

720

UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

1. april 2004



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om retningslinjer for transeuropæiske net på energiområdet, KOM(2003) 742 endelig.

P. B. Olsen

30. marts 2004

J.nr.:

Ref.: JR/SVF

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om retningslinjer for transeuropæiske net på energiområdet

KOM(2003) 742 endelig

Nyt notat.

Resumé

Kommissionen finder, at der må bygges ny infrastruktur for at sikre dels en gnidningsløs funktion af det udvidede europæiske energimarked, dels de fremtidige el- og gasforsyninger til EU.

De ti nye medlemsstaters tiltrædelse gør det nødvendigt at tilpasse de eksisterende retningslinjer for de transeuropæiske net på energiområdet (TEN-energi), navnlig for at afklare tiltrædelseslandenes stilling og mulighederne for finansiering af projekter af fælles interesse i et udvidet EU. Forslaget er også nødvendigt af hensyn til at tilpasse retningslinjerne yderligere til EU's nye tilnærmelsespolitik over for de nye nabolande efter udvidelsen. Denne revision af TEN-retningslinjerne omfatter projekter, som er nødvendige for at forbinde tiltrædelseslandene til det indre marked for elektricitet og gas. Der er behov for at færdiggøre listen over projekter, som nu er berettiget til at modtage støtte.

Kommissionen har foreslået at øge det nuværende loft på 10% for bidrag til et projekts udviklingsfase til 20% for prioriterede projekter, samt at der i særlige tilfælde skal kunne ydes investeringsstøtte og ikke som hidtil alene støtte til feasibility-studier. Dette forhandles stadig i Rådet (ECOFIN).

Kommissionen anser det for hensigtsmæssigt, at Kommissionen gives mulighed for at udpege en koordinator for en såkaldt prioritetsakse eller et prioriteret projekt og at udstede en erklæring om anerkendelse af den europæiske interesse til grænseoverskridende prioriterede projekter. Disse nye værktøjer er efter Kommissionens opfattelse nødvendige for at fremskynde forberedelsen af projekter og lette deres vej gennem de langvarige godkendelsesprocedurer.

1. Status og baggrund

Kommissionen forelagde den 10. februar 2004 ovennævnte forslag for Europa-Parlamentet og Rådet. Forslaget skal under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 156, vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i EF-traktaten.

Baggrunden for forslaget er, at der siden vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1229/2003/EF af 26. juni 2003 om opstilling af et sæt retningslinjer for transeuropæiske net på energiområdet¹ er opstået et behov for fuldt ud at integrere de tiltrædende lande i retningslinjerne og efter behov at tilpasse retningslinjerne yderligere til EU's nye tilnærmelsespolitik over for de nye nabolande.

Den gradvise etablering af et reelt europæisk marked for elektricitet og gas, herunder potentielt flere end 35 lande med en befolkning på over 600 mio. mennesker, bør ifølge Kommissionen være et klart mellemfristet mål for Den Europæiske Union, og TEN-energiretningslinjerne vil kunne yde et værdifuldt bidrag til opfyldelsen af målet.

Mange af projekterne, som forbinder EU med tiltrædelseslandene, er allerede berettiget til at modtage TEN-midler. I betragtning af den hastighed, hvormed udvidelsen af et udvidet europæisk marked for elektricitet og gas forløber, er der dog behov for at færdiggøre listen over projekter, som nu er berettiget til at modtage støtte.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at der i perioden 2007–2013 forventes et investeringsbehov på ca. 28 mia. EUR (20 mia. EUR i EU og 8 mia. i tredjelande) til bygning af prioriterede projekter inden for elektricitets- og gasnet. Der vil blive brug for yderligere midler til at færdiggøre de andre projekter af fælles interesse. Disse investeringer foretages hovedsageligt af energinetoperatørerne og andre private midler, der suppleres med fællesskabsstøtte og lånemekanismer, hvor det er hensigtsmæssigt.

2. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at forslagets formål er at sikre, at der opstilles et sæt retningslinjer omfattende mål og prioriteringer samt hovedlinjerne i Fællesskabets aktioner med hensyn til transeuropæiske energinet. I disse retningslinjer fastlægges projekter af fælles interesse, herunder prioriterede projekter, inden for transeuropæiske elektricitets- og naturgasnet.

Konkret omfatter forslaget bestemmelser om følgende centrale emner:

- Med udkastet til beslutning om Retningslinjer for transeuropæiske energinet opdateres den eksisterende beslutning til også at omfatte de 10 nye EU-medlemslande.
- Foruden de mekanismer, der er nævnt i TEN-retningslinjerne på energiområdet vedrørende fremme af forberedelsen og gennemførelsen af prioriterede projekter, præsenteres to yderligere muligheder, nemlig at Kommissionen:
 - i) udsteder en erklæring om anerkendelse af den europæiske interesse, som giver højeste prioritet til grænseoverskridende prioriterede projekter, der har en væsentlig betydning for integrationen af de berørte net

¹

EUT L 176 af 15.7.2003, s.11.

- ii) udpeger en koordinator for en given prioritetsakse eller for et enkelt prioriteret projekt.

Disse nye tiltag foreslås for at løse vanskeligheder i forbindelse med forskellige tidsplaner, prioriteter og metoder ved analysen af grænseoverskridende projekter. Vanskelighederne er især knyttet til meget tidkrævende myndighedsbehandling i forbindelse med projekter med betydelig lokal borgerinteresse, herunder bekymring for miljøhensyn m.v.

Blandt forslagene til prioriterede projekter, som er opført i et annekst til forslaget, figurerer to forslag der påkalder sig særlig dansk interesse. Det drejer sig for det første om projektet EL7, der sigter på en forøgelse af samkøringskapaciteten på elområdet og en forbedret integration af el produceret på kommende store havmølleparker i Danmark og Tyskland. Projektet er knyttet til den såkaldte Østersøringforbindelse, og omfatter - foruden Danmark og Tyskland - Norge, Sverige, Finland, Polen, de baltiske lande og Rusland. Det andet projekt er NG 1, der omhandler etablering og forstærkning af naturgasledninger som sammenkobler nogle af de vigtigste europæiske gaskilder, forbedrer interoperabiliteten mellem nettene og øger forsyningssikkerheden. Projektet omfatter UK og det nordvestlige europæiske fastland, herunder Holland, Danmark og Tyskland, samt Polen, de baltiske lande, Finland og Rusland, herunder North Trans og Yamal-rørledningerne fra Rusland til Europa. Disse projekter er desuden en del af det såkaldte "Quick start" program, vedtaget af Det Europæiske Råd december 2003, jf. også Kommissionens vækstinitiativ.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører, at målene for den foreslåede beslutning, som er at fremme investeringer i prioriterede projekter, er at der bygges ny infrastruktur som sikrer en gnidningsløs funktion af det udvidede europæiske marked og fremtidige el- og gasforsyninger til EU.

Dette forudsætter et tæt samarbejde mellem EU, hvorfor beslutningen bedre kan gennemføres på fællesskabsplan, i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincipperne.

Regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

4. Gældende dansk ret

Forslaget er ikke reguleret i dansk ret

5. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige, administrative og statsfinansielle konsekvenser:

Gennemførelsen af forslaget forventes ikke at ville medføre behov for lovvændringer. Ej heller forventes forslaget at ville medføre finansielle konsekvenser for stat, amter eller kommuner.

Samfundsøkonomiske konsekvenser:

Der kan som følge af forslaget blive tale om, at EU afholder en meget begrænset del af de udgifter til investeringer i ny transmissionskapacitet, som ellers skulle have været betalt af de systemansvarlige virksomheder og opkrævet via elregningen hos forbrugerne. Dette vil betyde en (marginal) forbedring af samfundsøkonomien ud fra en national betragtning.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vil fremme investeringer i transmissionskapacitet. Ud over øget forsyningssikkerhed vil et bedre udbygget transmissionsnet kunne forbedre vedvarende energiformers indpasning i elsystemet og dermed have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark. Øget transmissionskapacitet kan dog medføre belastning af landskaber i det omfang, udbygning med luftledninger bliver et resultat af implementeringen.

6. Høring

Forslaget har været udsendt i høring den 26. januar 2004 til 86 interessenter. Fra høringssvarene skal følgende fremhæves:

Elkraft System hilser det velkomment at der gøres en indsats for at lette vedtagelsen og gennemførelsen af transmissionsforbindelser med betydning for det samlede elsystem.

Med hensyn til den konkrete prioritering af projekter, bør der tages hensyn til det arbejde der pågår i Nordel med udpegningen af prioriterede snit, som forventes afsluttet i indeværende år.

Dansk Energi hilser Kommissionens initiativ vedr. en ajourføring af reglerne om prioriterede europæiske transmissionsforbindelser for el og gas velkommen.

En væsentlig hindring for realiseringen af de nødvendige transmissionsforbindelser – specielt for el – er den lange myndighedsbehandling. Der ses ikke at være foreslået afgørende initiativer for at lette på dette.

Kommissionen har i den til ”pakken” hørende ”meddelelse fremført, at kabellægning i mange tilfælde vil kunne fremme myndighedsbehandlingen, fordi modstanden blandt beboerne i de berørte områder vil være mindre. Dansk Energi advarer imod at stille for store forventninger til kabellægning på 400 kV niveau – særligt på grund af de fortsat meget store omkostninger. Kommissionen konkluderer selv i sit baggrundsnotat ”Undergrounding Electricity Lines in Europe” (Kabellægning af elnet i Europa) af 10. december 2003, at ”forskellen i omkostninger mellem kabellægning og luftledninger er stadig høj og vil forblive høj, medmindre en fremtidig masseproduktion af kabler reducerer deres konstruktionsomkostninger”. Men man siger i den ”politiske” konklusion på baggrundsnotatet, at ”ekstraomkostningerne ved at kabellægge disse kritiske afsnit (: flaskehalse) må forventes at blive opvejet af de øgede fordele for styringen af et integreret europæisk elmarked uden barrierer ved grænserne”. Men der savnes en forklaring på, hvordan investering i en kabellagt forbindelse bliver betalt for denne generelle fordel. Yderligere viser danske erfaringer, at også kabellægning kan give anledning til lokal modstand i forbindelse med forskellige konsekvenser af nedgravningen.

Forslaget lider noget under, at man fokuserer på så mange forbindelser af ”fælles interesse”. Og når man vælger væsentligt færre af ”europæisk interesse” er det ikke særligt klart, hvilke fordele netop disse projekter kan nyde. Yderligere synes man at overse, at afhjælpning af flaskehalse internt i ét land i praksis kan være af lige så stor ”europæisk interesse” som forbindelser mellem to lande.

Endelig stiller Dansk Energi sig noget tvivlende over for, om ”europæiske koordinatore” i praksis kan bidrage meget til realiseringen af de mange vigtige projekter. Dansk Energi lægger i den forbindelse væsentligt mere vægt på et tæt samarbejde mellem de europæiske systemansvarlige og på deres samarbejde med regulatorer og andre myndigheder.

Dansk Industri er helt enig i, at en forudsætning for velfungerende energimarkeder er, at energinfrastrukturen mellem landene er tilpas veludbygget til at sikre konkurrencen over grænsen, samt at ejerskab og regler for benyttelsen af kapaciteten understøtter dette. DI er derfor positiv over for identificering af vigtige infrastruktur-investeringer, som beslutningen er udtryk for. Beslutningen forholder sig til behovet for infrastruktur mellem EU-landene og lande, der grænser op til EU. Flaskehalse internt i et EU-medlemsland kan i imidlertid også påvirke handlen mellem landene og har derfor også stor betydning for udvikling af et konkurrencebaseret indre marked for energi.

Elsam finder, at Rådsbeslutningen først og fremmest har til hensigt at få implementeret eksisterende retningslinier for energinetværk i de nye medlemslande. Det sikrer gennemsigtighed og harmonisering af regler. Projekterne bør vurderes ud fra både deres bidrag til sikring af et velfungerende elmarked og forsyningssikkerhed. Der kan dog stilles spørgsmål ved, om ambitionsniveauet står mål med de tiltag, som foreslås implementeret i retningslinierne.

Elsam betragter det som positivt, at rådsbeslutningen oplister anbefalede udbygninger af energinetværk i hele EU og til lande, der grænser op til EU. Det er med til ikke kun at sikre tilstrækkelig kapacitet, men også tilstrækkelige leverancer af gas, og er dermed også et bidrag til at sikre forsyningen af brændsler. Det er dog ikke altid, at øget transmission mellem lande løser flaskehalsproblemer, hvis det er nationale problemer, der er flyttet til grænsen. Løsningen vil i disse tilfælde være forstærkning nationalt eller etablering af flere prisområder.

Det bør fremhæves, at retningsliniernes forslag til udbygning af net ikke er fuldstændig. Udbygningen med vedvarende energi har de seneste 10 år ændret kravene til transmissionsnettet i Norden betydeligt. En fortsat udbygning med især vind i Nordtyskland vil stille nye krav til nettet og kan medføre behov for alternative forbindelser.

Generelt bør der ved udbygning af transmissionsnettet være fokus på forbindelse af områder med store forskelle i andelen af vindkraftkapacitet eller kapacitetsoverskud/-underskud. Det giver de største gensidige samfundsøkonomiske gevinster.

Det Økologiske Råd samt Organisationen for Vedvarende Energi finder overordnet, at dette forslags første prioritet burde være at medvirke til en forstærket miljømæssig bæredygtig udvikling i stedet for som hovedprioritet blot at medvirke til øget konkurrence og en påstået lavere pris for kunderne.

Transeuropæiske energi netværk bør således kun støttes, hvis disse giver miljømæssige og/eller bæredygtige fordele, som ikke kunne være opnået ved gennemførelse af energibesparelser og/eller forbedringer og omlægninger i de regionale energisystemer.

Det Økologiske Råd samt Organisationen for Vedvarende Energi anbefaler derfor, at:

- Støtte til udbygning af transnationale energitransportsystemer bør kun ske, når indenlandske, regionale eller lokale bestræbelser for gennemførelse af energibesparelser er opbrugt. Gennemførelse af energibesparelser, øgning af energieffektiviteten, udbygning med kraftvarme og introduktion af et mere fleksibelt forbrug kan i ganske mange tilfælde sagtens løse nationale energimæssige forsyningsproblemer til gavn for miljøet og klimaet, uden udbygning af transmissionsnettene.

- Opbygning af transmissionsnet til international transport af vedvarende energi kan støttes, hvor denne VE lokalt eller regionalt er så rigelig, at regionale energisystemer ikke kan indpasse tilstrækkelige mængder VE. Ved opbygningen af det internationale transportsystem skal der derfor tages hensyn til forskelligheden i energisystemerne, således at den transmitterede VE kan komplettere energisystemer i andre lande på en intelligent måde. Dvs. at transportere rigelige mængder vindenergi til områder med rigelige mængder vandenergi og omvendt kan være fornuftigt, mens transport af kul-, olie- eller naturgasbaseret elektricitet til tilsvarende områder med samme energistruktur ikke kan støttes, da vil være at kaste penge ud af vinduet blot af hensyn til en idé om fri konkurrence..
- Der skal således ikke gives støtte til opbygning af internationale energitransmissions-systemer, hvor formålet alene er at øge konkurrencen mellem ligeværdige energisystemer uden at dette mindst samtidigt giver markante miljømæssige og klimamæssige fordele. Hensynet til konkurrence og kundepriser m.v. kan i stedet klares gennem en fornuftig monopollovgivning, samt en offentlig kontrol af forsyningssikkerhed, overkapacitet m.v.
- Støtte kan endvidere gives til opbygning af transmissionskapacitet med det formål at forsyne fjerntliggende regioner, såfremt mulighederne for gennemførelse af regionale energibesparelser og udnyttelse af regionale/lokale muligheder for VE (vind, biomasse, biogas m.v.) er opbrugt.
- Naturgasledninger fra lande uden for EU25 kan ikke generelt støttes såfremt de øger EU's afhængighed af fossile brændsler fra tredjelande. Undtagelser herfra kan ske, når anvendelse af naturgas markant vil bidrage til opfyldelsen af EU's nuværende og kommende klimamålsætninger, og når andre mere miljøvenlige tiltag såsom energibesparelser og indfasning af VE kan dokumenteres ikke at kunne levere mindst samme miljø- og klimaeffekt.
- Af hensyn til forsyningssikkerheden og minimering af overkapacitet på produktionssiden kan opbygningen af energitransmissionssystemer støttes, hvis dette af miljømæssige og klimamæssige grunde er klart optimalt. Dette kan dog kun ske, når øvrige muligheder for opnåelse af forsyningssikkerhed gennem energibesparelser, opbygning af fleksibelt energisystem, optimal integrering af VE og udbygning med kraftvarme kan dokumenteres at være gennemført og alligevel ikke tilstrækkeligt for opnåelse af en tilstrækkelig reservekapacitet til dækning af forsyningssikkerheden.

Ifølge Det Økologiske Råd samt Organisationen for Vedvarende Energi bør hensynet til EU's forsyningssikkerhed kun i ganske særlige tilfælde føre til, at der gives støtte til opbygning af transmissionskapacitet af energi produceret på fra tredjelande importerede fossile energikilder, nemlig når alle andre indsatser med energibesparelser, fleksibelt energiforbrug, kraftvarme og indfasning af VE kan dokumenteres opbrugt