

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.3.2011
KOM(2011) 105 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**i medfør af artikel 7 i afgørelse 2006/500/EF
(Energifællesskabstraktaten)**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i medfør af artikel 7 i afgørelse 2006/500/EF (Energifællesskabstraktaten)

Denne rapport er udarbejdet i medfør af Rådets afgørelse 2006/500/EF af 29. maj 2006 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af energifællesskabstraktaten, som foreskriver, at "tre år efter ikrafttrædelsen af denne afgørelse forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om de erfaringer, der er gjort med gennemførelsen af denne afgørelse, om nødvendigt ledsaget af et forslag om yderligere foranstaltninger". Denne rapport ser på energifællesskabets resultater og på de vigtigste udfordringer fremover.

1. Indledning – fra sammenbrud til samarbejde

Energifællesskabet er baseret på en traktat, der er undertegnet af på den ene side Den Europæiske Union¹ og på den anden side følgende ni kontraherende parter: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Moldova, Montenegro, Serbien, Ukraine og UNMIK². Fjorten af Den Europæiske Unions medlemsstater har desuden en særlig tilknytning til organisationen, hvilket afspejler sig i deres status som "deltagere" i processen (Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Det Forenede Kongerige). Georgien, Norge og Tyrkiet har på nuværende tidspunkt status som observatører.

Energifællesskabet handler om investeringer, økonomisk udvikling, energiforsyningssikkerhed og social stabilitet, men det er ikke det eneste. Det handler også om solidaritet, gensidig tillid og fred. Bare det, at energifællesskabet eksisterer, blot ti år efter afslutningen på Balkankonflikten, er en succes i sig selv, da det er det første fælles institutionelle projekt iværksat af ikke-EU-landene i Sydøsteuropa.

Energifællesskabet har ambitioner på tre niveauer: nationalt, regionalt og europæisk. På kort sigt søges det at skabe åbne og gennemsigtige nationale energimarkeder med stabile regulerings- og markedsmæssige rammer, der kan tiltrække investeringer i elproduktion og transmissionsnet (energiforsyningssikkerhed er af afgørende betydning for økonomisk udvikling og social stabilitet); på mellemlangt sigt bør der etableres et integreret energimarked i regionen, som giver mulighed for grænseoverskridende handel med energi, sikrer energiforsyningerne og inddrager miljøhensyn og sociale aspekter, og på lang sigt bør det regionale marked integreres fuldt ud i EU's indre marked for energi.

For at nå disse mål er der i energifællesskabstraktaten fastlagt passende foranstaltninger, som de kontraherende parter kan gennemføre ensidigt, sammen med nogle EU-medlemsstater eller i fællesskab med EU som helhed. Med deres tiltrædelse til energifællesskabet har de kontraherende parter forpligtet sig til at gennemføre de relevante EU-regler på energi-, miljø- og konkurrenceområdet. Herudover indgår der i traktaten også værktøjer til vedtagelse af ad

¹ Oprindeligt undertegnet af Det Europæiske Fællesskab, som i mellemtiden er blevet afløst af Den Europæiske Union.

² Denne liste afspejler de nuværende kontraherende parter efter udvidelsen af Den Europæiske Union i 2007 og den seneste udvikling af organisationen.

hoc-reguleringsrammer, der letter grænseoverskridende drift af regionens energimarkeder, og værktøjer til oprettelse af et indre marked for energi.

Energifællesskabet har sine egne institutionelle rammer. Energifællesskabets sekretariat, som har et tæt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene, er den vigtigste administrative aktør; det sikrer den nødvendige koordinering og støtte til arbejdet i de andre institutioner: den permanente gruppe på højt plan, ministerrådet, energifællesskabets reguleringsudvalg og foraene³. Sekretariatet er også ansvarligt for at føre tilsyn med, at de kontraherende parter opfylder deres forpligtelser i medfør af traktaten på korrekt vis, og fremsender hvert år statusrapporter til ministerrådet. I denne forbindelse fungerer sekretariatet som "energifællesskabstraktatens vogter"; Europa-Kommissionen har på sin side en generel koordinatorrolle i forbindelse med energifællesskabstraktaten.

Energifællesskabets budget for 2011 er på 3 380 000 EUR, og Den Europæiske Union står for 98 % af finansieringen (3 312 400 EUR). Siden 2009 betales EU's bidrag via et regionalt ad hoc-instrument for førtiltrædelsesbistand (IPA-program). Dette budget finansierer 1) sekretariatets drift, 2) tilrettelæggelse af +/- 60 institutionelle møder og begivenheder årligt og de kontraherende parters og observatørers deltagelse i disse begivenheder og 3) undersøgelser. Det toårige budget (2012-2013) for et udvidet energifællesskab bør fastlægges og vedtages i 2011.

Energifællesskabet blev oprettet for en periode på 10 år; det udløber i 2016, men kan forlænges ved en enstemmig afgørelse herom i ministerrådet.

Selv om traktaten har været i kraft siden juli 2006, var energifællesskabet ikke fuldt operationelt før i 2007, da sekretariatet blev etableret. Skønt energifællesskabet oprindeligt var tænkt som et EU-førtiltrædelsesinstrument, blev det efterfølgende åbnet for tiltrædelse for lande i den europæiske naboskabspolitik (det første nytilkomne land er Moldova fra den 1. maj 2010; Ukraine er tiltrådt med virkning fra den 1. februar 2011) og andre (Armenien har anmodet om at få observatørstatus). Siden undertegnelsen af energifællesskabstraktaten er det blevet stadig tydeligere, hvor vigtigt det er at styrke den eksterne dimension af EU's energimarked, hvilket også første gang konstateredes i Kommissionens anden strategiske energiredegørelse i 2008. I den nylige meddelelse "Energi 2020: en strategi for konkurrencedygtig, bæredygtig og sikker energi" udpeges energifællesskabskonceptet som et væsentligt element i forbindelse med stærke internationale partnerskaber med EU's naboer.

2. En succeshistorie

Efter fire års beståen er energifællesskabet nu modnet til en organisation, som har solide institutionelle rammer for samarbejde, gensidig bistand og udveksling af erfaringer, og som derfor er en model til efterlevelse, når det gælder regionalt samarbejde på energiområdet.

Med undertegnelsen af energifællesskabstraktaten engagerede de kontraherende parter sig i et ambitiøst projekt, som krævede en stor indsats fra deres side - ikke kun med hensyn til lovgivning, administrativ kapacitet og ressourcer, men også for så vidt angår politiske og sociale opfattelser. Dette engagement fornys ved hvert møde i energifællesskabets

³ Der er fire fora for hhv. elektricitet, gas, olie og sociale aspekter, som inddrager alle interesserede interesserpartier blandt industriaktører, regeludstedende myndigheder, brancheorganisationer og forbrugere.

institutioner og afspejler sig også i det daglige tekniske arbejde, som udføres af de forskellige arbejdsgrupper og taskforcer.

Energifællesskabstraktaten udpegede en række EU-bestemmelser, som de kontraherende parter har forpligtet sig til at opfylde inden for en bestemt frist; bestemmelserne vedrørte først og fremmest den anden pakke fælles regler for det indre marked for elektricitet og gas, udvalgte direktiver om miljøbeskyttelse og vigtige kartel- og statsstøtteregler. De kontraherende parter har desuden forpligtet sig til at opstille gennemførelsesplaner for de direktiver, der fremmer energiproduktion fra vedvarende energikilder.

I 2007 blev "energifællesskabsretten" udvidet til at omfatte EU-direktiverne om forsyningssikkerhed vedrørende elektricitet og gas.

Siden 2010 omfatter den også den vigtigste EU-lovgivning om energieffektivitet, herunder navnlig direktiverne om bygningers energimæssige ydeevne, om energimærkning og om energieffektivitet i slutanvendelserne og energitjenester. Denne lovgivning skal generelt være gennemført af de kontraherende parter inden udgangen af 2011.

De kontraherende parter har desuden på anbefaling af ministerrådet aftalt at påbegynde gennemførelsen af dele af direktiv 2009/28/EF om fremme af vedvarende energi og den "tredje pakke" for det indre marked for elektricitet og gas på frivillig basis som et første skridt.

Energifællesskabets aktiviteter udvides også løbende til at omfatte andre områder. På grundlag af aftalememorandummet vedrørende sociale aspekter har alle kontraherende parter – bortset fra Moldova og Ukraine, der er nytilkomne – udarbejdet sociale handlingsplaner og påbegyndt foranstaltninger, som skal løse sociale problemer, der opstår i forbindelse med gennemførelsen af traktaten. Der er sket visse fremskridt på området, men processen ser ud til at forløbe noget langsomt og ujævnt på grund af memorandumets ikkebindende karakter og/eller det ringe engagement i sociale problemer. Moldova og Ukraine forventes at undertegne memorandummet snarest.

For så vidt angår "oliedimensionen" er det forberedende arbejde igangsat med henblik på en rettidig vedtagelse af direktivet fra 2009 om oliebeholdninger.

På grundlag af en detaljeret køreplan for perioden 2010-2012 arbejdes der også med at bistå de kontraherende parter med at bringe deres energistatistikker i overensstemmelse med de metoder og rapporteringskrav, der anvendes af Eurostat.

Udvidelsen af energifællesskabets aktiviteter til andre områder viser ikke blot de kontraherende parters vilje til at bringe sig i overensstemmelse med EU-standarderne, men også organisationens dynamiske tilgang og beslutningstagningens fleksibilitet.

Udviklingen af energifællesskabets lovgivningsrammer fremgår af den årlige gennemførelsesberetning for 2010, som er udarbejdet af energifællesskabets sekretariat. Den fokuserer på gennemførelsen af lovgivningen i medfør af traktaten om oprettelsen af energifællesskabet og beskriver resultaterne for hver enkelt kontraherende part, foruden at der gives en vurdering af situationen som helhed. Sekretariatets beretning⁴ bekræfter den lovgivningsmæssige indsats hos de kontraherende parter, som har klaret at tilpasse deres

⁴ Den fuldstændige beretning findes på: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/722178.PDF>

energilovrammer inden for en forholdsvis kort periode (og nogle af dem startede endda "på bar bund"). I beretningen advares der også mod det stadig voksende gab mellem den formelle vedtagelse af regler og deres faktiske gennemførelse, og den fremhæver de konstaterede problemer, der forhindrer en reel åbning af energimarkederne og forsinker investeringer.

Interessen for energifællesskabet er voksende i hele regionen. Den første udvidelse af energifællesskabet blev gennemført i 2010 med tiltrædelsen af Republikken Moldova, og med Ukraines tiltrædelse er størrelsen af det potentielle regionale marked næsten tredoblet (fra ca. 26 mio. indbyggere til ca. 73 mio.). Der blev indledt forhandlinger med Tyrkiet i september 2009; Georgien regner med at ansøge om medlemskab, og Armenien har anmodet om at få observatørstatus. Projektets tyngdepunkt – som oprindeligt havde en stærk EU-førtiltrædelseskomponent – er derfor ved at flytte mod øst.

3. De vigtigste udfordringer

Kommissionen er bevidst om den betydelige indsats, som energifællesskabet hidtil har ydet, herunder navnlig på det institutionelle område, men gør samtidig opmærksom på to nøgleområder, hvor der kan gøres mere.

a) Fra teori til praksis: Til trods for det intensive lovgivningsarbejde er det første ambitionsniveau, dvs. åbne, gennemsigtige og konkurrencedygtige nationale energimarkeder i alle landene, endnu ikke realiseret. Hvad angår etableringen af et regionalt marked, så er de manglende fremskridt med at få oprettet et koordineret auktionskontor for elektricitet i den 8. region (Sydøsteuropa) - til trods for, at der er afsat betydelige finansielle og menneskelige ressourcer til projektet – et eksempel på de systemiske problemer, der optræder; regionale initiativer blokeres ofte af modstridende principielle holdninger, der skyldes politiske, etniske eller religiøse uoverensstemmelser med rod i fortiden. Den fortsatte modstand fra en række parter side mod Kosovos⁵ fulde deltagelse i regionale mekanismer er særlig skadelig. Under disse omstændigheder er den ultimative ambition – integration i EU's indre marked for energi – i hvert fald i øjeblikket kun et langsigtet mål.

Den vigtigste opgave er fortsat at bygge bro over det bestående gab mellem teori (politiske tilsagn) og praksis (fuldstændig gennemførelse af energifællesskabsretten og håndhævelse af de vedtagne regler), og det vigtigste spørgsmål er, hvordan man får de kontraherende parter i regionen til at anvende og håndhæve reglerne.

Hvis man sætter sig realistiske mål og realistiske frister, vil det hjælpe med at undgå manglende overholdelse; det samme gælder for passende ledsageforanstaltninger, som tager behørigt hensyn til de kontraherende parter situation og behov, som det udtrykkeligt er anført i traktatens artikel 24.

En formel overtagelse af "energifællesskabsretten" skal ikke være et mål i sig selv, men derimod tjene til at opfylde de mål, der er fastlagt i lovgivningen. Målet er at skabe et reelt energimarked ved at starte med at omstrukturere det nuværende system med regulerede priser og generelle tilskud. Der kan ikke ske en reel åbning af de nationale energimarkeder, for slet ikke at tale om en integration af det regionale marked, så længe der findes forældede markedsstrukturer, som hindrer konkurrence og investeringer, og som er baseret på offentlige leverandører, der er knyttet til etablerede producenter i de enkelte lande, som anvender regulerede priser, der ikke er klart defineret, midlertidige, gennemsigtige og

⁵ Jf. UNSCR 1244/99.

ikkediskriminerende (herunder også blandt leverandørerne) og verificerbare samt ikke fordrejer konkurrencen, som krævet i EU-Domstolens retspraksis⁶. At vedtage national lovgivning, som bare "oversætter" EU-reglerne til nationale retsakter, er ikke nok, hvis de ikke ledsages af den nødvendige afledte ret, administrativ kapacitet og tilsyns- og håndhævelsesmekanismer. Der er brug for stærke regeludstedende myndigheder på energiområdet, som har tilstrækkelige beføjelser, ressourcer og uafhængighed til at varetage deres opgaver, og som er i stand til at sikre ikkediskrimination, reel konkurrence og energimarkedets effektive funktion.

Tvistbilæggelsesmekanismen, der er fastlagt i traktaten, har vist sig at være effektiv i sager, hvor parterne har været villige til at forhandle sig frem til en mindelig ordning. Erfaringerne viser dog, at den endelige løsning af en konflikt kan række ud over en snæver fortolkning af energifællesskabsretten og vedrøre komplekse problemstillinger i international offentlig ret. Ud fra det begrænsede antal sager, der er indledt til nu (kun seks sager, først og fremmest på grund af klager), og manglen på en systematisk tilgang, når det gælder samtidig behandling af lignende overtrædelser i flere lande, er det for tidligt på nuværende tidspunkt at drage passende konklusioner om, hvorvidt den overtrædelsesprocedure, der er fastlagt i traktaten, er effektiv. Kommissionen er af den opfattelse, at alle parter bør øge indsatsen for at sikre overholdelsen.

b) Fremme af investeringer: Energifællesskabet står over for investeringsudfordringer, som er velkendte⁷, f.eks. investeringer i modernisering af eltransmissions- og distributionsnet og sammenkoblinger, i opfyldelse af EU-krav og i foranstaltninger i forbindelse med energieffektivitet eller i gennemførelse af direktivet om store forbrændingsanlæg, direktivet om svovlindhold i brændstoffer og EU's emissionsstandarder, som forudsætter rehabilitering af bestående produktionsanlæg eller nedlukning eller eventuelt erstatning af en række anlæg inden december 2017.

Energifællesskabet har udpeget en række prioriterede projekter af strategisk betydning for regionen, som blev godkendt af ministerrådet i 2010, og som giver fortrin til projekter, der letter grænseoverskridende transmission, da den nuværende utilstrækkelige sammenkoblingskapacitet er en af de vigtigste hindringer for at udvikle regionale markeder. Fremme af regionsdækkende energisystemer og -udveksling er ikke kun til fordel for regionen, men også for EU's forsyningssikkerhed. Der er foreløbig iværksat nogle foranstaltninger med udgangspunktet i "gasringkonceptet", jf. "South East Europe Gasification Study" (betalt af Verdensbanken og Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW] og offentliggjort under titlen "The future of the natural gas market in Southeast Europe")⁸, og på det institutionelle plan er der gjort en betydelig indsats for at støtte og fremme de udpegede prioriterede projekter.

Energifællesskabet har derudover bistået de kontraherende parter med at tiltrække betydelige offentlige finansieringsmidler, både fra bilaterale donorer (f.eks. KfW eller USAid) og fra

⁶ Jf. Domstolens dom (Store Afdeling) af 20. april 2010, Federutility og andre mod Autorità per l'energia elettrica e il gas, sag C-265/08 (Samling af Afgørelser 2010, side 00000). Udestående punkter er analyseret i Verdensbankens rapport fra juni 2010: South East Europe Wholesale market opening, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/594181.PDF>

⁷ Se f.eks. Verdensbankens rapport: Lights out? - the outlook for energy in Eastern Europe and the former Soviet Union, http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1268240913359/Full_report.pdf

⁸ Se rapporten: <http://go.worldbank.org/ZM7XE8RM10>

internationale finansielle institutioner (f.eks. Den Europæiske Investeringsbank, Verdensbanken eller Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling).

Til trods for de store investeringer i regionen fra internationale finansielle institutioner er de private investeringer fortsat ret lave. Årsagerne hertil er blandt andet den upålidelige gennemførelse af lovrammerne (reglerne anvendes ikke eller anvendes ikke korrekt) og de nationale markeders ringe størrelse (præcis de samme årsager, som oprindeligt gav anledning til idéen om et energifællesskab i 2005).

Den største udfordring lader dog stadig til at være myndighedernes manglende omstrukturering af regulerede slutbrugerpriser og den dermed forbundne implicite og eksplicitte støtte på alle energimarkeder. Denne støtte, som uddeles til alle, fastholder navnlig engrossalgsprisen for elektricitet under kapitalapparatudskiftningsniveauet og modvirker energibesparelser og investeringer i energieffektivitet. Resultatet er fortsat anvendelse af et gammelt, ineffektivt og miljøskadeligt kapitalapparat, som ikke kan levere den energisikkerhed, som befolkningen i energifællesskabslandene fortjener. Denne situation modvirker investeringer af enhver art, det være sig offentlige, private eller fra internationale finansielle institutioner.

Kommissionen mener, at det i energifællesskabets næste skridt må være en prioritet at forbedre investeringsvilkårene, og Kommissionen vil samarbejde med sekretariatet og donorsamfundet for at få omsat dette i praksis.

4. Energifællesskabets fremtid

Ud fra konklusionerne i det foregående mener Kommissionen, at fremtiden for denne internationale organisation bør udformes, så der tages højde for tre vigtige mål: energifællesskabet skal fokusere på håndhævelsen af reglerne, det skal vedtage den tredje pakke om det indre marked og direktivet om vedvarende energi, og der skal udarbejdes en koordineret investeringsstrategi. Det bør overvejes at overtage yderligere EU-ret, herunder navnlig for at fremme lavere kulstofemissioner i energisektoren.

1) Fokus på gennemførelsen

Til forskel fra andre regionale initiativer bygger energifællesskabet på en international traktat, som opstiller lovrammer, der har retsvirkning:

- Ved at tiltræde energifællesskabet har de kontraherende parter afgivet et retligt bindende tilsagn om ikke blot formelt at vedtage de relevante EU-regler, men også at anvende dem i praksis og håndhæve dem.
- Energifællesskabets institutioner sikrer, at sekretariatet gennemfører en løbende og uafhængig overvågning af de relevante markeder, som hjælper de kontraherende parter med at gennemføre reglerne, og kontrollerer den formelle overensstemmelse af de nationale gennemførelsesbestemmelser (endda inden de er vedtaget) og deres anvendelse i praksis, bl.a. ved hjælp af besøg i de enkelte lande.
- Energifællesskabstraktaten omfatter en tvistbilæggelsesmekanisme, som giver mulighed for at konstatere og behandle enhver overtrædelse af de relevante regler, enten efter en klage eller på sekretariatets eget initiativ, men denne mekanisme er foreløbig ikke blevet anvendt på en systematisk måde.

De manglende fremskridt i praksis med omstrukturering og åbning af energimarkedene lader dog formode, at håndhævelsen af energifællesskabsretten har været utilstrækkelig. Med sigte på at forbedre håndhævelsen bør de kontraherende parter sætte ind for at oprette stærke og uafhængige regeludstedende myndigheder og konkurrencemyndigheder på energiområdet, som har alle beføjelser og ressourcer, der er nødvendige for at overvåge overholdelsen og pålægge effektive sanktioner i tilfælde af overtrædelse. Der tilkommer også de nationale domstole og investeringstribunaler en væsentlig rolle i forbindelse med håndhævelsen af de vedtagne regler og sikring af korrekte sanktioner ved overtrædelser. Endelig må sekretariatet fuldt ud varetage sin rolle som energifællesskabstraktatens vogter ud fra den uafhængighed og ekspertise, som det besidder.

Kommissionen er fast besluttet på at fremme gennemførelsen og den aktive håndhævelse af energifællesskabets regler således:

a) For kontraherende parter, som har fået status af EU-kandidatland eller potentielt kandidatland, vil niveauet for den nationale gennemførelse og håndhævelse af den relevante energifællesskabsret være af afgørende betydning i forhandlingerne om EU-tiltrædelsen. Manglende håndhævelse vil blive vurderet negativt i Kommissionens statusrapporter og kunne føre til en genåbning af energiafsnittet i tiltrædelsesforhandlingerne. Omvendt kan kandidatlande forvente et lettere forløb af deres tiltrædelsesdrøftelser om energiafsnittet, hvis de har gennemført energifællesskabsretten.

b) På grundlag af gennemsigtige regler og procedurer og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet vil Europa-Kommissionen undersøge, hvordan der kan skabes en bedre forbindelse mellem bilateral finansiel bistand og overholdelsen af tilsagn i medfør af energifællesskabstraktaten, herunder navnlig i forbindelse med en kontraherende parts vedvarende overtrædelse, på linje med Europa-Parlamentets anbefalinger i afgørelsen "Mod en ny energistrategi for Europa 2011-2020", der blev vedtaget den 25. november 2010. Efter Kommissionens opfattelse bør de kontraherende parters overholdelse af energifællesskabsretten ikke blot bedømmes på grundlag af deres overtagelse af denne ret i den nationale lovgivning, men også på grundlag af den effektive gennemførelse og håndhævelse, hvilket på sin side bør have en positiv indflydelse, når det gælder tildelingen af finansiel støtte.

Som led i rollen som koordinator af donorsamfundet vil Kommissionen desuden overveje at opfordre andre internationale finansinstitutioner og bilaterale donorer til at anvende samme strategi og gøre finansieringen betinget af gennemførelsen og håndhævelsen af reglerne.

c) Derudover vil strengere håndhævelsesmekanismer også være en forudsætning for, at de kontraherende parter kan få gavn af bestemmelserne om samarbejde i medfør af direktivet om vedvarende energi, herunder navnlig bestemmelserne om statistisk overførsel til medlemsstater.

d) Kommissionen vil støtte foranstaltninger, som sigter mod at lette gennemførelse og forhindre manglende overholdelse, ved at øge administrativt samarbejde og partnerskab. Den vil også søge at fremme større inddragelse af deltagere fra EU-medlemsstaterne i energifællesskabets tekniske møder, så de kontraherende parter kan få gavn af deres erfaringer og bedste praksis.

e) Kommissionen har til hensigt at fremme en systematisk brug af tvistbilæggelsesmekanismen med behørig respekt for ligebehandlingen af kontraherende

parter og vil understøtte igangsætning af de relevante procedurer på sekretariatets eget initiativ. I tilfælde af alvorlige eller gentagne overtrædelser af reglerne mener Kommissionen, at Den Europæiske Union bør udøve sine rettigheder i medfør af traktatens artikel 90 og overveje at forelægge sagen direkte for ministerrådet.

f) Kommissionen er af den opfattelse, at tiltrædelsen af nye medlemmer til energifællesskabet kun bør være åben for lande, som viser, at de er villige og i stand til at overtage den relevante energifællesskabsret i deres lovgivning inden for en rimelig tidsfrist før tiltrædelsen og i overensstemmelse med den troværdighed, der kræves af de andre kontraherende parter.

2) Gennemførelse af den tredje pakke om det indre marked og direktiverne om vedvarende energi og energieffektivitet for at fremskynde regionens integration i EU's indre marked for energi

Kommissionen mener, at en effektiv gennemførelse af de aftalte regler er en absolut forudsætning for en eventuel vedtagelse og gennemførelse og den tredje pakke om det indre marked for energi og for de kontraherende parter deltagelse i Agenturet for Samarbejde mellem Energimyndigheder (ACER) eller de europæiske net af transmissionssystemoperatører.

Kommissionen vil søge at fremme udvidelsen af energifællesskabsretten til også at omfatte direktiverne og forordningerne i den tredje pakke vedrørende det indre marked for energi. Vedtagelsen og gennemførelsen af den tredje pakke vil give de kontraherende parter mulighed for en hurtigere og mere dybtgående omstrukturering af deres energimarkeder og dermed bane vejen for en fuldstændig integration i EU-markederne og gøre det muligt for erhvervslivet og forbrugerne i energifællesskabslandene at få gavn af velfungerende markeder.

For at sikre, at gennemførelsen af lovgivningen ledsages af reelle markedsreformer vil Kommissionen i samarbejde med energifællesskabets sekretariat tilbyde de kontraherende parter specifik rådgivning om gennemførelsesprogrammer, prioriteringer og en eventuel gradvis vedtagelse af energifællesskabsretten. Denne rådgivning vil naturligvis være en væsentlig del af rådgivningen om markedsreformer, som ligger til grund for at fremme investeringerne.

Kommissionen vil også søge at fremme energifællesskabets vedtagelse af direktivet om vedvarende energi. De kontraherende parter har et uudnyttet potentiale inden for vedvarende energi, hvormed de kunne yde et bidrag til bekæmpelsen af klimaforandringer, øge Europas energisikkerhed og løse lokale miljø- og sundhedsproblemer.

På energieffektivitetsområdet vil en effektiv anvendelse af den relevante EU-lovgivning i energifællesskabslandene være afgørende for at sikre, at de hurtigst muligt bidrager til at nå energibesparelses- og energieffektivitetsmålene, og for at nedbringe kulstofemissionerne fra energisektoren. De betydelige fordele herved omfatter bl.a. lavere energiregninger for indbyggerne i de pågældende lande og en mulighed for at skabe nye arbejdspladser.

Mulighederne for betydelige besparelser via øget energieffektivitet i regionen blev analyseret i en nylig rapport offentliggjort af Verdensbanken⁹.

Denne lovgivning er allerede udgangspunktet for bilaterale forhandlinger mellem Den Europæiske Union og energifællesskabets kontraherende parter (enten i forbindelse med EU-tiltrædelse eller inden for rammerne af den europæiske naboskabspolitik).

Kommissionen vil derfor søge at fremme energifællesskabets snarest mulige vedtagelse af de relevante direktiver og forordninger under hensyntagen til energifællesskabets institutionelle rammer og de kontraherende parter individuelle omstændigheder.

3) En samordnet investeringsstrategi

Energifællesskabet er nødt til at opbygge et attraktivt investeringsmiljø, som bygger på en samordnet investeringsstrategi. De kontraherende parter udgør et godt geografisk grundlag, hvorfra der er adgang til et mere omfattende europæisk energimarked, og de har potentialet til at omsætte deres objektive fordele, som f.eks. omfattende og vedvarende vandkraftressourcer, i eksportmuligheder. Der er dog indlysende problemer, som f.eks. flaskehalse i den grænseoverskridende handel, ustabile planlægningssystemer og meget snævre, begrænsede ambitioner.

For det første er den vigtigste forudsætning for nye investeringer, at der gennemføres en reform af pris/støttesystemet. De nuværende pris- og takstniveauer, som ofte ikke dækker omkostningerne, giver markedsfordrejninger og bremser strategier, som skal fremme efterspørgselsstyring og energieffektivitet. Disse omstændigheder, som forværres af ringe elfakturering og indtægtsinddrivelse, truer nogle af elselskabernes finansielle levedygtighed, og dette afhjælpes i øjeblikket med dyr statsstøtte. Der må derfor gøres en særlig indsats for at omstrukturere priser og takster, under behørig hensyntagen til beskyttelse af sårbare forbrugere, for at fjerne administrative byrder og for at oprette en uafhængig tilsynsmyndighed, som garanterer markedets gennemsigtighed og ikkediskriminerende behandling af markedsdeltagerne. Kommissionen er klar over, at det er urimeligt at forvente reformer, uden at der foreligger en alternativ plan for investeringer, prisomstrukturering og målrettet beskyttelse af sårbare forbrugere. Kommissionen har til hensigt at spille en ledende rolle i denne sammenhæng ved at tilbyde specifik rådgivning om strukturreformer.

Der vil blive lagt vægt på reformers sociale virkninger. De kontraherende parter er nødt til at udvikle effektive energivelfærdssystemer og målrettede støtteordninger. Den mest indlysende effektivitetsforbedring er at øge betalingsgrundlaget (dvs. at mindske antallet af personer, der forsynes med energi, men som ikke betaler). En anden effektivitetsforbedring, som må overvejes, er at afskaffe generel støtte og i stedet målrette støtten mod fattige og sårbare forbrugere. De kontraherende parter må gøre sig klart, hvad omkostningerne er ved ikke at gennemføre reformer, i form af øget energiintensitet, tabt velfærd, tabt økonomisk vækst, et nedslidt miljø og negative virkninger for folkesundheden¹⁰.

⁹ "Status of Energy Efficiency in the Western Balkans, Stocktaking report", findes på <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/664179.PDF>

¹⁰ Opfyldelsen af miljøkriterier bør være en central del af strategien. Det nuværende brændselsmiks i regionen, navnlig brunkulfyrede kraftværker og husholdningernes faste brændsler (brunkul, træ, kul) tager ikke tilstrækkelig højde for de tilknyttede miljø- og samfundsmæssige omkostninger, som det blev dokumenteret af FN's udviklingsprogram allerede i 2004 (se http://www.undp.org/energy/docs/Stuck_in_the_Past.pdf).

For det andet må de kontraherende parter skue ud over deres egne grænser og forstå de stordriftsfordele, der er ved regionale investeringsplaner. Det forudsætter en politisk vilje til at fæste lid til naboerne, og Den Europæiske Union må fastholde en direkte og højtprofileret interesse i energifællesskabet ved enhver lejlighed for at støtte dette.

For det tredje vil Kommissionen give miljø- og klimakriterier en mere fremtrædende profil i energidebatten i energifællesskabslandene. Behovet for at investere i ny produktionskapacitet for at erstatte gamle, ineffektive og forurenende kraftværker bliver endnu mere påtrængende, når der også skal tages højde for EU's miljølovgivning. Kommissionen vil også lægge særlig vægt på de kontraherende parters evne til at gennemføre direktiv 85/337/EØF om miljøkonsekvensanalyser, som ændret, og bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle.

Merværdien ved energifællesskabet bør bevares, og det bør undgås, at der udføres dobbeltarbejde på energiområdet i forbindelse med andre regionale initiativer (f.eks. EU's naboskabspolitik og østpartnerskabet, Det Regionale Samarbejdsråd, EU-strategien for Donauregionen og Baku-initiativet). En samordning mellem alle disse initiativer er af afgørende betydning, hvis man skal undgå overlappende aktiviteter og dobbeltfinansiering.

Europa-Kommissionen har til hensigt - som led i sin rolle som koordinator af energifællesskabets aktiviteter og med udgangspunkt i det gode forhold til donorsamfundet - at spille en ledende rolle ved oprettelsen af et investeringsfremmende miljø.

Med udgangspunkt i EU's energistrategi 2020 bør de infrastrukturprojekter, der bidrager til at øge EU's forsyningssikkerhed, f.eks. med nye sammenkoblinger på tværs af grænser, gives samme opmærksomhed og være omfattet af de samme politikker som projekter i EU. I Kommissionens meddelelse - "Prioriteringer på energiinfrastrukturområdet for 2020 og derefter - en plan for et integreret europæisk energinet", som blev vedtaget af Kommissionen den 17. november 2010, udpeges elforbindelser i det centrale østlige og sydøstlige Europa og nord/syd-gaskorridoren i det centrale østlige og sydøstlige Europa som to af de prioriterede korridorer. Korridorerne er udformet med henblik på integrationen af energifællesskabet i tankerne. Hvis de kontraherende parter kan blive enige om fælles investeringsprojekter, vil disse kunne anses for "projekter af europæisk interesse".

Desuden bør det prioriteres at færdiggøre regionale projekter, som f.eks. oprettelsen af et koordineret auktionskontor for elektricitet, anlæggelsen af en "gasring" med tilførselsrørledninger og - eventuelt - oprettelsen af en central oliebeholdningsenhed for regionen, som skal være energifællesskabets flagskibsinitiativer.

Kommissionen vil sørge for, at de EU-midler, der er til rådighed til energiprojekter på energifællesskabets område, optimeres og i givet fald øges, hvis dette er begrundet ud fra projekternes regionale karakter.

5. Vejen frem

Kommissionen mener, at de hidtidige fremskridt og det dynamiske arbejde, der udføres - og som nøje følger udviklingen i energisektoren på EU-niveau - demonstrerer, at energifællesskabet fortsat bør bestå efter 2016.

Energifællesskabet har tydeliggjort de fordele, som de kontraherende parter opnår ved en regional tilgang set i forhold til de traditionelle bilaterale forbindelser med Den Europæiske Union. Det har påvist, at de kontraherende parter - uafhængigt af udsigterne for en fremtidig

EU-tiltrædelse – allerede på kort sigt kan få gavn af fordelene ved EU's indre marked for energi.

Energifællesskabsmodellen har vist sig at være en effektiv ramme for et samarbejde med EU's naboer på energiområdet, og den kan eventuelt udvides til flere lande og geografiske områder.

Regionalt samarbejde er væsentligt, og energifællesskabets fuldstændige integration i EU's energimarked afhænger af hver enkelt kontraherende parts politiske engagement og deres evne til at bidrage til oprettelsen af et velfungerende regionalt marked i energifællesskabslandene.

På baggrund af denne rapport har Kommissionen til hensigt at bistå energifællesskabet med at nå sine mål på følgende vis:

- ved at fremme ændringer af arbejdsmetoderne i energifællesskabets institutioner og organer, herunder tilrettelæggelse af ad hoc-møder på ministerniveau vedrørende bestemte prioriteter i forbindelse med opfyldelsen af energifællesskabets mål
- ved proaktivt at fremme gennemførelsen og den effektive håndhævelse af reglerne
- ved at fremme gennemførelsen af den tredje pakke vedrørende det indre marked for energi og direktiverne om vedvarende energi og energieffektivitet som et middel til at fremskynde den fuldstændige integration af energifællesskabet i EU's indre marked for energi, og Kommissionen vil også overveje inddragelsen af yderligere EU-ret, navnlig for at fremme nedbringelsen af kulstofemissionerne fra energisektoren
- ved at fremme hensigtsmæssige investeringer i regionen gennem vedtagelsen af en sammenhængende investeringsstrategi, som navnlig tager hensyn til energisektorens infrastrukturbehov, behovet for at gøre energiforsyningen mindre kulstofbaseret, virkningen af energibesparelser og potentialet for udviklingen af vedvarende energikilder
- ved at fremme gennemførelsen af aftalememorandummet vedrørende sociale aspekter.