

U 44/2011 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om meddelandet om trygg energiförsörjning och internationellt samarbete (meddelandet om EU:s yttre förbindelser på energipolitikens område) och förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens meddelande av den 7 september 2011 om trygg energiförsörjning och internationellt samarbete samt förslaget till Europa-

parlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet samt en promemoria om meddelandet och förslaget.

Given i Helsingfors den 27 oktober 2011

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

Industriråd Sirkka Vilkkamo

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2011/1564
EU/2011/1565

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET
OCH RÅDET
OM TRYGG ENERGIFÖRSÖRJNING OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE -
"EU:S ENERGIPOLITIK: SAMARBETE MED PARTNER UTANFÖR
VÅRA GRÄNSER"**

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT OM INRÄTTAN-
DET AV EN MEKANISM FÖR INFORMATIONsutBYTE OM MELLANSTATLIGA
AVTAL MELLAN MEDLEMSSTATERNA OCH TREDJELÄNDER
PÅ ENERGIOMRÅDET**

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen antog den 7 september 2011 ett meddelande om trygg energiförsörjning och internationellt samarbete - "EU:s energipolitik: Samarbete med partner utanför våra gränser" (KOM(2011) 539 slutlig) samt lade fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet (KOM(2011) 540 slutlig).

De politiska och rättsliga ramarna för EU:s energipolitik har förändrats då det i Lissabonfördraget och Europa 2020-strategin drags nya riktlinjer för energipolitiken. Det är klart att EU inte kan nå dessa mål utan att på lämpligt sätt hantera den yttre dimensionen.

Bakgrunden till beslutsförslaget utgörs av Europeiska rådets slutsatser av den 4 februari 2011 i vilka det konstateras att unionens och medlemsstaternas verksamhet behöver samordnas bättre för att EU:s yttre förbindelser med de viktigaste producent-, transit- och konsumentländerna ska bli konsekventa och enhetliga.

EU:s yttre förbindelser på energipolitikens område är fortfarande dåligt samordnade och EU:s inflytande som regional aktör är inte jämförbart med dess storlek på marknaden. När det gäller de yttre förbindelserna på energiområdet är det viktigt att tala med en samlad röst. De yttre förbindelserna på ener-

giområdet bör också vara en del av EU:s yttre åtgärder.

Energimarknaden i EU utgör världens största enskilda marknadsområde och med sina 500 miljoner konsumenter är EU den största energiimportören. EU importerar över 60 procent av sin gas och över 80 procent av sin olja. Nationella åtgärder förbättrar inte EU:s ställning som ett stort marknadsområde.

Också den internationella energipolitiken bör sträva mot målen ökad hållbarhet, säkerhet konkurrenskraft. Relationerna till energiproducerande länder och transitländer är viktiga men också stora konsumenter inom framväxande och utvecklande ekonomier är viktiga.

Nya efterfråge- och utbudsmarknader för energi samt den hårdnande konkurrensen om energi förutsätter att EU är kapabel att på den internationella energimarknaden agera med en vikt som motsvarar dess storlek när det gäller relationer till nyckelpartner och andra tredjeländer. Europa borde ha i högre grad diversifierade importkällor och rutter för energiimport fram till år 2020.

Behovet att finna internationella lösningar kräver att EU ska främja sina mål för att sänka koldioxidutsläppen och öka energieffektiviteten också i den internationella energipolitiken. EU har redan många bilaterala avtal och samförståndsavtal samt multilaterala avtal med tredjeländer, såsom fördragen om energigemenskap och energistadga.

Beslutsförslaget ligger i linje med Lissabonfördragets princip som förutsätter att

medlemsstaterna i sina bilaterala relationer med tredjeländer i fråga om energi och i internationella diskussioner arbetar för EU:s gemensamma bästa. De externa dimensionerna i EU:s energipolitik ska säkerställa solidaritet, ansvarsfullhet och öppenhet mellan alla medlemsstater. Det behövs bättre koordinering på både EU:s och medlemsstaternas nivå.

Internationellt samarbete behövs för att det skulle vara möjligt att svara på EU:s och andra länders gemensamma utmaningar. Sådana utmaningar är bl.a. klimatförändringar, miljö- och säkerhetsfrågor, trycket att åstadkomma bättre energieffektivitet och ny teknik samt höga och ostabila energipriser.

2 Beslutsförslagets rättsliga grund

Beslutsförslaget baserar sig på artikel 194 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF). I artikeln föreskrivs att inom ramen för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och med hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön ska målet för unionens politik på energiområdet vara att i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna bl.a. garantera att energimarknaden fungerar och garantera energiförsörjningen i unionen. På basis av artikeln kommer förslaget att behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det betyder bl.a. att Europaparlamentet deltar i beslutsförandet och att ett godkännande av förslaget kräver kvalificerad majoritet i rådet.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Meddelandet om trygg energiförsörjning och internationellt samarbete - "EU:s energipolitik: Samarbete med partner utanför våra gränser"

I meddelandet presenteras fyra prioriteringar: 1) den yttre dimensionen av EU:s inre energimarknad, 2) stärka partnerskap för trygg, säker, hållbar och konkurrenskraftig energi, 3) förbättra tillgången till hållbar energi för utvecklingsländerna, samt 4) bättre främja EU:s politik utanför dess gränser. I strategin räknas det upp sammanlagt 43 konkreta åtgärder.

3.1.1 Den yttre dimensionen av EU:s energimarknad

Kommissionen föreslår i meddelandet införande av ett system för informationsutbyte som skulle innebära att medlemsstaterna är skyldiga att informera kommissionen om alla mellanstatliga avtal mellan medlemsstater och tredjeländer på energiområdet. Kommissionen är också beredd att ge sitt rättsliga stöd till medlemsstater som förhandlar om avtal som direkt berör den inre marknadens lagstiftning. Dessutom har kommissionen som mål att avtal på EU-nivå ska ingås med tredjeländer.

Diversifiering av EU:s energiförsörjningskällor och -sträckningar är viktigt. Kommissionen har som mål att framskrida i genomförandet av EU:s prioriterade energiinfrastrukturprojekt. Särskilt bör källorna och sträckningarna för gasförsörjning diversifieras, bl.a. genom att snarast möjligt öppna den södra korridoren. EU ska också säkerställa funktionsdugligheten och driftsäkerheten hos befintliga transportrutter för olja och gas i öst och stödja upprustningen av det ukrainska gasöverföringsnätet. EU strävar också efter att främja samarbetet kring projekt om förnybar energi med länderna i södra Medelhavsregionen, såsom den s.k. solenergiplanen för Medelhavet.

EU:s mål är vidare att få till stånd en mer långtgående integration med alla närliggande stater. Förhandlingarna med Schweiz om ett avtal som syftar till full integration av elmarknaderna bör slutföras. Energisamarbetet med länder som befinner sig i anslutningsprocessen till EU ska intensifieras. Fördraget om energigemenskapen bör fördjupas och dess giltighet förlängas efter år 2016. Kommissionen föreslår också inrättande av ett nytt energipartnerskap mellan EU och södra Medelhavsområdet, med fokus på en marknadsutveckling för elektricitet och förnybar energi. EU vill dessutom uppmuntra grannländerna att genomföra en ambitiös politik för energieffektivitet och förnybar energi.

Bland EU:s grannländer har Ryssland en unik ställning. Kommissionen betonar betydelsen av en stark juridisk grund för samarbetet. Det är därför viktigt att åstadkomma ett nytt grundfördrag mellan EU och Ryssland.

Också på kärnenergisidan bör avtalen mellan Euratom och Ryssland finslipas. Genomförandet av partnerskapet för modernisering mellan EU och Ryssland ska påskyndas. Dessutom bör avtalen mellan EU, Ryssland och Vitryssland om att koppla Baltikum loss från det ryska elnätet och att integrera det i EU:s elnät bör färdigställas. Kommissionen vill uppgöra en EU-Ryssland färdplan för energipolitiken fram till 2050, som fastställer samarbetsmöjligheterna på lång sikt. Dessutom bör man få till stånd ett trepartssamarbete mellan EU, Ryssland och Ukraina vilket skulle säkerställa stabila och oavbrutna naturgas transporter till EU-området.

3.1.2 Stärka partnerskap för trygg, säker, hållbar och konkurrenskraftig energi

EU vill fördjupa befintliga dialoger med större energiexportörer samt utveckla nya dialoger för att inbegripa exempelvis förnybar energi och flytande naturgas (LNG). Fokusen i samtliga dialoger bör ligga på god energiförvaltning och investeringar samt hållbar energi och energieffektivitet.

EU:s samarbete med industrialiserade och snabbt växande ekonomier bör fokusera särskilt på koldioxidsnål teknik och energieffektivitet samt inbegripa också juridiskt samarbete, gemensamma FoU-projekt samt samarbete i fråga om materialeffektivitet, särskilt när det gäller kritiska jordmineraler. Ett trepartssamarbete bör inledas, särskilt med USA och Japan, kring sådana sällsynta jordmineraler som har anknytning med energisektorn. Långsiktiga färdplaner för koldioxidsnål energi bör utarbetas med vissa partnerländer såsom USA och Japan. Ömsesidighetsprincipen inom EU:s energirelaterade vetenskaps- och tekniksamarbete bör lyftas fram i enlighet med initiativet om en innovationsunion. EU och medlemsstaterna bör också utveckla gemensamma strategier för samarbetet med Kina, Indien, Brasilien och Sydafrika.

Ett stabilt och förutsägbart ram behövs för handel och investeringar. EU bör också ta itu med handels- och investeringshinder. Industrins deltagande i EU:s energidialoger bör uppmuntras genom att ordna speciella affärsforum. Ett viktigt instrument är också fördrä-

get om energistadgan. Arbetet i energistadgeprocessen bör fokuseras på handel, transit och investeringsfrågor samt att utvidga det geografiska området för stadgan.

På kärnenergiområdet har EU som mål att uppmuntra partnerländerna att förbinda sig juridiskt till att iaktta och genomföra befintliga internationella standarder och åtgärder. EU:s kärnsäkerhetsbedömningar bör utvidgas till att gälla också EU:s grannländer och närområden. Bilateral Euratom-avtal bör granskas och deras räckvidd utökas till frågor om leverans av kärnbränsle, kärnavfall, säkerhetsstandarder och kärnforskning samt ekonomisk hjälp vid tekniskt samarbete. EU bör också för sin del förespråka internationellt bindande kärnsäkerhetsstandarder i multilaterala diskussioner, särskilt under IAEA.

Också säkerheten hos olje- och gasutvinningen till havs är viktig. EU bör således utveckla det regionala samarbetet med offshore-regulatorer. Ett forum med intresserade partner inom Medelhavsområdet bör skapas för att aktivt främja högsta säkerhetsstandard för olje- och gasutvinning till havs i regionen. Frågor som rör säkerheten hos olje- och gasutvinningen till havs bör också tas upp med producentländer inom OPEC.

3.1.3 Förbättra utvecklingsländernas möjligheter i fråga om tillgången till hållbar energi

I dag saknar 1,4 miljarder människor i världen alltjämt tillgång till el, de flesta av dem i Afrika söder om Sahara och i Sydasi-en. Dessutom är 2,7 miljarder människor fortfarande beroende av traditionell biomassa som energikälla vid matlagning.

EU ska trappa upp satsningarna för att uppnå energimålen för EU-Afrika 2020 om tillförlitlig och trygg energiförsörjning och ökad användning av förnybar energi. EU bör också stöda samarbetet på regional nivå i utvecklingsländerna, de rättsliga ramarna för att skapa marknader och locka till sig investeringar från den privata sektorn, särskilt i Afrika. Fler resurser från EU:s utvecklingsbistånd bör mobiliseras för att få igång investeringsprojekt. Energin bör också integreras i alla EU:s utvecklingspolitiska instrument och samtidigt bör fler sektorspecifika stödformer och finansieringsinstrument skapas.

Viktiga åtgärder är bl.a. tekniköverföring, forskning och innovation, stimulering av decentraliserad förnybar kraftproduktion och främjande av privata initiativ. EU strävar efter att underlätta de minst utvecklade ländernas tillgång till klimatfinansiering varför UNFCCC:s CDM-åtgärder (Clean Development Mechanism) bör ha större fokus på energi.

3.1.4 Bättre främja EU:s politik utanför dess gränser

När de strategier och prioriteringar som presenterats ovan ska genomföras krävs bättre sammanhållning i EU:s åtgärder. Olika partner- och grannländer behöver dock samarbetsformer och -ramar av olika slag.

Kommissionen föreslår inrättande av en ny strategigrupp för samordning av EU:s internationella energisamarbete. Det är viktigt att EU talar med en samlad röst i IEA-, IEF-, IPEEC- och IRENA-sammanhang. EU ska också främja konkreta åtgärder i G8/G20-sammanhang när det gäller instabila oljepriser, säkerhet vid offshorebörning, kärnsäkerhet och strategier för koldioxidsnål energi. EU bör också ha en aktiv roll i den globala energistyrningsdebatten.

EU bör öka samordningen av sitt finansiella stöd med medlemsstaternas samt de olika internationella finansinstitutens stöd i tredjeländer och försöka hitta synergier mellan olika bidrag. Kommissionen överväger att skapa en databas för energiprojekt i partnerländer, vilka finansieras av EU, EU:s medlemsstater, EIB, EBRD och andra.

Energisäkerhet och hållbarhet ska vara integrerade i de finansiella instrumenten till EU:s prioriteringar för den yttre energipolitiken efter år 2013.

3.2 Förslaget till beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal

I det skilda beslutsförslag som lades fram i anslutning till energimeddelandet föreslår kommissionen införande av ett system för informationsutbyte som skulle innebära att medlemsstaterna åläggs att informera kommissionen om alla mellanstatliga avtal mel-

lan medlemsstater och tredjeländer på energiområdet.

Den nya mekanismen för informationsutbyte ska omfatta endast mellanstatliga avtal som kan påverka funktionen av den inre marknaden för energi eller en trygg energiförsörjning i unionen, eftersom de här två frågorna är nära förbundna med varandra. Det är särskilt viktigt att mekanismen omfattar alla mellanstatliga avtal som påverkar leveranserna av gas, olja och elektricitet genom fast infrastruktur eller den totala mängd energi som importeras från tredjeländer till EU.

Beslutet ska inte tillämpas på sådana mellanstatliga avtal som redan omfattas av andra särskilda anmälningsförfaranden på grundval av andra unionsrättsakter, med undantag för mellanstatliga avtal som måste anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 13.6 i förordning (EU) nr 994/2010 om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen.

Med "mellanstatliga avtal" avses rättsligt bindande avtal mellan medlemsstater och tredjeländer som kan påverka funktionen av den inre marknaden för energi eller en trygg energiförsörjning i unionen.

Beslutsförslaget ska gälla avtal mellan kommersiella operatörer endast till den delen att de mellanstatliga avtalen innehåller uttryckliga hänvisningar till dessa kommersiella avtal. Kommersiella operatörer som förhandlar om kommersiella avtal med operatörer från tredjeländer får dock be kommissionen om vägledning för att undvika potentiella konflikter med unionens lagstiftning. Medlemsstaterna ska till kommissionen inom tre månader från det att beslutet trätt i kraft översända alla befintliga mellanstatliga avtal med tredjeländer, inklusive avtal som tillämpats provisoriskt, och nya mellanstatliga avtal i deras helhet inklusive bilagorna till avtalen och andra texter som innehåller uttryckliga hänvisningar till dessa samt alla ändringar av dem. Kommissionen bör göra all information som tas emot tillgänglig för alla andra medlemsstater i elektronisk form. När medlemsstaterna lämnar information till kommissionen får de meddela om den information som lämnas in, särskilt den kommersiella informationen, innehåller uppgifter som ska betraktas som konfidentiella och huruvida

uppgifterna kan göras tillgängliga för andra medlemsstater. En begäran om konfidentialitet ska respekteras av kommissionen. Begäran om konfidentialitet bör dock inte begränsa kommissionens rätt att granska konfidentiella uppgifter.

Medlemsstaterna bör redan på förhand underrätta kommissionen om sin avsikt att inleda förhandlingar om nya mellanstatliga avtal eller ändringar av befintliga mellanstatliga avtal. Kommissionen bör regelbundet hållas underrättad om pågående förhandlingar. Den bör ha rätt att delta som observatör i förhandlingarna. Medlemsstater får även begära att kommissionen biträder dem under deras förhandlingar med tredjeländer.

Kommissionen kan också tillhandahålla medlemsstaterna standardklausuler som dessa kan använda i upprättandet av mellanstatliga avtal och genom vilka det går att säkerställa att kommande mellanstatliga avtal är förenliga med unionens energilagstiftning.

Kommissionen ska dessutom, på eget initiativ och inom fyra veckor efter det att den har underrättats om att förhandlingar har avslutats, eller på begäran av den medlemsstat som har förhandlat om det mellanstatliga avtalet, ha rätt att bedöma om det förhandlade avtalet är förenligt med unionens lagstiftning. Om en sådan kontroll av förenligheten hos ett förhandlat mellanstatligt avtal med unionens lagstiftning har begärts av kommissionen eller medlemsstaten i fråga, ska det förhandlade mellanstatliga avtalet lämnas in till kommissionen innan det undertecknas. Medlemsstaten i fråga får underteckna avtalet först efter att fyra månader har förflutit från inlämnandet av utkastet till avtal. Bedömningsperioden kan förlängas med medlemsstatens samtycke. Om kontroll av förenligheten har begärts och kommissionen inte har yttrat sig inom bedömningsperioden anses den inte ha haft några invändningar.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Kommissionens meddelande har inga konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

Förslaget till beslut om en mekanism för informationsutbyte har inga konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Meddelandet har inga direkta ekonomiska konsekvenser.

Förslaget till beslut om en mekanism om informationsutbyte har inga konsekvenser för EU:s budget. Den nya men obetydliga administrativa börda som medförs för Europeiska kommissionen orsakar inga merkostnader.

Beslutsförslaget bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för Finland.

5 Behandlingsfaser

5.1 Den nationella behandlingen av förslaget

Arbets- och näringsministeriet har begärt utlåtande om förslaget och utkastet till U-skrivelse av energi- och Euratom-sektionen som lyder under kommittén för EU-ärenden.

5.2 Behandlingen av förslaget i EU:s institutioner

Kommissionen presenterade meddelandet och beslutsförslaget för energiarbetsgruppen den 12 september 2011 varefter behandlingen i arbetsgruppen inleddes.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig positivt till samordningen av frågor som rör EU:s externa relationer på energiområdet och anser att meddelandet om EU:s yttre förhållanden på energipolitikens område samt förslaget till beslut om en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal är ändamålsenliga och behövliga, och att dessa bildar en bra grund för fortsatta diskussioner. Statsrådet kommer att ta närmare ställning till de fortsatta åtgärder som föreslås i meddelandet om energirelationer när kommissionen lagt fram mer detaljerade förslag om dessa.

Det nya instrumentet för anmälan av mellanstatliga avtal till kommissionen ska organiseras så att det kräver så få administrativa

förfaranden som möjligt. Distributionen av information till andra medlemsstater ska skötas absolut konfidentiellt så att sekretessbelagd information inte förmedlas vidare av kommissionen. Finland anser det också viktigt att anmälningsskyldigheten endast gäller mellanstatliga avtal och inte avtal mellan företag inkl. statsägda företag. Det är också viktigt att kommissionen deltar i förhandlingarna mellan stater endast om medlemsstaten i fråga begär det. De fyra månader före avtalets undertecknande som ska reserveras för kommissionens förhandsgranskning av avtalsdokument kan betraktas som en onödigt lång period. Finland har för närvarande inte några gällande mellanstatliga avtal på energiområdet och sådana behöver enligt aktuell uppskattning inte heller ingås inom en nära framtid. Denna mekanism för anmälan omfattar inte finländska företags samarbete med företag i tredjeländer. Målsättningen med beslutsförslaget kan betraktas som motiverad med tanke på den inre marknaden för energi och EU:s energisäkerhet. Det kan också innebära stöd för medlemsstaterna. Beslutet får dock inte inkräkta på medlemsstaternas principiella kompetens att ingå internationella avtal genom att ge kommissionen behörighet att direkt ingripa i innehållet i avtalen.

Målet att tala med en samlad röst i fråga om de externa relationerna på energiområdet är värt att understödja. I detta syfte föreslår kommissionen inrättande av en ny strategigrupp för samordning av det internationella energisamarbetet. Finland kan godkänna inrättandet av en ny strategigrupp. Det är dock viktigt att också små medlemsstater är representerade i denna grupp.

Diversifiering av de energikällor och -rutter som EU utnyttjar är viktigt. Finland anser dock att investeringarna i energiinfrastrukturen huvudsakligen bör åstadkommas på marknadsvillkor.

EU:s viktigaste partner är Ryssland. Ryssland är också Finlands viktigaste partner när det gäller energi. Naturgas-, olje- och elhandeln med Ryssland har fungerat praktiskt taget utan problem. Samtidigt har Finland dock sett till att leverans- och försörjningssäkerheten är tryggad på ett hållbart sätt. Detta tillvägagångssätt bör införas i större utsträckning också inom EU: energiförsörjningen bör tryggas genom egna åtgärder bl.a. genom utveckling av den inre marknaden och diversifiering av försörjningskällorna, vilket möjliggör neutrala handelsrelationer till tredjeländer.

Diskussionerna om EU:s relationer med tredjeländer, särskilt med strategiska partner, ska vara helhetsinriktade. I relationerna bör uppmärksamhet fästas förutom vid den traditionella utrikespolitiken dessutom också vid handels-, utvecklings-, ekonomi-, rätts-, och klimatfrågorna samt beröringspunkterna mellan inrikes- och utrikespolitiken.

Finland ställer sig fullständigt bakom målet att förbättra tillgången till hållbar energi för utvecklingsländerna med tanke på den stora och ytterligare växande energifattigdomen i dessa. Det är värt att noteras att energitransformationen håller på att ske och behovet att övergå till koldioxidsnål ekonomi uppenbarar sig samtidigt i både EU och utvecklingsländerna.

Inom EU finns det ett behov att öka samordningen av bl.a. energi-, transport- och miljöpolitik. Nordafrikas roll som en del i Europas energisäkerhet behöver klarläggas ytterligare.

I energimeddelandet föreslås att energifrågorna ska integreras i samtliga instrument för EU:s utvecklingspolitik, varför det är viktigt att säkerställa konsekvensen i förhållande till EU:s nya reviderade utvecklingspolitik.