke-diskriminering, konkurrens, öppenhet och efterlevnad.

Vi måste övertyga konsumentländer utanför EU att världsmarknaderna för energi kan fungera för dem. Om de skulle komma fram till att den enda vägen till trygghet är bilaterala avtal, skulle risken för störningar i energisystemet öka.

DIVERSIFIERING

EU:s energitrygghet kan förbättras genom diversifiering när det gäller energikällor, geografiskt ursprung och transiteringsvägar. EU bör underlätta underhåll och förbättring av den befintliga energiinfrastrukturen i grannländer av central betydelse för EU samt utveckling av ny infrastruktur.

Det finns ett antal nya gasprojekt som antingen har beslutats eller som är i ett långt framskridet planeringsskede (Nordafrika, området kring Kaspiska havet, Ryssland och Norge). Om de genomförs kan de skapa nya energikorridorer och ny importkapacitet som motsvarar en betydande andel av EU:s nuvarande gaskonsumtion. Terminaler för flytande naturgas bidrar dessutom särskilt till försörjningstrygghet. Utvecklingen av stora internationella pipeliner för leverans av olja till EU från området kring Kaspiska havet och Centralasien är också av avgörande betydelse.

Alla instrument, från politisk dialog och gemenskapspolitik inom handel, utveckling, konkurrens, forskning och miljö till ekonomiska bidrag och lån, bl.a. från EIB, EBRD och andra finansinstitut, bör användas på ett konsekvent sätt för att påskynda slutförandet av dessa infrastrukturprojekt.

ATT UPPNÅ RESULTAT

Denna analys visar på vikten av att EU har en extern politik för energi. Den måste vara konsekvent (stödjas av hela unionens politik, medlemsstaterna och industrin), strategisk (ta full hänsyn till den geopolitiska dimensionen av energirelaterade säkerhetsfrågor) och fokuserad (inriktad på initiativ där åtgärder på unionsnivå kan ge en tydlig effekt när det gäller att främja dess intressen). Den måste också överensstämja med EU:s allmänna utrikespolitiska mål, som konfliktförebyggande och konfliktlösning, icke-spridning och främjande av mänskliga rättigheter.

En extern energipolitik måste grunda sig på en föregående, tydlig identifiering av EU:s intressen samt tillförlitliga riskbedömningar. Detta innebär att man måste se till att EU har den övervakningskapacitet som krävs för att ge tidig varning och förbättra dess förmåga att vidta åtgärder. EU bör planera ett nätverk för energitrygghetskontakter, bl.a. företrädare för medlemsstaterna, kommissionen och rådets generalsekretariat som skall övervaka energitryggheten, och utveckla analys- och åtgärdsplaner. Det europeiska energiförsörjningsobservatoriet kan också göra en värdefull insats.

En effektiv extern energipolitik är beroende av att vi kan utnyttja våra betydande kollektiva resurser och låta dem tjäna gemensamma intressen. Detta innebär samarbete med producent-, transiterings- och konsumentländer för att åstadkomma resultat. Det innebär även ett erkännande av att politiska utmaningar kräver en dialog på politisk nivå (med stats- och regeringschefer) på bilateral, regional och multilateral grundval.

Tänkbara initiativ som kan utvecklas är exempelvis följande:

På bilateral nivå

- Att, med hänsyn till att EU och Ryssland är och kommer att vara beroende av varandra inom energisektorn, arbeta för ett övergripande avtal med Ryssland som omfattar alla energiprodukter. Syftet bör vara att integrera EU:s och Rysslands energimarknader på ett ömsesidigt, öppet och icke-diskriminerande sätt som gagnar båda sidor. Ett sådant avtal bör helst förhandlas fram inom avtalsramen efter partnerskaps- och samarbetsavtalet.
- Att fortsätta det strategiska energipartnerskapet med Norge (däribland stödja landets önskan att ansluta sig till fördraget om energigemenskapen) och tillämpa en liknande strategi när det gäller Algeriet.
- Att hjälpa Turkiet att fullt ut utnyttja landets potential att bli ett viktigt nav för energitransitering och särskilt främja dess snabba integrering i fördraget om energigemenskapen.
- Att tillämpa samförståndsavtalet mellan EU och Ukraina om energisamarbete, införa ett övergripande kapitel om energi i det kommande bilaterala avtalet och överväga Ukrainas integrering i fördraget om energigemenskapen.
- Att lägga särskilt tonvikt vid genomförandet av de energirelaterade bestämmelserna i handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken.
- Att utveckla bilateralt energisamarbete med viktiga producent- och transiteringsländer i norra och kontinentala Afrika, Kaukasus, Kaspiska bäckenet och Centralasien, Mellanöstern och Gulfstaterna samt Latinamerika.
- Att stärka den bilaterala dialogen och samarbetet med det viktigaste konsumentländerna, särskilt USA (där det behövs en mer politisk dialog om energi) samt med Japan, Kina och Indien i ett försök att utveckla en gemensam strategi när det gäller globala energifrågor. Målet skulle vara att förbättra världsenergimarknadernas öppenhet och funktion och att utveckla hållbara energiresurser och energieffektivitet.

På regional nivå

- Att utvidga EU:s inre marknad genom att fördraget om energigemenskapen utvidgas till att omfatta relevanta EES-länder och relevanta länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken.
- Att utveckla en harmoniserad lagstiftning genom den europeiska grannskapspolitiken för att förbättra investeringsklimatet och garantera lika villkor när det gäller marknadsöppning, rättvis konkurrens, miljöskydd och miljösäkerhet.

På multilateral nivå

- Att integrera EU:s energimål fullt ut i dess multilaterala handelspolitik och eventuellt söka uppnå dem genom WTO.
- Att avsluta förhandlingarna om transiteringsprotokollet till energistadgan och se till att energistadgefördraget ratificeras av alla undertecknare av stadgan.
- Att uppmuntra de medlemsstater som är medlemmar i G8 och kommissionen att utnyttja detta forum för att främja EU:s energiintressen, även inom ramen för G8+5, där de viktigaste producenterna och konsumenterna samlas.
- Att överväga hur samarbetet med Internationella energiorganet kan förstärkas och dess medlemskrets utvidgas.
- Att främja ett internationellt avtal om energieffektivitet, driva på utvecklingen av förnybar energi och ta fram energieffektiva tekniker.

Europeiska rådet uppmanas att överväga om dessa förslag bör tas med i den vidare reflektionsprocess som skall leda fram till en energipolitik för Europa och en samlad handlingsplan som skall godkännas våren 2007, och i vilken utsträckning de bör genomföras redan innan man ser resultatet av denna vidare process.

Bilaga: EU:s gas- och oljeförbrukning 2004 efter källor

	GAS	OLJA
Import från Ryssland	24 %	27 %
Import från Norge	13 %	16 %
Import från Mellanöstern		19 %
Import från Algeriet	10 %	
Import från Nordafrika		12 %
Inhemsk produktion	46 %	21 %
Andra områden	7 %	5 %