

### Sammanfattning av rapporten

## Europe Unplugged

Progress, potential and limitations of EU external energy policy three years post-Lisbon

**Bart Van Vooren**

Det europeiska samarbetet inom energiområdet utgör själva kärnan i den europeiska integrationen och sträcker sig tillbaka till 1951. Dock var det först i och med Lissabonfördraget som man specifikt tilldelade EU befogenhet inom energiområdet. Nu, år 2012, befinner sig EU i en process där man fortfarande formulerar och genomför en gemensam extern energipolitik värd namnet. Rapporten fokuserar på tre huvudsakliga hinder till att uppnå en synlig, effektiv och sammanhållen europeisk extern energipolitik. Först granskar vi dessa hinder såsom de yttrade sig före december 2009 och därefter Lissabonfördragets inverkan.

Vi analyserar först huruvida EU:s institutioner och de enskilda generaldirektoraten har kunnat enas om riktningen för EU:s externa energipolitik. Nu efter Lissabonfördraget har trätt i kraft måste vi granska vilken inverkan inrättandet av europeiska utrikestjänsten (EEAS), de utökade befogenheterna som tilldelats Europaparlamentet och det roterande ordförandeskapets fortsatta roll har haft. För det andra, i sak var man helt oenig om huruvida EU:s externa energipolitik skulle främst handla om att internationalisera den inre marknaden på grundval av juridiskt bindande instrument eller om det skulle handla om att i stället fokusera på energidiplomati och som resultat därav träffade avtal med tredje land för att säkra EU:s energiförsörjning. Rapporten ställer frågan huruvida den nya befogenheten har lyckats med att förena dessa två olika tillvägagångssätt.

Slutligen, som tredje punkt granskar vi medlemsländernas relation till EU:s gemensamma intresse inom energipolitiken, det vi kallar den "vertikala dimensionen". På den här punkten påvisar rapporten att den inre marknaden har under en lång tid lidit av det faktum att medlemsstaterna

har brustit vad gäller efterlevnaden av EU-rätten, detta p.g.a. att medlemsstaternas nationella intressen har spelat en roll. I den externa dimensionen handlar detta i praktiken om ett fortsatt spänt läge mellan den enskilda nationella energipolitikens prioriteringar och det som ligger i hela EU:s intresse. I den här rapporten granskar vi noga de instrument som antogs den 4 oktober 2012 och som bygger upp en så kallad vertikal informationsutbytesmekanism som man hoppas skall förbättra efterlevnaden av EU-rätten och förstärka samordningen mellan medlemsstaterna och EU.

Rapporten drar följande slutsatser:

Europeiska utrikestjänsten ligger utanför den politiska beslutsprocessen i den institutionella dimensionen vad gäller EU:s externa energirelationer. Mer specifikt, granskningen av den mjuka lagstiftningen som är en del av EU:s externa energipolitik har visat att kommissionen fortfarande står bakom rodret och att medlemsstaternas roll i det roterande ordförandeskapet består. Rapporten noterar att när man inrättade utrikestjänsten hade energipolitiken en starkare roll inom den höga representantens mandat men att denna ställning försvagades snabbt när det interinstitutionella dammet hade lagt sig. Därefter välkomnades kommissionens förslag för en "strategisk grupp för internationellt energisamarbete" och rapporten hävdar att utrikestjänsten bör ingå till fullo i den här gruppens arbete.

Vad beträffar Europaparlamentets roll så kommer Lissabonfördraget ha en stor påverkan inom en nära framtid. Ett antal juridiskt bindande avtal planeras eller håller på att förhandlas fram och enligt artikel 194 och artikel 216 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kräver

dessa Europaparlamentets godkännande. Med inflytande från den gemensamma kommersiella politiken eller den externa dimensionen inom områdena frihet, säkerhet och rättvisa, kommer parlamentet med all säkerhet att använda sina nya befogenheter för att påverka.

I sak välkomnar rapporten det nya strategiska tänkandet vad gäller EU:s externa relationer på energiområdet. Det är tydligt att man prioriterar mer i EU:s externa relationer på energiområdet. Med andra ord, även om rapporten menar att samarbetet mellan den europeiska utrikestjänsten och kommissionen kanske brister, ser man flera förbättringar i sak vad gäller EU:s externa energipolitik. Även om de inte är perfekta, leder rådets slutsatser till en tydlig strategi för EU:s externa relationer inom energiområdet. I slutsatserna definieras även olika samarbetspartners, EU:s målsättningar i förhållande till dessa och instrument med vilka man ska uppnå dessa målsättningar. Man bör välkomna detta, men då krävs det också åtgärder för att konkretisera de relevanta slutsatserna. Därmed uppmanar rapporten europeiska utrikestjänsten och kommissionen att utarbeta ett gemensamt meddelande där man kartlägger de kort-, mellan- och långsiktiga målsättningarna för EU:s externa energipolitik specifikt för varje region, land och strategisk partner, och som innefattar mål och specifik tidsram för genomförandet av dessa mål.

I den sista delen av den här rapporten granskar vi relationen mellan EU och dess medlemsstater. Det nyligen antagna instrumentet är välkommet, men en djupare analys avslöjar ett antal brister som kan försvåra dess effekt. Flera skyldigheter hänger på medlemsstaternas vilja från fall till fall. Ett olyckligt exempel på detta: enligt rådets beslut är det upp till medlemsstaterna att göra en första bedömning av om avtalen faktiskt påverkar den inre marknaden and säkrar EU:s energiförsörjning, och huruvida dessa skall meddelas kommissionen. Dessutom har man inte alltid klargjort efterlevnadsskyldigheten och hur den skall utkrävas. Detta innebär i sin tur att hjälp och råd från kommissionen i internationella förhandlingar inte nödvändigtvis leder till ett rättssäkert förfarande eller utesluter att man påbörjar ett överträdelseförfarande gentemot en medlemsstat.

Sammanfattningsvis kan man säga att jämförelsen mellan tiden före och efter Lissabonfördraget leder till blandade resultat. De främsta framstegen vad gäller strategiskt tänkande har gjorts inom policymålsättningar och policyinstrument gällande EU:s externa relationer inom energiområdet. Medlemsstaternas vertikala relationer var något mer problematiska, men det nya juridiskt bindande beslutet är ett mycket välkommet instrument och kommer säkerligen att utvecklas till en väl fungerande struktur under de närmaste åren. Mest problematiskt var den horisontella interinstitutionella relationen, där det är tydligt att institutionella schismer har fördjupats efter Lissabon vilket i sin tur kan leda till för EU förlorade möjligheter och resurser. Därför rekommenderar rapporten följande:

- På det institutionella planet: man bör lösa problemet med att energiförsörjningsfrågor lyser med sin frånvaro på höga representantens nivå. Inom utrikestjänsten är det viktigt att de särskilda geografiska enheterna blir mer delaktiga i det tematiskt organiserade generaldirektoratet för energifrågor inom kommissionen.
- I sak: ett konkret policyförslag för att hantera den nuvarande institutionella schismen är att utarbeta ett gemensamt meddelande som tydligt kartlägger och beskriver de kort-, mellan- och långsiktiga målsättningarna specifikt per region, land och strategisk partner, och där även mål och den specifika tidsramen för genomförandet ingår. På så sätt kan både kommissionen och utrikestjänsten genomföra de strategiska besluten som rådet tidigare beslutat om och samtidigt skapa en kultur av mellanstatligt EU samarbete inom den externa energipolitiken.
- Vertikalt: det nya beslutet som innebär inrättandet av en informationsutbytesmekanism för mellanstatliga avtal ger en god grund för medlemsstaterna att samordna sig på. Men eftersom beslutet är formulerat på ett löst och ospecifikt sätt utan tvång, är risken att bristen på lojalt och fullgott samarbete med den nya strukturen kommer att utgöra ett hinder för att uppnå målsättningarna. Kommissionen skulle kunna tvinga fram ett sådant samarbete genom överträdelseförfarandet men det är högst önskvärt att det inte behöver gå så långt.