

RÁÐGJAFARNEFND EES

Gdansk, 15. maí 2007

ÁLYKTUN OG SKÝRSLA

um

ORKUSTEFNU FYRIR EVRÓPU

Skýrslugjafar:

János Tóth (efnahags- og félagsmálanefnd Evrópubandalaganna,
Ungverjaland/vinnuhópur III – ýmsir hagsmunahópar)

Jon Veia (ráðgjafarnefnd EFTA, Noregur/vinnuveitendur)

ÁLYKTUN UM ORKUSTEFNU FYRIR EVRÓPU

Ráðgjafarnefnd Evrópska efnahagssvæðisins:

- A. að teknu tilliti til fjórðu matsskýrslu milliríkjahópsins um loftslagsbreytingar (IPCC) og Stern-skýrslunnar um efnahagsleg áhrif loftslagsbreytinga,
- B. sem viðurkennir aukna samstöðu meðal vísindamanna um að hnattræn hlýnun sé afleiðing af mannanna verkum og að hún kunni að vera varanleg,
- C. sem viðurkennir að loftslagsbreytingar séu brýnt umfjöllunarefni og að algjör nauðsyn sé að heimurinn breyti núverandi starfsháttum sínum vegna víðtækra og hugsanlega hörmulegra áhrifa loftslagsbreytinga á umhverfið, hagkerfið og þjóðfélagið í heild,
- D. sem viðurkennir mikilvægi skoðanaskipta milli aðila vinnumarkaðarins og samskipta þeirra við ríkisvaldið við mótnun nýrrar stefnu í orkumálum,
- E. að teknu tilliti til orðsendingar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um evrópsk gildi í hnattvæddum heimi frá 20. október 2005,
- F. að teknu tilliti til grænbókar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um evrópska áætlun um sjálfbæra, samkeppnishæfa og örugga orku frá 8. mars 2006 og til niðurstaðna formennskuríkisins í ráði Evrópusambandsins frá 23. og 24. mars 2006,
- G. að teknu tilliti til rammaskjals um stefnumál hinnar norðlægu víddar og pólitískrar yfirlýsingar sem Evrópusambandið, Ísland, Noregur og Rússland samþykktu hinn 24. nóvember 2006,
- H. að teknu tilliti til áætlunar norskra stjórnvalda um norðurslóðir frá 1. desember 2006,
- I. að teknu tilliti til orðsendingar framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um orkustefnu fyrir Evrópu frá 10. janúar 2007 og niðurstaðna formennskuríkisins í ráði Evrópusambandsins frá 8. og 9. mars 2007,
- 1. hvetur viðeigandi yfirvöld til að beina sjónum að tveimur brýnustu meginviðgangsefnunum og sjónarmiðum Evrópu í tengslum við stefnu í orku- og umhverfismálum: hvernig tryggja eigi orkubirgðir í framtíðinni og á sama tíma og glímt er við loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á umhverfið, hagkerfið og þjóðfélagið í heild,

2. fagnar, í ljósi þessa, frumkvæði ráðs ESB frá marsmánuði 2007 um metnaðarfulla orkustefnu fyrir Evrópu og samþykktum markmiðum fyrir árið 2020 að því er varðar losun gróðurhúsalofttegunda (20% minnkun), orkunýtingu (20% sparnaður), endurnýjanlega orkugjafa (20% hlutur af heildarorkunotkun ESB) og lífoldsneyti (10% hlutur af heildarnotkun flutningageirans í ESB á bensíni og dísilolíu),
3. vekur sérstaka athygli á því lykilmarkmiði að auka orkunýtingu þar eð þannig er unnt að draga meira úr losun gróðurhúsalofttegunda í orkugeiranum en á nokkurn annan hátt og það getur jafnframt orðið til þess að lönd verði ekki jafn háð innfluttri orku, með tilheyrandi, umtalsverðum sparnaði; leggja ber áherslu á orkunýtingu í flutninga- og byggingageirunum. Enn fremur gæti hegðun neytenda og aukin vitund þeirra leitt til mikils orkusparnaðar,
4. leggur áherslu á að kostnaðurinn við að halda loftslagi stöðugu – með því að draga úr spurn eftir vörum og þjónustu sem valda mikilli losun gróðurhúsalofttegunda, með aukinni skilvirkni, aðgerðum gagnvart losun sem tengist ekki orku og með því að skipta yfir í tækni sem losar lítið af kolefnum – er umtalsverður en viðráðanlegur og að ávinningurinn af því að grípa snemma til róttækra aðgerða vegur miklu þyngra en bæði efnahagslegur og félagslegur kostnaður sem hlýst af því að gera ekki neitt; í Stern-skýrslunni er því haldið fram að kostnaðurinn við að halda loftslagi stöðugu sé 1% af vergri landsframleiðslu heimsins á ári en ráðgjafarnefnd EES varar við því að verði loftslagsbreytingar látnar afskiptalausar í dag muni það hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir hagvöxt í framtíðinni,
5. leggur áherslu á að líta beri á róttækar og tafarlaugar aðgerðir til að draga úr losun sem fjárfestingu í framtíðinni og að skynsamlegar fjárfestingar í dag verði ekki einasta viðráðanlegar heldur muni þær einnig skapa fjölbreytt tækifæri til vaxtar og þróunar, fjölbreytt störf og aukna atvinnu á mörkuðum fyrir nýja orkutækni, sem losar lítið af kolefnum, fjölbreyttar vörur og þjónustu. Aðgerðirnar verða einnig að stuðla að sjálfbærri samkeppnishæfni evrópskra fyrirtækja á heimsmarkaði,
6. mælist til að viðeigandi yfirvöld móti metnaðarfulla stefnu í tæknimálum, m.a. að ráðist verði í nauðsynlegar fjárfestingar í nýjum grunnvirkjum, nýsköpun, rannsóknum og þróun, m.a. í gegnum áætlanir fyrir allt Evrópusambandið (t.d. 7. rammaáætlunina og áætlunina um samkeppnishæfni og nýsköpun), í því skyni að gera þær orkulindir sem fyrir eru öruggari (kjarnorku) og hreinni (binding og geymsla kolefnis) og til að auka heildarsamsetningu orkugjafa með því að þróa endurnýjanlega orkugjafa,
7. hvetur evrópsk fyrirtæki til að grípa þau nýju tækifæri sem þeim eru tiltæk á nýjum mörkuðum fyrir orku sem losar lítið af kolefnum og til að líta á orkunýtingu sem lykildrífkraft nýsköpunar og rannsókna; lýsir í þessu sambandi yfir ánægju sinni með það að orka sé lykilþáttur í Lissabonáætluninni og leið til að gefa evrópskum fyrirtækjum

samkeppnisforskot á nýjum mörkuðum, á sama tíma og umhverfiskröfur eru hertar um allan heim,

8. lýsir ánægju sinni með þá miklu möguleika sem eru fyrir endurnýjanlega orkugjafa í Evrópu, sem, vegna fjölbreytilegrar heildarorkusamsetningar, ætti að stuðla að því að Evrópa verði ekki jafn háð innflutningi á olíu og gasi, svo og að minni losun gróðurhúsalofttegunda; ráðgjafarnefndin leggur samtímis áherslu á móta þurfi stefnu til að koma í veg fyrir miklar verðhækkanir á orku og að unnt verði að gera nauðsynlegt mat á áhrifum þess, t.d. að því er varðar aukna notkun lífelfsneytis í flutningum,
9. ráðleggur viðkomandi yfirvöldum, til viðbótar við að móta metnaðarfulla stefnu í tæknimálum, að skoða stjórnþæki eins og verðlagningu kolefnis, skatta og markvissar niðurgreiðslur til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og að móta áætlanir varðandi upplýsingar um loftslagsmál til að greiða fyrir nauðsynlegum breytingum á hegðan almennings og fyrirtækja,
10. leggur áherslu á nauðsyn þess að móta hnattræna lausn á hnattrænu hættuástandi til að unnt verði að snúa við annars hörmulegum áhrifum hnattrænnar hlýnunar og til að skapa fyrirtækjum og vinnandi mönnum jöfn skilyrði í hnattrænni samkeppni; hvetur ESB og EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, til að stefna að því metnaðarfulla, hnattræna markmiði, ásamt með alþjóðlegum samstarfsaðilum sínum, að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um 30% fyrir árslok 2030,
11. hvetur EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, á sama tíma og viðurkennt er fullt sjálfstæði þeirra til að setja sér eigin markmið í orkumálum og ákveða eigin orkusamsetningu, til að fylgja þessu eftir með tillögum um orkustefnu, sem eru jafn metnaðarfullar og tillögur ESB, og til að vinna náið með ESB og öðrum alþjóðlegum samstarfsaðilum að því að ná sameiginlegum markmiðum á sviði orkumála,
12. biður viðeigandi yfirvöld að huga að félagsmálþætti loftslagsbreytinga og vinna náið með samtökum aðila vinnumarkaðarins og hins borgaralega samfélags við mótun nýrrar heildarstefnu í orkumálum þar sem tekið yrði tillit til félagsmálþáttar loftslagsbreytinga,
13. varar við því að án alþjóðlegra reglna og jafnra skilyrða um allan heim gætu tiltekna framleiðslugreinar staðið varnarlausar gagnvart samkeppni frá mörkuðum þar sem umhverfisreglur eru ekki jafn strangar og þá gæti hvötum til nægjanlegra fjárfestinga í rannsóknum og nýsköpun fækkað, en nefndin viðurkennir jafnframt að veruleg viðskiptatækifæri tengist orkunýtingu og nýjum mörkuðum fyrir orku sem losar lítið af kolefnum; nefndin ráðleggur því viðeigandi yfirvöldum að greina áhrif nýrrar orkustefnu á atvinnu og færni og á félagslega aðlögun, svo og að móta nauðsynlega aðlögunarstefnu í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins,

14. hvetur ríkin 30, sem eiga aðild að EES, til að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja einsleita beitingu og framfylgd viðeigandi lagaumhverfis um innri orkumarkaðinn, sem hefur gildi fyrir EES; nauðsynlegt er að sameiginlegur reglurammi sé nógu stöðugur, að samræming og samvinna innlendra eftirlitsyfirvalda á Evrópuvísu sé betri til að samhæfa landsbundna markaði í átt til sameiginlegs markaðar,
 15. hvetur viðeigandi yfirvöld til að kanna hugsanleg áhrif framtaksverkefna ESB á EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, að því er varðar bæði birgðaöryggi og stækkun innri orkumarkaðarins fyrir tilstilli sáttmála um orkubandalag,
 16. undirstrikar mikilvægi framvindu mála á norðurslóðum, þ.e. á Barentshafssvæðinu og norðurskautinu, fyrir Evrópu í heild, bæði að því er varðar málefni sem tengjast loftslagsbreytingum og orkuöryggi,
 17. hvetur til náninna tengsla milli ESB, Íslands, Noregs og Rússlands að því er varðar framvindu mála á norðurslóðum og á svæði hinnar norðlægu víddar og hvetur viðeigandi yfirvöld til að tryggja að aðilar vinnumarkaðarins og borgarasamtök verði aðilar að nýjum framtaksverkefnum,
 18. fer þess á leit við EES-ráðið að það leggi mikla áherslu á orkustefnu og ræði hvernig ESB og EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, geti starfað náið saman að því að ná sameiginlegum, metnaðarfullum markmiðum að því er varðar loftslagsbreytingar og sjálfbæra þróun, aukið orkuöryggi og skilvirkari innri orkumarkað.
-

SKÝRSLA UM ORKUSTEFNU FYRIR EVRÓPU

I Inngangur

1. Orkumálin, sem voru kjarninn í Evrópusamrunanum á sjötta áratug 20. aldar, eru aftur efst á baugi í stjórn málaumræðum í Evrópu, einkum vegna þess að menn hafa áttað sig á að hnattræn hlýnun gæti haft hörmulegar afleiðingar í för með sér fyrir hagkerfi okkar og þjóðfélagið í heild og af því að Evrópusambandið er einhuga um nauðsyn þess að móta metnaðarfulla orkustefnu fyrir 21. öldina. Ráðgjafarnefnd EES hefur oft sinnis áður tjáð sig um orkumál og sent tilmæli til EES-ráðsins, bæði í skýrslum sem fjölluðu sérstaklega um orku- og umhverfismál ⁽¹⁾ og í viðameiri skýrslum um áætlanir varðandi hagvöxt og atvinnu og um stefnuna um hina norðlægu vídd ⁽²⁾.

2. Evrópusambandið hefur skilgreint orkustefnu sem eitt fjögurra forgangssviða áætlunar um hagvöxt og atvinnu. Eitt lykilmarkmiða hinnar nýju og metnaðarfullu stefnu Evrópusambandsins í orkumálum er að hvetja til hagvaxtar og atvinnusköpunar í nýjum atvinnugreinum og sjá til þess að þörfin fyrir orkunýtingu verði helsta driffjöldurinn í nýsköpun og rannsóknum. Evrópa er nú þegar í fremstu röð í heiminum í umhverfistækni og hún ætti að halda áfram að auka gæðakröfur um heim allan.

3. Sérstakur gaumur er einnig gefinn að svokölluðum norðurslóðum. Framvinda mála í Barentshafi og á norðurskautssvæðinu skapar ekki einasta gríðarleg tækifæri að því er varðar hagvöxt og atvinnu á svæði sem hefur hnignað mjög á undanförunum áratugum en gæti haft umtalsverð áhrif á orkuöryggi og á ástand umhverfismála í gjörvallri Evrópu. Auk þess hafa ESB, Ísland, Noregur og Rússland mótað í sameiningu nýja og varanlegri stefnu um hina norðlægu vídd þar sem aukin samvinna í orkumálum er meðal forgangsatriða.

4. Ráðgjafarnefnd EES lýsti yfir árið 2000 að aukinn skilningur manna á samspili umhverfisstefnu annars vegar og orkustefnu hins vegar væri nauðsynlegur. Um leið og málefni sem tengjast loftslagsbreytingum hafa orðið sífellt brýnni, hefur skilningur manna á þeim aukist svo að nú er almennt viðurkennt að grípa þurfi til róttækra aðgerða. Vegna þeirra brýnu viðfangsefna sem við blasa á sviði umhverfismála og orkuöryggis er meiri nauðsyn en nokkru sinni fyrr að stilla saman strengi við gerð orkustefnu og ESB og EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, þurfa að setja sér metnaðarfull markmið til að tryggja sjálfbæra, örugga og samkeppnishæfa orku. Þessir aðilar þurfa að vinna saman að mótun skilvirkrar orkustefnu fyrir Evrópu, sem gæti orðið fyrirmynd að bestu starfsvenjum að því er varðar alþjóðlegar kröfur og samvinnu.

⁽¹⁾ Ályktun EES um „Energy and Environment: Towards and integrated approach“ (Tilv. C/20/R/005), júlí 2000

⁽²⁾ Ályktanir EES um „The Lisbon Strategy – More, sustainable growth through national reforms and increased EEA cooperation“ (Tilv. 1063390), frá júní 2006, og um „The Future of the Northern Dimension Policy“ (Tilv. 1063392)

5. Aðilar vinnumarkaðarins innan EES vilja með þessari ályktun og skýrslu leggja sitt af mörkum til umræðunnar og hvetja EES-ráðið til að leggja mikla áherslu á orkumál og taka tillit til tilmæla ráðgjafarnefndar EES í umræðum sínum.

II Orkumálalögin 2007 – baráttan við loftslagsbreytingar á 21. öldinni

Aðdragandi

6. Stefna í orkumálum var meðal þess sem knúði áfram samruna Evrópu í Kola- og stálbandalaginu (ECSE) og í sáttmálunum um Kjarnorkubandalag Evrópu. Í kjölfar olíukreppunnar 1973 varð tilhneiging í þá átt að aðildarríkin settu sér markmið í orkumálum sem voru landsbundnari en áður. Sýnileg áhrif loftslagsbreytinga, almenn óvissa um orkuöryggi í framtíðinni og hátt og breytilegt orkuverð hafa hins vegar orðið til þess á síðustu árum að Evrópusambandið hefur gripið á ný til aðgerða á sviði orkumála. Í júní 2003 var fjallað um orkumál í eini greinanna í drögum að stjórnarskrá fyrir Evrópusambandið; í júlí 2005 ítrekaði leiðtogafundur G8-ríkjanna þá áherslu sem hann legði á orkumál og í framhaldinu hvöttu þjóðaleiðtogar og ríkisstjórnir ESB-ríkjanna til þess, í október 2005, að aukin áhersla yrði lögð á orkumál á grundvelli skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um evrópsk gildi í hnattvæddum heimi ⁽³⁾.

7. Framkvæmdastjórnin hóf, í mars 2006, vinnu við grænbók um evrópska áætlun um sjálfbæra, samkeppnishæfa og örugga orku, eftir ákall aðildarríkjanna þar um ⁽⁴⁾, en fjallað var svo um þá stefnu á vörfundum ráðs Evrópusambandsins í sama mánuði. Ráð Evrópusambandsins hafnaði því að þörf væri á *sameiginlegri* orkustefnu en það var engu að síður einhuga um nauðsyn samræmdrar orkustefnu fyrir Evrópu sem byggði á þremur lykilþáttum: samkeppnishæfni, umhverfismálum og öryggi birgða. Framkvæmdastjórnin fylgdi þessu eftir í janúar 2007 með orkumálalögum 2007 ⁽⁵⁾ sem voru frágengin á vörfundum ráðs Evrópusambandsins í mars 2007 ⁽⁶⁾. Markmiðið með hinum nýju, samþættu lögum um orku- og loftslagsmál er að draga verulega úr losun efna sem valda loftslagsbreytingum, stuðla að sjálfbærum hagvexti og sjá til þess að ESB standi ekki jafn berskjaldað gagnvart innflutningi á gasi og olíu.

8. Í nýju orkulögum eru lykilþættirnir þrír hinir sömu og áður, en hafa nú verið endurskríðir og kallast: sjálfbært hagkerfi sem losar lítið af kolefnum, innri markaður og samskipti við önnur ríki. Efnisþættirnir þrír eru á skýran hátt samtvinnnaðir aukinni viðleitni að því er varðar orkunýtingu og endurnýjanlegar orkulindir, nokkuð sem örvar ekki aðeins hagkerfi sem losar lítið af kolefnum, heldur leiðir til þess að Evrópa verður ekki jafn háð innflutningi á orkugjöfum frá svæðum þar sem óstöðugleiki ríkir að hluta. Jafnframt gæti þróaðri innri orkumarkaður auðveldað ESB að tala einum rómi í samskiptum sínum við samstarfsaðila í öðrum löndum. Mikilvægt er fyrir EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, að huga að því hvort nýjar tillögur ESB hafi áhrif á Evrópska efnahagssvæðið og að vinna náið með samstarfsaðilum sínum í ESB til að vera samstíga

⁽³⁾ Orðsending framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um „European values in a globalised world“, COM(2005) 525 lokaútgáfa, frá 20. október 2005

⁽⁴⁾ Grænbók framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna: „European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy“, COM(2006) 105 lokaútgáfa, frá 8. mars 2006

⁽⁵⁾ Heildaryfirlit yfir skjölin er að finna á eftirfarandi vefslóð:
http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/documents_en.htm

⁽⁶⁾ Ráð Evrópusambandsins: niðurstöður formennskuríkisins, 8.–9. mars 2007, 7224/07

í nálgun sinni á sameiginleg, brýn viðfangsefni á sviði orkumála í Evrópu, jafnvel þótt tillögurnar hafi ekki lagaleg áhrif á EES.

Sjálfbært hagkerfi sem losar lítið af kolefnum

9. Loftslagsbreytingar af völdum losunar gróðurhúsalofttegunda er eitthvert brýnasta viðfangsefni sem mannkynið stendur frammi fyrir og, eins og fram kemur í nýjustu matsskýrslu milliríkjahópsins um loftslagsbreytingar ⁽⁷⁾, er aukin samstaða meðal vísindamanna um að hnattræn hlýnun sé afleiðing af mannanna verkum og að hún gæti haft hörmulegar félagslegar og efnahagslegar afleiðingar. Í Stern-skýrslunni ⁽⁸⁾ kom jafnframt fram að umheiminum standi alvarleg ógn af loftslagsbreytingum og að brýnt sé að bregðast við henni á heimsvísu. Núverandi magn gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu er jafngildi u.þ.b. 430 milljónahluta af koltvísýringi (CO₂), samanborið við aðeins 280 milljónahluta fyrir iðnbyltinguna, og það hefur þegar orðið til þess að hitastig í heiminum hefur hækkað um meira en hálfa gráðu á Celsíus. Á komandi áratugum gæti þetta leitt til að minnsta kosti hálfrar gráðu hlýnunar í viðbót vegna tregðu í loftslagskerfinu. Jafnvel þótt árleg losun myndi ekki aukast umfram það sem nú er, yrði magn gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu árið 2050 tvöfalt meira en það var fyrir iðnbyltinguna, þ.e. 550 milljónapartar. En þar eð hagkerfi, þar sem hagvöxtur er mikill, fjárfesta í grunnvirkjum sem losa mikið af kolefnum og aukin spurn er eftir flutningum og orkugjöfum, gæti árleg losun gróðurhúsalofttegunda aukist og náð þessu magni þegar á árinu 2035 og þá væru, eftir því hvaða loftslagslíkan væri notað, allt að 99% líkur á að hitastig í heiminum myndi hækka um meira en tvær gráður á Celsíus.

10. Í Stern-skýrslunni er lögð áhersla á að enn sé ráðrúm til að komast hjá verstu áhrifum loftslagsbreytinga, að því tilskildu að „við grípum þegar í stað til aðgerða“. Að því er fram kemur í skýrslunni er kostnaðurinn við að halda loftslagi stöðugu verulegur, en þó viðráðanlegur, og ávinningurinn af því að grípa strax til róttækra aðgerða vegur miklu þyngra en efnahagslegur og félagslegur kostnaður af því að gera ekki neitt. Mat á auðlindakostnaði bendir til að efri mörk áætlaðs kostnaðar við að minnka losun, miðað við þróun þar sem loftslag yrði stöðugt við 550 milljónaparta, verði líklega í kringum 1% af vergri landsframleiðslu árið 2050. Ef ekki er gripið til aðgerða verður heildarkostnaður og áhætta vegna loftslagsbreytinga jafngildi að minnsta kosti 5% af vergri landsframleiðslu heimsins á ári, nú og um ókomna tíð. Ef tekið er tillit til víðfeðmari áhættu og áhrifa, gæti mat á skaðanum hækkað upp í 20% af vergri landsframleiðslu eða meira.

11. Ráðgjafarnefnd EES fellst á að loftslagsbreytingar eru alvarlegt mál og brýnt og hún lýsir ánægju með metnaðarfulla stefnu Evrópusambandsins um að móta nauðsynleg viðbrögð við núverandi brýnum vanda. Aukin hnattræn hlýnun ógnar ekki aðeins umhverfinu, heldur er einnig hættu á að hún raski starfsemi hagkerfa og komi róti á samfélög okkar. Til að sporna við því þarf að nálgast viðfangsefnið með heildstæðum hætti, með stefnumálum sem taka til félagslegra og efnahagslegra þátta

⁽⁷⁾ Fjórða matsskýrsla (AR4) vinnuhóps I í milliríkjahópi um loftslagsbreytingar (IPCC) um „Climate Change 2007: The Physical Science Basis“, sem var kynnt í París 2. febrúar 2007

⁽⁸⁾ Stern-skýrslan: [“The Economics of Climate Change”](#), sem kynnt var í London 30. október 2006

loftslagsbreytinga, svo og til afleiðinga þeirra fyrir umhverfið. Viðeigandi yfirvöld ættu að hefja skoðanaskipti við samtök aðila vinnumarkaðarins og hins borgaralega samfélags um hvernig best væri að móta nýja, heildstæða orkustefnu, en hafa um leið í huga hugsanleg áhrif nýrra tillagna um orkumál á hagkerfið og þjóðfélagið í heild.

12. Ástand umhverfismála í Evrópu og í heiminum öllum er nátengt ákvörðunum og forgangsmálum sem varða orkustefnu og teknar eru á Evrópuvísu, svo og á lands- og staðarvísu. Ráðgjafarnefnd EES fagnar því þeirri auknu áherslu sem hefur verið lögð á samþættingu stefnu í orku- og umhverfismálum. Áttatíu af hundraði losunar gróðurhúsalofttegunda í ESB tengjast orku og núverandi stefna í orku- og flutningamálum þýðir að losun koltvísýrings í ESB myndi aukast um u.þ.b. 5% fyrir 2030. Núverandi orkustefna er ekki sjálfbær og Barroso, forseti framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna, hefur því kallað eftir nýrri „iðnbyltingu“ þar sem ákveðnar, pólitískar skuldbindingar gagnvart orkunýtingu, endurnýjanlegum orkugjöfum og hreinni umhverfistækni geri Evrópu kleift að færast nær því marki að verða hagkerfi sem losar lítið af kolefnum.

13. Í tillögum sínum að orkustefnu fyrir Evrópu, lagði framkvæmdastjórnin til að ESB myndi skuldbinda sig til að draga það mikið úr losun gróðurhúsalofttegunda í ESB og um heim allan, að hitastig hækkaði ekki um meira en 2°C á heimsvísu frá því sem það var fyrir tíma iðnvæðingar. Markmið ESB í alþjóðlegum samningaviðræðum ætti að vera að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 30% í þróuðum ríkjum fyrir árið 2020, borið saman við árið 1990. Að auki ætti að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á heimsvísu um allt að 50%, borið saman við 1990, sem þýddi að iðnríkin yrðu að draga úr losun um 60–80%. Framkvæmdastjórnin lagði til að ESB myndi stefna að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 20% hið minnsta fyrir 2020, borið saman við árið 1990. Framkvæmdastjórnin lagði einnig til að sett yrði bindandi markmið um að endurnýjanleg orka yrði 20% af heildarframleiðslu á orku fyrir 2020. Jafnframt skyldi markmið um 20% orkunýtingu nást fyrir 2020, svo og bindandi markmið um að lífoldsneyti yrði að lágmarki 10% af öllu bensíni og dísil sem notað væri í flutningastarfsemi innan ESB.

14. Ráðgjafarnefnd EES fagnar niðurstöðum vorkundar ráðs Evrópusambandsins dagana 8. og 9. mars 2007 þar sem þjóðaleiðtogar ESB voru einhuga um að styðja þá heildarstefnu sem framkvæmdastjórnin lagði til. Ráðið lýsti sérstaklega yfir stuðningi sínum við það markmið að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 30% fyrir 2030 og skuldbatt sig til að draga að minnsta kosti um 20% úr losun í Evrópu fyrir 2020. Spurningin er *hvernig* Evrópa eigi að ná þessu marki og *hver* eigi að leggja í nauðsynlegar fjárfestingar í nýrri tækni og grunnvirkjum. Samkvæmt nýjustu áætlunum mun ESB í heild þurfa að fjárfesta fyrir 1,1 tríljón evra í orkugeiranum næstu 14 árin til að uppfylla metnaðarfull markmið sín varðandi loftslagsbreytingar ⁽⁹⁾. Móta þarf metnaðarfulla stefnu í tæknimálum, greiða fyrir fjárfestingum í nýsköpun, rannsóknum og þróun nýrra orkugjafa sem losa lítið af kolefnum og aðferða sem gera núverandi orkugjafa hreinni (binding kolefnis og geymsla) og öruggari (kjarnorkuver). Nauðsynlegt er að leggja áherslu bæði á að bæta fyrirbyggjandi tækni til skamms tíma og þróa nýja tækni til lengri tíma. Nefndin lýsir ánægju sinni með nýjar rammaáætlanir

⁽⁹⁾ Rannsókn ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey, sem vísað er til í EUObserver á vefslóðinni: <http://euobserver.com/9/23800>

ESB um samkeppnishæfni og nýsköpun (CIP) og um rannsóknir (7. rammaáætlunin) og hvetur hagsmunaaðila í bæði ESB og EFTA-ríkjunum, sem eiga aðild að EES, til að nýta sér þau tækifæri sem þessar áætlanir veita þeim til að þróa nýjar og grænar orkulausnir.

15. Annað sem yfirvöld ættu að huga að til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda er verðlagning kolefnis, þar sem slíkt yrði mikilvægur hvati til að fjárfesta í nýrri tækni sem losar lítið af kolefnum. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna hratt af stað almennri umræðu (grænbók) hinn 28. mars 2007 ⁽¹⁰⁾ um notkun markaðslegra stjórnækja fyrir stefnumótun á sviði umhverfis- og orkumála. Markmið er að rannsaka hvernig stjórnækja á borð við viðskipti með losunarheimildir, umhverfis-skatta og markvissar niðurgreiðslur geti unnið gegn mengun. Samráðsferlið er opið öllum viðeigandi hagsmunaaðilum til 31. júlí 2007. Loks þurfa viðeigandi yfirvöld að móta upplýsingaherferðir til lengri tíma til að gefa einstökum borgurum og fyrirtækjum góð ráð og veita þeim haldbærar upplýsingar um loftslagsmál og orkusparnað, auk þess að móta stefnu um tækni og verðlagningu kolefnis.

16. Aðilar vinnumarkaðarins innan EES fagna þessum metnaðarfullu, evrópsku markmiðum og hvetja jafnframt ESB og EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, til að vinna með alþjóðlegum samstarfsaðilum að því að ná fram jafn metnaðarfullu markmiði á heimsvísu. Alþjóðasamfélagið þarf að bregðast við loftslagsbreytingum á grundvelli sameiginlegs skilnings á langtímamarkmiðum og samkomulagi um aðgerðaramma. Af sjónarhóli umhverfisins er ekki einasta nauðsynlegt að bregðast við á heimsvísu, heldur er einnig mjög mikilvægt að skapa fyrirtækjum og vinnandi mönnum jöfn skilyrði í hnattrænni samkeppni.

17. Aðgerðir gegn loftslagsbreytingum hafa alla burði til að skapa umtalsverð viðskiptatækifæri þar sem nýir markaðir eru að opnast fyrir orkutækni, sem losar lítið af kolefnum, vörur og þjónustu. Að auki gætu breytingar á orkutækni og á uppbyggingu hagkerfa stuðlað að því að aukinn hagvöxtur leiddi ekki nauðsynlega til meiri losunar gróðurhúsalofttegunda. Nýir markaðir hafa umtalsverða möguleika á að vaxa, með tilheyrandi fjölgun atvinnutækifæra. Ef ekki ríkir jafnræði á alþjóðavettvangi, gætu tiltekna framleiðslugreinar þó staðið uppi varnarlausar gagnvart alþjóðlegri samkeppni, einkum frá mörkuðum þar sem umhverfisreglur eru ekki jafn strangar, og svo kynni að fara að þær hefðu færri hvata til að leggja í nauðsynlegar fjárfestingar í rannsóknunum, nýsköpun og tækni.

18. Ráðgjafarnefnd EES fagnar því að tækifæri gefist til að skapa ný störf en bendir jafnframt á að ný framtaksverkefni og reglur innan orkugeirans gætu haft neikvæð áhrif á tiltekna framleiðslu- og vinnuferla og leitt til lækkunar launa, fækkunar starfa og verri vinnuskilyrða, einkum í þeim atvinnugreinum sem finna mest fyrir nýrri stefnu í loftslagsmálum. Í sumum greinum gæti reynst erfiðleikum bundið að taka upp nýjar reglur, einkum ef þessar reglur gilda eingöngu í Evrópu. Því ætti að huga að áhrifum nýrrar orkustefnu á atvinnu og færni og á félagslega aðlögun svo að unnt verði að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir atvinnumissi og verri vinnuskilyrði. Huga ætti sérstaklega að störfum og atvinnugreinum sem eru sérlega viðkvæmar gagnvart

⁽¹⁰⁾ Grænbók framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna „Market-based Instruments for Environment and Energy Related Policy Purposes, COM(2007) 140 lokaútgáfa, 28. mars 2007

nýjum framtaksverkefnum. Í þessu skyni ættu aðilar vinnumarkaðarins í Evrópu að koma að samningaviðræðum um stefnu í orku- og loftslagsmálum, svo og að framkvæmd hennar, innan atvinnugreina og þvert á þær. Ólíklegt er að ný stefnumál nái fram að ganga án aðkomu hópa úr iðnaði, samtaka vinnuveitenda og verkalýðsfélaga. Einnig væri mikilvægt að aðilar vinnumarkaðarins, ásamt borgarasamtökum, kæmu að því, í samvinnu við yfirvöld, að stýra félagslegum áhrifum loftslagsbreytinga, m.a. að fá almenna borgara til að fallast á ný framtaksverkefni.

19. Það sem kom kannski mest á óvart á vorkundi ráðs Evrópusambandsins var sú staðreynd að þjóðaleiðtogarnir gerðu með sér bindandi samkomulag um að auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa í 20% af heildarsamsetningu orkugjafa fyrir 2020. Samið verður um mismunandi markmið fyrir hvert land um sig út frá þessu heildarmarkmiði, með tilliti til þess hversu mikið magn endurnýjanlegrar orku er fyrir hendi, samsetningar orkugjafa og til þess hvaða möguleikar eru á að þróa endurnýjanlega orku, meðal annars. Ráð Evrópusambandsins undirstrikaði að „allar tegundir endurnýjanlegrar orku stuðla bæði að öryggi birgða, samkeppnishæfni og sjálfbærni, þegar þær eru notaðar á kostnaðarhagkvæman hátt“. Þótt metnaðarfullt og bindandi markmið að því er varðar endurnýjanlega orku sé fagnaðarefni má ekki horfa fram hjá því að enn er mikil vinna fram undan við að fá aðildarríkin til að fallast á markmið sem hver land setur fyrir sig. Mikilvægt er að í öllum aðildarríkjunum skapist nauðsynlegt jafnvægi milli þess að vernda þjóðarhagsmunum, annars vegar, og stuðla að sameiginlegri viðleitni Evrópuþjóða, hins vegar.

20. Vænst er til að ný tilskipun um endurnýjanlega orku verði lögð fram 2007. Reiknað er með að nýja tilskipunin verði EES, rétt eins og tilskipun 2001/77/EB um framleiðslu rafmagns með endurnýjanlegum orkugjöfum, sem var felld inn í EES-samninginn 2005 og öðlaðist gildi 1. september 2006. Því er mikilvægt að yfirvöld í EFTA-ríkjunum, sem eiga aðild að EES, og hagsmunaaðilar í þessum ríkjum taki höndum saman við mótaðila sína innan ESB við að móta nýja löggjöf, á þessu sviði og öðrum, á grundvelli EES-samningsins.

21. Dagana 8. og 9. mars 2007 komst ráðið einnig að samkomulagi um framangreint, bindandi lágmarksmarkmið varðandi lífoldsneyti, að því tilskildu að framleiðslan sé sjálfbær og að annarrar kynslóðar lífoldsneyti verði aðgengilegt á markaðnum. Ráðið lýsti loks yfir stuðningi við 20% orkunýtingarmarkmið fyrir 2020. Orkunýting, ásamt öllum öðrum markmiðum, er mikilvæg leið til að draga úr heildarlosun gróðurhúsalofttegunda, minnka mikilvægi orkuinnflutnings og til að lækka orkuverð. Stefnunám hvers ríkis um sig og stefnumál ESB, svo og viðleitni til að komast að samkomulagi og setja reglur á alþjóðavettvangi, munu hvetja mjög til orkunýtingar, en jafnframt gætu þessi atriði orðið sá hluti löggjafarinnar um orkumál sem hefði hvað beinust áhrif á einstaka borgara. Þá gætu samtök aðila vinnumarkaðarins og hins borgaralega samfélags verið tengiliðir við borgarana, dreift til þeirra upplýsingum og hvatt þá til orkunýtingar.

22. Í aðgerðaáætlun ráðs Evrópusambandsins (2007–2009) að því er varðar orkustefnu fyrir Evrópu (11) fellst full viðurkenning á rétti aðildarríkjanna til að velja

(¹¹) Vorkundur ráðs Evrópusambandsins „Niðurstöður formennskuríkisins“, I. viðauki, 8.–9. mars 2007

eigin samsetningu orkugjafa á grundvelli dreifræðisreglunnar. Þetta felur m.a. í sér rétt til að halda áfram rekstri þeirra kjarnorkuvera sem fyrir eru eða þróa ný. Margir líta svo á að notkun kjarnorku sé skilvirk leið til að draga úr losun koltvísýrings og til stuðla að orkuöryggi. Alþjóðaorkumálastofnunin ráðgerir að notkun kjarnorku í heiminum muni aukast úr 368 GW árið 2005 í 416 GW árið 2030 og því gæti falist efnahagslegur ávinningur í því að viðhalda og þróa tækniforskot ESB á þessu sviði. Á hinn bóginn vekur kjarnorka áleitnar spurningar, að því er varðar öryggi og geymslu úrgangs, og gífurlegar fjárfestingar til að nútímavæða og endurnýja grunnvirki þyrftu að koma til.

23. Að því er varðar EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, eru Ísland og Noreg dæmi um lönd sem hafa staðið vel að þróun endurnýjanlegra orkugjafa. Á Íslandi er t.d. að finna mikla sérþekkingu á jarðvarmaorku og þar er rafmagn að mestum hluta framleitt með endurnýjanlegum orkugjöfum, en í Noregi eru vatnsorkuver útbreidd. Sérhvert EFTA-ríki, sem á aðild að EES, tekur sjálfstæða ákvörðun um samsetningu eigin orkugjafa, rétt eins og í ESB.

Innri markaðurinn

24. Óhætt er að segja að sem stendur sé ekki fyrir hendi innri markaður með orku í Evrópu, þó svo að nokkur svæði séu tiltölulega vel tengd innbyrðis, til dæmis norræni markaðurinn. Í lokaskýrslu framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna um rannsókn á orkugeiranum ⁽¹²⁾ kom fram að núverandi reglur og ráðstafanir hafi ekki leitt til stofnunar innri markaðar með orku. Ekki skyldi gengið út frá því að aukið viðskiptafrelsi leiði sjálfkrafa til lægra verðs. Það hefur að vísu gerst innan annarra geira, en orkumarkaðurinn er mjög frábrugðinn þar sem auðlindir til orkuframleiðslu eru takmarkaðar og samsetning orkugjafa er mjög mismunandi eftir mörkuðum.

25. Ein ástæðan fyrir því að farið var af stað með rannsóknarskýrsluna um orkugeirann var verðhækkun á gasi og rafmagnni sem framkvæmdastjórnin taldi að ekki væri unnt að réttlæta að fullu með auknum eldsneytiskostnaði eða umhverfistengdum skuldbindingum. Að auki bárust framkvæmdastjórninni ítrekaðar kvartanir um aðgönguhindranir og takmarkaða valmöguleika viðskiptavina. Framkvæmdastjórnin taldi því einsýnt að neytendur nytu ekki fulls ávinnings af auknu viðskiptafrelsi. Lokaskýrslan var afrakstur einhverrar umfangsmestu rannsóknar sem stjórnarsvið samkeppni (DG Competition) hefur tekist á hendur og þar var komist að þeirri niðurstöðu að neytendur og fyrirtæki yrðu fyrir tjóni vegna óskilvirkra og dýrra markaða með gas og rafmagn. Meðal einstakra vandamála má nefna mikla samþjöppun á markaði, lóðréttu samþættingu birgða, framleiðslu og grunnvirkja sem leiða til skorts á jöfnum aðgangi að grunnvirkjum og til ónógra fjárfestinga í þeim, og hugsanlegt samráð milli þeirra rekstraraðila, sem fyrir eru, um markaðsskiptingu. Í skýrslunni er einnig bent á að meira en 80% rekstraraðila á mörkuðum fyrir rafmagn telja að upplýsingar sem ættu að vera þeim tiltækar séu bundnar trúnaði sem stendur.

(12) Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna, DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, 10. janúar 2007, SEC(2006) 1724 – <http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/index.html>

26. Framkvæmdastjórnin hyggst taka á þessum vanda með því að fylgja eftir einstökum málum í samræmi við samkeppnisreglur (auðhringavarnir, samrunaefirlit og ríkisaðstoð) og betrubæta regluramma fyrir aukið viðskiptafrelsi með orku. Ein þeirra ráðstafana sem framkvæmdastjórninni hugnast hvað best er sundurgreining eignarhalds. Framkvæmdastjórnin telur það skilvirkustu aðferðina til að ná fram skilvirkum innri markaði með orku. Að auki telur framkvæmdastjórnin æskilegt að koma á auknu samstarfi milli eftirlitsaðila landanna og hugsanlega að koma á fót evrópski eftirlitsstofnun. Framkvæmdastjórnin hefur einnig lagt fram forgangsráttun um samtengingu, þar sem er eru fimm forgangssvið: Power-Link Þýskaland, Pólland og Litháen, tengingar við vindorkustöðvar undan ströndum í Norður-Evrópu, raforkutengingar milli Frakklands og Spánar, svo og Nabucco-gasleiðslan⁽¹³⁾. Gríðarlegra fjárfestinga er þörf vegna þessara verkefna og annarra grunnvirkjaverkefna. Lykilspurningin er hver eigi að leggja í nauðsynlegar fjárfestingar og samkvæmt hvaða reglum. Til að unnt verði að taka á þeim nýju, brýnu viðfangsefnum sem við blasa er sérstaklega nauðsynlegt að atvinnugreinin verði með í ráðum, en til að stuðla að fjárfestingum þurfa fyrirtækin að búa við traustan regluramma.

27. Ráð Evrópusambandsins fjallaði um sundurgreiningu eignarhalds, sem er viðkvæmt mál, á fundi sínum dagana 8. og 9. mars 2007 og samþykkti „árangursríkan aðskilnað birgða og framleiðslu, á grundvelli óháðs og eftirlitsskylds nets sem tryggir jafnan og opinn aðgang að flutningum“, sem á margan hátt endurspeglar óbreytt ástand núverandi stöðu. Í stað þess að samþykkja evrópskan eftirlitsaðila ákvað ráðið að koma á fót óháðu kerfi innlendra eftirlitsaðila, svokölluðu ERGEG+.

28. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birti skýrslu sína um niðurstöður rannsóknarinnar á raforkugeiranum sama dag og framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna⁽¹⁴⁾. Saman gefa skýrslur eftirlitsstofnunarinnar og framkvæmdastjórnarinnar yfirlit yfir samkeppnishæfni markaða fyrir rafmagn á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Þótt EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, standi sig vel í samanburði við ESB þegar á heildina er litið, leiðir rannsóknin á raforkugeiranum í EFTA-ríkjunum, sem eiga aðild að EES, í ljós að fremur mikil samþjöppun er í heildsölu á rafmagni á mörkuðum í þessum ríkjum. Allmargir viðskiptavinir lýstu áhyggjum sínum af markaðsráðandi stöðu helstu raforkuframleiðendanna.

29. Mikilvægt er, til að innri markaðurinn fyrir orku starfi vel, að núverandi löggjöf verð hrint í framkvæmt bæði tímanlega og á réttan hátt á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Ráðgjafarnefnd EES hvetur því viðeigandi yfirvöld í EES-ríkjunum 30 til að gera það sem þarf til að tryggja að viðeigandi lagaramma EES sé alls staðar beitt og framfylgt á sama hátt.

Samskipti við önnur ríki

⁽¹³⁾ Tillaga um jarðgasleiðslu frá Tyrklandi til Austurríkis, um Búlgaríu, Rúmeníu og Ungverjaland
⁽¹⁴⁾ Eftirlitsstofnun EFTA, Energy Sector Inquiry, lokaskýrsla, 10. janúar 2007, málnúmer: 396509
– <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/competition/nr/312>

30. Alþjóðaorkumálastofnunin (IEA) í París birtir árlega skýrslu um stöðu orkumála í heiminum. Í *World Energy Outlook 2006* ⁽¹⁵⁾ er dregin upp fremur dökk mynd af framtíðinni ef ríki heims fylgja áfram núverandi stefnu í orkumálum og flutningum. Ef ekki eru settar hömlur á vaxandi spurn eftir olíu og gasi, verða neyslulöndin viðkvæmari gagnvart alvarlegri röskun á framboði, sem gæti svo hugsanlega leitt til gífurlegra verðhækkana. Fyrir árslok 2030 myndu OECD-löndin þá flytja inn tvo þriðju hluta olíunnar sem þau þurfa, samanborið við 56% í dag. Mið-Austurlönd og Rússland myndu auka yfirburðastöðu sína á markaði og vera í betri aðstöðu til að krefjast herra verðs. Að auki þyrfti að koma til fjárfesting að andvirði 20 tríljóna bandaríkjadala fyrir árin 2005–2030. Bara Kína þyrfti að fjárfesta fyrir um 3,7 tríljónir bandaríkjadala. Evrópa þyrfti að flytja inn u.þ.b. 90% af olíuþörf sinni og 80% af gasþörfinni og fjárfesta fyrir 900 milljarða evra í raforkugeiranum einum.

31. Áhyggjur vegna loftslagsbreytinga og aukið varnarleysi gagnvart birgðaöryggi hafa orðið til þess að framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna hefur lagt til að ESB-löndin tali einum rómi við utanaðkomandi samstarfsaðila. ESB talar nú þegar einum rómi í samningaviðræðum um milliríkjavíðskipti og þar er til staðar mikil hæfni á því sviði. Framkvæmdastjórnin hefur einnig undirstrikað mikilvægi góðrar samvinnu við framleiðslulöndin og löndin sem flutningar fara um. Í þessu tilliti ber að nefna sáttmála um orkubandalag sem ferli, sem miðar að því að stækka innri markað ESB fyrir orku þannig að hann nái til Suðaustur-Evrópu. Þótt gildissvið sáttmála þessa sé mun umfangsminna, svipar honum að því leyti til EES-samningsins að þar er um að ræða sameiginlegar stofnanir og samþættingu viðeigandi löggjafar. Framkvæmdastjórnin lítur svo á að sáttmálinn sé þegar orðinn grundvöllur að nýjum, svæðisbundnum orkumarkaði og leitast ætti við að rýmka gildissvið hans smám saman þannig að hann nái út fyrir ESB og löndin á vestanverðum Balkanskaga og taki til nággranna á borð Moldóvu, Noreg, Tyrkland og Úkraínu. Ráð Evrópusambandsins lagði áherslu á mikilvægi þess, á fundi sínum 8. og 9. mars 2007, að tryggja framkvæmd sáttmálans um orkubandalag í því skyni að færa hann út enn frekar til ofangreindra landa. Ráð Evrópusambandsins samþykkti einnig að þróa árangursríkari kerfi til að bregðast við neyðarástandi, svo og að auka samvinnu við framleiðslulönd og þau lönd sem flutningar fara um.

32. Þrátt fyrir aukna viðleitni til að móta samræmdari evrópska stefnu í orkumálum gagnvart öðrum ríkjum eru erfið mál enn óútkljáð að því er varðar öryggi birgða og viðkvæm tengsl milli innlendra hagsmuna og evrópskra. Eitt slíkt dæmi gæti verið leiðsluferfið sem verið er að leggja frá Rússlandi til Þýskalands, um Eystrasaltið, og er ætlað að flytja rússneskt gas til Þýskalands fyrir árslok 2010. Leiðslan liggur frá Babajevó til strandar Rússlands við Vyborg þar sem hún er leidd undir Eystrasaltið til bæjarins Greifswald í norðaustanverðu Þýskalandi. Þótt verkefni þetta sé mikilvægt fyrir löndin tvö sem hlut eiga að máli, má velja því fyrir sér hvort með því sé verið að fara gegn viðleitni ESB til að móta samræmdari og sameiginlega stefnu í orkumálum gagnvart öðrum ríkjum, eða hvetja til kapphlaups milli landa um að þróa sérstakt samband við utanaðkomandi samstarfsaðila. Verkefnið hefur valdið mönnum á svæðinu áhyggjum af umhverfisþáttum sem tengjast því að leggja leiðslu neðansjárvar.

⁽¹⁵⁾ http://www.iea.org/Textbase/publications/free_new_Desc.asp?PUBS_ID=1804

33. Einnig er mikilvægt, að því er varðar öryggi birgða, að huga að hugsanlegum áhrifum framtaksverkefna ESB á EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES. ESB getur grundvallað tillögur sínar á mismundandi greinum í EB-sáttmálanum. Þannig liggur 95. gr. EB-sáttmálans til grundvallar löggjöf um innri markaðinn og varðar því EES mjög mikið, en 100. greinin hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn og allar tillögur frá ESB sem grundvallast á þeirri grein varða því ekki EES. Þar sem innan raða EFTA-ríkjanna eru m.a. annar stærsti seljandi olíu og gass til ESB (Noregur) og helsti framleiðandi endurnýjanlegrar orku í Evrópu (Ísland), ættu ESB og EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, því ekki aðeins að huga nánar að áhrifum framtaksverkefna ESB á EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, að því er varðar öryggi birgða, heldur ræða náið saman um stefnu í orkumálum almennt.

34. Mikilvæg spurning er hvaða áhrif stækkun innri markaðarins muni hafa á EFTA-ríkin, sem eiga aðild að EES, og að hvaða marki unnt er að stækka innri markaðinn fyrir orku án nokkurra skuldbindinga gagnvart þeim. Þá á eftir að koma í ljós hvernig ESB geti þróað sérstök tengsl við Noreg. Sem vonlegt er beinist mikil athygli að tengslum ESB og Rússlands í orkugeiranum en ESB ætti einnig að horfa til Noregs, einkum þó til þróunarinnar á norðurslóðum, að því er varðar öryggi birgða. Ráðgjafarnefnd EES lýsir ánægju sinni með þá samvinnu sem þegar á sér stað milli framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna og norskra samstarfsaðila, að því er varðar nýja tækni á sviði bindingar og geymslu kolefnis, og hvetur til að tengslin milli ESB og EFTA-ríkjanna, sem eiga aðild að EES, verði eflað á sviði orkumála almennt.

III Tækifæri og brýn viðfangsefni á norðurslóðum

35. Síðasta uppsveifla í hagvexti og þróun á Barentshafssvæðinu er ekki aðeins mikilvæg fyrir svæðið sjálft, heldur einnig fyrir Evrópu í heild, bæði að því er varðar loftslagsbreytingar og orkuöryggi. Norsk stjórnvöld lögðu fram áætlun um norðurslóðir í desember 2006⁽¹⁶⁾ þar sem undirstikað er mikilvægi þess að viðhalda gamalli hefð um ábyrga stjórnun á auðlindum, í náninni samvinnu við nágretta, samstarfsaðila og bandamenn. Heildarmarkmiðin sem stefnan felur í sér eru m.a. sjálfbær hagvöxtur og þróun á svæðinu, með sérstaka áherslu á góð nágrannatengsl við Rússland, ábyrg stjórnun auðlinda sjávar, sjálfbær leit að hugsanlegum nýjum olíu- og gasauðlindum, almenn virðing fyrir umhverfi og loftslagi og bætt lífsskilyrði og tækifæri fyrir þá sem búa á svæðinu.

36. Norsk stjórnvöld líta ekki svo á að stefna þeirra snerti norðurslóðir eingöngu, heldur alla norðanverða Evrópu, og að áhrifa hennar gæti í allri álfunni. Áhugi á svæðinu hefur vaxið á undanförunum árum og stefnumótandi aðilar í öðrum löndum hafa viðurkennt að þýðing norðurslóða nær út fyrir svæðið sjálft. Mikilvægt verður að beina athyglinni áfram að norðurslóðum, með tilliti til svæðisbundinna, evrópskra og hnattræna viðfangsefna sem tengjast svæðinu, og hvetja til sérstakra og náninna tengsla milli ESB og Noregs og, í víðara samhengi, milli ESB, Íslands, Noregs og Rússlands í tengslum við nýja stefnu um hina norðlægu vídd.

⁽¹⁶⁾ Áætlun norskra stjórnvalda um norðurslóðir, norska utanríkisráðuneytið, Ósló(Tromsø, 1. desember 2006 – <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Reports-programmes-of-action-and-plans/Action-plans-and-programmes/2006/strategy-for-the-high-north.html?id=448697>

37. Sú athygli sem beinst hefur að norðurslóðum að undanförmu tengist að miklu leyti þeim tækifærum sem eru fólgin í Barentshafi, nýju orkusvæði í Evrópu. Árið 2000 lagði bandaríska stofnunin U.S. Geological Survey mat á þær jarðolíulindir heimsins sem enn höfðu ekki verið uppgötvaðar og áætlaði að um það bil fjórðungur þess forða sem enn átti eftir að finna væri á norðurskautssvæðinu ⁽¹⁷⁾. Í skýrslu norska utanríkisráðuneytisins frá 2005 ⁽¹⁸⁾ er gróft mat sem bendir til að enn eigi eftir að finna um það bil einn milljarð tonna af olújafngildi á sunnanverðu Barentshafssvæðinu. Það myndi svara til þriðjungs allra þeirra auðlinda sem enn hafa ekki verið uppgötvaðar á norska landgrunninu. Möguleikarnir eru því miklir og gætu verið mikilvægir fyrir orkuöryggi ESB.

38. Hafa ber þó í huga að Barentshafið er enn það jarðolíusvæði Noregs sem minnst hefur verið kannað og að enn er of snemmt að spá fyrir um niðurstöðu leitar í framtíðinni. Bjartsýnin er þó mikil að því er varðar hugsanlegar orkuauðlindir og starfsemi sem þegar hefur farið af stað, t.d. á gasvinnslusvæðinu Snøhvit, og auknar fjárfestingar í olíuðnaðinum hafa nú þegar leitt til mikils hagvaxtar og aukinnar atvinnu, svo og aukinnar starfsemi í greinum sem tengjast olíu- og gasiðnaðinum óbeint. Miklir vaxtarmöguleikar ættu að skapa tækifæri fyrir atvinnuvegi og vinnandi menn á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

39. Mikilvægt er að hagvöxtur nú og í framtíðinni, og sérstaklega þó nýting á nýjum olíu- og gasauðlindum, grundvallist á ströngum umhverfisreglum og virðingu fyrir frumbyggjum. Umhverfið á svæðinu er sérlega viðkvæmt og næmt fyrir loftslagsbreytingum og því ber að fara ofur varlega að því er varðar stjórnun sjávarauðlinda, sjálfbæra nýtingu olíu- og gasauðlinda og öruggari sjóflutninga. Niðurstaða þessarar vinnu er ekki aðeins mikilvæg fyrir svæðið sjálft, heldur hefur hún mjög mikla þýðingu fyrir Evrópu alla og fyrir velsæld komandi kynslóða. Til að unnt sé að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda er afar þýðingarmikið að gripið sé til nauðsynlegra aðgerða til að þróa skilvirka tækni til bindingar og geymslu kolefnis þar sem orka er framleidd með olíu og gasi. Jafnframt er mikilvægt að menn einblíni ekki svo á olíu- og gasiðnaðinn að þeir gleymi að huga að nauðsyn þess að þróa endurnýjanlegar orkuauðlindir og að því heildarmarkmiði að hagkerfi svæðisins losi lítið af kolefnum.

40. Þótt umræður um norðurslóðir hafi að verulegu leyti snúist um auðlindir sjávar og þau tækifæri og brýnu viðfangsefni sem tengjast hafinu, er mikilvægt að gleyma ekki fólkinu sem lifir þar. Velsæld þess og möguleikar á að dafna og þrífast eru afar þýðingarmiklir og því þarf sérstaklega að beina sjónum að atvinnumálum, menntun, menningu og samvinnu yfir landamæri. Uppbygging þekkingar á öllum víðeigandi sviðum og deiling þekkingar yfir landamæri, með auknum samskiptum manna í milli, ættu að vera þungamiðja í bæði stefnu Norðmanna um norðurslóðir og í nýrri stefnu um hina norðlægu vídd. Norsk stjórnvöld leggja til námsmannaskipti fyrir rússneska námsmenn og þau munu íhuga tillögu um samvinnusvæði á sviði efnahags- og

⁽¹⁷⁾ Upplýsingablað USGS FS-062-03 (*kemur í stað FS-070-00*): „USGS World Petroleum Assessment 2000 (2000) - New estimates of undiscovered oil and natural gas, natural gas liquids, including reserve growth, outside the United States“, júní 2003

⁽¹⁸⁾ Skýrsla norska utanríkisráðuneytisins nr. 30 (2004–2005) til Stórpingsins um tækifæri og brýn viðfangsefni á norðurslóðum

atvinnumála, m.a. á bæði norsku og rússnesku yfirráðasvæði á norðurslóðum. Ráðgjafarnefnd EES fagnar þeim tækifærum, sem felast í ofangreindum stefnumiðum, en harmar jafnframt að ný stefna um hina norðlægu vídd skuli ekki fela í sér félagslega vídd og hvetur viðeigandi yfirvöld til að tryggja að samtök aðila vinnumarkaðarins og hins borgaralega samfélags taki formlegri þátt í stefnumótun í framtíðinni, svipað og gerist á hinum nýstofnaða þingmannavettvangi hinnar norðlægu víddar.