

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om »Eventuelle positive og negative virkninger for konkurrenceevnen af skærpede miljø- og energikrav«

(2008/C 162/14)

Den 20. september 2007 henvendte det slovenske formandskab sig til udvalget med anmodning om at udarbejde en sonderende udtalelse om emnet

Positive og negative virkninger for konkurrenceevnen af skærpede miljø- og energikrav.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Gerd WOLF til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. januar 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 442. plenarforsamling den 13.-14. februar 2008, mødet den 13. februar, følgende udtalelse med 128 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

Indhold:

1. Sammenfatning og konklusioner
2. Situationen nu og generelle bemærkninger
3. Særlige bemærkninger — analyser og konklusioner
4. Enkeltsynspunkter og -anbefalinger

1. Sammenfatning og konklusioner

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) koncentrerer sig i den foreliggende udtalelse om emnerne energipolitik og klimaforandring. Udvalget behandler spørgsmålet om, hvilke forhold der betinger, om EU's konkurrenceevne påvirkes positivt eller negativt, når energiforbruget og udledningen af drivhusgasser nedsættes i betydeligt omfang. I den forbindelse går der i den foreliggende udtalelse navnlig ind på problemstillingens økonomiske aspekter.

1.2 På grund af samspillet mellem konkurrenceevne, økonomisk styrke, arbejdspladser og velstand er den øpkastede problemstilling ligeledes af stor betydning for EU's sociale fremtid.

1.3 EØSU finder, at de udfordringer, der er forbundet med problemstillingen, indeholder en chance for at udløse en innovations- og investeringsbølge i Europa og dermed styrke samfundsøkonomien og europæisk industris (globale) konkurrenceevne. Hvis det lykkes at udnytte denne chance, vil fordelene veje tungest, også i henseende til nettobeskæftigelseseffekt og styrkelse af den europæiske sociale model.

1.4 Den afgørende forudsætning herfor er, at der på det energi-, økonomi-, og forskningspolitiske område træffes de rigtige foranstaltninger under anvendelse af de rette principper, samt at overregulering undgås. I modsat fald må det frygtes, at det bliver ulemperne i form af et for højt forbrug af for dyr energi, tab af konkurrenceevne, afledte effekter og undergravning af den europæiske sociale model, der kommer til at veje tungest, hvilket kan medføre kriser. Energi til overkommelige priser er livsnerven i de moderne industri- og serviceøkonomier med alle disses sociale og kulturelle landvindinger. Ud over de uafvendelige stigninger, der skyldes ressourceknaphed og klimabeskyttelse, må energiomkostningerne ikke stige som følge af yderligere offentlige foranstaltninger.

1.5 Den røde tråd i bestemmelserne og instrumenterne på det energi- og klimapolitiske område bør derfor være størst mulig økonomisk effektivitet, da kun dette kan sikre, at de samfundsøkonomiske omkostninger og den sociale belastning af borgerne begrænses til et minimum. Målestokken for klimabeskyttelsens økonomiske effektivitet er omkostningerne ved at reducere udledningen af drivhusgasser (f.eks. CO₂) med en given mængde. Hvad angår energiforbruget respektive forsyningssikkerheden er det energieffektiviteten. (I den forbindelse er en fornuftig definition af de pågældende begreber vigtig). Derfor bør de instrumenter, der indføres på det energi- og klimapolitiske område på europæisk plan, fokusere på foranstaltninger til øget energieffektivitet og indførelse af rentabel og bæredygtig energiteknologi.

1.6 Den europæiske klima- og energipolitik bør fremme et samarbejde, herunder partnerskaber mellem den offentlige og private sektor, hvor de økonomiske, geografiske og ressource-mæssige styrker i de enkelte medlemslande udnyttes optimalt og samles i et netværk. F.eks. bør teknik til udnyttelse af vedvarende energikilder i Europa anvendes i de lande, der har de bedste, særligt klimatiske, forudsætninger herfor, herunder velegnede distributionsnet, og ikke der, hvor den nationale støtte for tiden er højst. Derudover bør det dog også være et mål at indgå i internationale samarbejdsprojekter om udvikling og anvendelse af energibesparende og emissionsreducerende teknikker.

1.7 På trods af at det haster med at få løst klimaproblemet, er det vigtigt, at både erhvervslivet og samfundet får tid til at følge med og tilpasse sig til de nye krav og omstillingerne i energiforsyningen og energiforbruget. Centrale faktorer i en fornuftig fastsættelse af tidsfrister er bl.a. amortiseringsforløb, uddannelsesperioder, udviklingstempoet for nye teknologier samt i særdeleshed socialt set afbalancerede tilpasninger, uddannelsesinitiativ og øvrige samfundsmæssige forandringer. Her må forskning og udvikling yde et vigtigt bidrag.

1.8 Med henblik på en »bottom-up«-tilgang bør der skabes mulighed for selvstændige initiativer blandt aktørerne samt mangfoldighed, diversificering og fleksibilitet i de tekniske og økonomiske fremgangsmåder, og disse bør fremmes, uden at enkelte områder af den grund prioriteres på bekostning af andre,

for kun ved at lade de forskellige tilgange, innovationer og metoder konkurrere med hinanden er det muligt dels at opnå den nødvendige robusthed i krisesituationer, dels at afgøre, hvilke teknikker der i konkrete tilfælde er særlig effektive. Derfor er der behov for et bredt energimix uden forhastet udelukkelse af lovende teknik ⁽¹⁾.

1.9 De energipolitiske målsætninger, bestemmelser og instrumenter bør tage hensyn til grænserne for, hvad der er teknisk muligt, og overregulering og konfligerende dobbeltlovgivning bør undgås for enhver pris. Sidstnævnte faktorer medfører fejlallokeringer og dermed unødvendige omkostninger, der skader økonomien og konkurrenceevnen. Der bør ligeledes kunne fæstes lid til, at de pågældende målsætninger og instrumenter ligger fast over en længere periode, da de er fundamentet under en meget dyr investerings- og udviklingsindsats, der først på længere sigt resulterer i samfundsmæssig nytteværdi og dermed i arbejdspladser og velstand.

1.10 Hvor det er muligt, bør markedsøkonomiske incitamenter som f.eks. en fornuftig fordeling af emissionsrettigheder altid foretrækkes frem for detailregulering. Overkommelige energipriser er også fortsat en forudsætning for den globale konkurrenceevne, sikring af grundlæggende sociale ydelser og for nye investeringer og tilvejebringelse af den nødvendige kapital inden for europæisk industri til finansiering af forskning og udvikling.

1.11 Derudover er der behov for en intensiveret og bred forsknings- og udviklingsindsats inden for miljørigtig og ressourcebesparende energiteknik og for uddannelse af det antal ingeniører, forskere og teknikere, denne indsats kræver. Der bør stases kraftigt på videreudvikling af nye metoder til udnyttelse af vedvarende energi, også selvom disse stadig langt fra måtte være rentable, men de bør ikke markedsføres for tidligt ved hjælp af kraftig støtte eller tvungne købspriser. I stedet bør pengene investeres i intensiveret forskning i og udvikling af bæredygtig, CO₂-besparende energiteknologi, indtil denne teknologi er tæt på at kunne markedsføres. Derfor bør hovedvægten i samtlige foranstaltninger lægges på innovativ udvikling og effektiv anvendelse af energibesparende, klimaneutral og konkurrencedygtig energiteknologi.

1.12 Der er imidlertid især behov for bindende mål for klimabeskyttelse, der gælder globalt og for samtlige store udledere for at sikre lige konkurrencevilkår. Kun på den måde kan det undgås, at de i øvrigt ellers øgede energiomkostninger inden for EU fører til en skadelig forvriddning af konkurrencen på globalt plan, idet den energiintensive industri gradvis udvander fra Europa uden på nogen måde at have gjort en indsats for klimabeskyttelsen («carbon leakage»). EØSU støtter alle europæiske aktørers bestræbelser på at undgå, at noget sådant sker (jf. Bali-konferencen). Før denne målsætning er nået, bør man undgå at belaste den pågældende del af industrien med krav, der forvrider konkurrencen. EU er nemlig ikke konkurrencedygtig uden denne industri.

⁽¹⁾ Med forbehold for de enkelte medlemsstaters beslutninger vedrørende brugen af kerneenergi.

2. Situationen nu og generelle bemærkninger

2.1 **Energis betydning:** Udviklingen og den intensive brug af energiforbrugende industrielle produktionsmetoder, maskiner og transportmidler har været en faktor af afgørende betydning for vores nuværende levestandard: Energi har befriet mennesket fra det hårdeste fysiske arbejde, mangedoblet menneskets produktivitet, skabt varme og lys, revolutioneret udbytterne inden for landbruget samt muliggjort en hidtil ukendt mobilitet og kommunikation. Energi er blevet livsnerven i de moderne samfundøkonomier og er forudsætningen for samtlige basisfaciliteter.

2.2 **Problemstilling:** De fleste prognoser tyder på, at verdens fremtidige energibehov på grund af befolkningstilvæksten og udviklingsbehovet i mange lande inden 2060 formentlig vil blive fordoblet eller måske endda tredoblet. Heroverfor står som bekendt to tungtvejende problemer, der kræver politisk handling på globalt plan for at imødegå alvorlige konflikter og økonomiske kriser, nemlig **udtømmningen af verdens natursourcer og miljøbeskyttelsen**. Om end det er den menneskeskabte påvirkning af klimaet («klimagasser» eller »drivhusgasser», navnlig CO₂, metan og dinitrogenoxid), der i denne sammenhæng udgør det største miljøproblem, er man også nødt til at tage hensyn til konsekvenserne for den biologiske mangfoldighed, sundheden og en bæredygtig ressourceudnyttelse og affaldshåndtering.

2.3 **Det Europæiske Råd:** I konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd i foråret 2007 fremhæves derfor følgende prioriteter:

- at øge forsyningssikkerheden,
- at sikre de europæiske økonomiers konkurrenceevne og disponibel energi til overkommelige priser,
- at fremme miljømæssig bæredygtighed og bekæmpe klimaændringer.

2.3.1 EØSU har om disse emner udarbejdet vigtige og skelsættende udtalelser, der er anført i bilaget ⁽²⁾.

2.4 **Anmodningen fra det slovenske rådsformandskab:** Den slovenske minister med ansvar for økonomi, Andrej Vizjak, har i et brev til udvalget oplyst, at det slovenske formandskabs prioriteter på det industripolitiske område vil omfatte en målsætning om at gøre de europæiske virksomheder energieffektive i høj grad og samtidig reducere deres udledning af drivhusgasser mest muligt. Iflg. Ministeren er navnlig innovationsincitamenter og incitamenter til indførelse af miljøvenlig teknologi vigtige i den forbindelse. En tilsvarende handlingsplan for en bæredygtig industripolitik er under forberedelse, og Det Europæiske Råd vil behandle denne på sit møde i foråret 2008. I den forbindelse er udvalget blevet anmodet om at tage stilling til *eventuelle positive og negative virkninger for konkurrenceevnen af skærpede miljø- og energikrav*.

⁽²⁾ Bilaget opregner relevante udvalgsudtalelser fra de sidste fire år.

2.5 Konkurrenceevne, økonomisk styrke og velstand: Det fremgår af de seneste publikationer ⁽³⁾ både fra Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer og fra EØSU ⁽⁴⁾ (f.eks. »58 concrete measures to ensure the success of the Lisbon strategy«), at der er en nær sammenhæng mellem konkurrenceevne, økonomisk styrke og spillerummet for de nødvendige sociale ydelser. Derfor fokuserer nærværende udtalelse på anmodningens økonomiske aspekter, eftersom det er dem, der relevante i denne sammenhæng ⁽⁵⁾.

2.6 Industrielandene: De højt udviklede industrilande bærer i denne sammenhæng et særligt ansvar, dels på grund af deres højere andel af udledningen af de nævnte gasser, dels på grund af det forspring, de stadig råder over inden for udviklingen af ny teknologi. Sidstnævnte omfatter alt fra energibesparelser over højere energieffektivitet og anvendelse af emissionsfrie (og/eller emissionsfattige) energikilder ⁽⁶⁾ til udvikling af hertil egnede tekniske processer. I spændingsfeltet mellem behov, ønsketænkning og økonomiske realiteter er det i den forbindelse vigtigt for det første at erkende, hvad der er det rigtige at gøre, og for det andet at handle derefter med proportionssans og beslutsomhed.

2.7 Omkostninger: ⁽⁷⁾ Udnyttelsen af energiformer, der er mere klimarigtige, er i de fleste tilfælde imidlertid forbundet med højere omkostninger ⁽⁸⁾ for den almindelige forbruger og industrien. Som eksempler herpå kan nævnes vind- og solenergi ⁽⁹⁾ (alene i Tyskland blev der i 2007 brugt rundt regnet 4 mia. EUR på forbrugerstøttet udnyttelse af vedvarende energi ⁽¹⁰⁾) eller udviklingen af kraftværker med teknologi til indfangning og oplagring af CO₂ (CCS). Varmepumper eller køretøjer, der bruger brændstof med nedsat eller slet ingen udledning af CO₂, kræver mere omfattende og dyrere teknologi.

2.8 Risici: Hvis ikke de betydelige omkostninger modsvares af besparelser på grund af et reduceret forbrug af ressourcer, og samfundsøkonomierne uden for EU ikke skal bære tilsvarende omkostninger, vil dette resultere i dårligere europæisk konkurrenceevne. »EU kan være et eksempel i kampen mod klimaforandringerne, men EU kan ikke acceptere unfair konkurrence fra lande, der overhovedet ingen miljøbestemmelser indfører« ⁽¹¹⁾. Allerede personaleomkostningerne (lønninger, sociale ydelser) er langt højere

⁽³⁾ Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringers (CCMI's) initiativudtalelse om »EU-miljøreglernes indvirkning på industrielle ændringer« (initiativudtalelse), CESE 696/2007, ordfører Antonello Pezzini, medordfører Maciej Nowicki.

⁽⁴⁾ CESE-2007-09, forord af Mario Sepi.

⁽⁵⁾ I en kommende initiativudtalelse om »Konsekvenser af udviklingen på energi- og transportområdet« vil udvalget behandle en række af de sociale problemstillinger, der er relevante for den foreliggende udtalelse.

⁽⁶⁾ Men også her er der grund til at slå koldt vand i blodet, som f.eks., jf. TEN/286, i forbindelse med de forhåbninger, der var knyttet til biobrændstof.

⁽⁷⁾ Jf. Kommissionens vurdering af omkostningerne ved EU's klimapakke fra 23. januar 2008: 0,45 % af BNP, svarende til 60 mia. euro pr. år eller ca. 3 euro pr. EU-borger pr. uge (mere end 600 euro pr. år for en familie med fire medlemmer).

⁽⁸⁾ Undtagelserne er vandkraft og atomkraft.

⁽⁹⁾ Den energilagringsteknologi, der er behov for, hvis udbuddet skulle forøges, ville medføre en betydelig stigning i omkostningerne.

⁽¹⁰⁾ Dertil kommer de arbejdspladser, der er blevet skabt i den forbindelse.

⁽¹¹⁾ Fra den franske præsident Nicolas Sarkozys tale i Europa-Parlamentet i Strasbourg.

i Europa end i de dynamiske vækstøkonomier, f.eks. i Kina og Indien, og stiller i sig selv ekstreme krav til EU's konkurrenceevne. Desto mere alvorlige og farlige er alle yderligere, ensidige belastninger af produktiviteten som følge af klimabeskyttelsen.

2.9 Muligheder. Hvis et stort flertal af stater uden for Europa, f.eks. Kina, Indien og USA, imidlertid skulle træffe lignende foranstaltninger til beskyttelse af klimaet, er der endda mulighed for eksport af den miljørigtige energiteknologi, som er udviklet i Europa, og derved for ikke blot at gavne europæisk økonomi, men endda bidrage til en nedsættelse af energiforbruget og CO₂-udledningen på globalt plan. Den økonomiske historie viser endvidere, at kriser ofte efterfølges af øget innovationsparathed og udvikling og indførelse af ny teknologi, hvilket har betydet vækst og opsving over længere perioder (men indtil videre ganske vist også øget energiforbrug!). Derfor bør hovedvægten i samtlige foranstaltninger internt i EU lægges på innovativ udvikling og effektiv anvendelse af energibesparende, klimaneutral og konkurrencedygtig energiteknologi, hvorimod de udenrigspolitiske bestræbelser på at indgå rimelige aftaler bør fortsættes ufortrødent — og resultaterne af Bali-konferencen viser jo, at der i det mindste fortsat forhandles (jf. også punkt 2.11).

2.10 Problemer. Hvis ikke der skabes resultater i disse forhandlinger, vil der opstå alvorlige problemer. For det første vil industribrancher, hvis produktionsomkostninger i væsentligt omfang afhænger af energi- og CO₂-omkostningerne, ikke længere være konkurrencedygtige på verdensmarkedet, de vil indstille produktionen og nedlægge deres arbejdspladser i Europa og i stedet flytte til lande, hvor energiomkostningerne er mindre, og hvor udledning af CO₂ ikke koster noget. I visse brancher, f.eks. inden for aluminiums- eller cementindustrien ⁽¹²⁾, er denne proces allerede begyndt. På baggrund af en konsekvensanalyse er Kommissionen ganske vist opmærksom på problemet ⁽¹³⁾, men efter udvalgets opfattelse bør det løses hurtigst muligt for at undgå økonomiske skadevirkninger. Bortset fra udflytningen af eksisterende industri vil især den internationale kapital heller ikke længere foretage sine fremtidige investeringer i kapitalanlæg i Europa, men derimod i lande med lave energi- og CO₂-omkostninger.

2.10.1 Udflytning og »leakage«: En sådan udflytning betyder ganske vist, at der bliver udledt mindre CO₂ i Europa, men på verdensplan vil der blive frigivet lige så meget eller endda mere carbondioxid til atmosfæren, for når der i den udflyttede produktion anvendes billigere teknologi end den, der allerede på nuværende tidspunkt eller i fremtiden anvendes i EU, udledes der som regel større mængder drivhusgasser (undtagelsen er vandkraft, f.eks. i Norge). Dertil kommer stigninger i CO₂-udledningen som følge af transport.

⁽¹²⁾ Jf. CCMI/040, »Udviklingen i EU's cementindustri«.

⁽¹³⁾ »Commission eyes end to free pollution credits«, EurActiv, 10/01/08, <http://www.euractiv.com/en/climate-change/commission-eyes-free-pollution-credits/article-169434>.

2.10.2 Energiintensitet og samfundsøkonomi: Europæisk økonomi ville derved gå glip af vigtig industriproduktion og arbejdspladser, uden at det ville gavne klimabeskyttelsen. Samtidig ville EU endda foreløbig ⁽¹⁴⁾ have vundet en pyrrhussejr i konkurrencen om den bedste energieffektivitet *samfundsøkonomisk set*, nemlig den såkaldte energiintensitet (energiforbrug i forhold til bruttonationalindkomst), fordi den energiintensive industri ville være flyttet.

2.10.3 Servicesektoren: Selv servicesektoren, der bidrager betydeligt til EU's økonomiske styrke, vil kun kunne trives på længere sigt, så længe europæisk industri er konkurrencedygtig, og er på tilsvarende måde også berørt af energiomkostninger, der er alt for høje i en global sammenhæng.

2.11 Globale aftaler: Ikke blot af hensyn til klimaet selv (for en mærkbar effekt kan kun forventes, hvis de store CO₂-udledere som Kina, Indien og USA tilslutter sig beskyttelsesforanstaltningerne) bør bindende og afbalancerede globale aftaler om at reducere udledningen af drivhusgasserne med andre ord være en prioriteret målsætning for samtlige internationale bestræbelser på området. Udvalget bifalder derfor indsatsen i EU, medlemsstaterne og organisationer som G8, FN, UNESCO, OECD, IEA m.fl. på at trække i denne retning, som f.eks. på den netop afsluttede konference på Bali.

3. Særlige bemærkninger — analyser og konklusioner

3.1 Energi- og klimaændringspolitik: En vellykket energi- og klimaændringspolitik skal føre til en tydelig reduktion af henholdsvis energiforbrug og emissioner af drivhusgasser samt forberede samfundet og de relevante aktører på de nødvendige ændringer forbundet hermed (f.eks. arkitekter, investorer, virksomheder, undervisere, elever, borgere, forbrugere osv., idet det drejer sig om en sag, der angår alle led i kæden), men samtidig må disse ændringer gennemføres på en måde der ikke skader det europæiske erhvervslivs globale konkurrenceevne, dvs. at der skal skabes en balance mellem målene i punkt 2.3. Denne situation resulterer i udfordringer og chancer.

3.2 Udfordring: Såvel udviklingen i den globale efterspørgsel efter energi som den europæiske energi- og klimaændringspolitik gennem de seneste år har medført betragtelige prisstigninger på energi og deraf afledte produkter. Med henblik på at vægte de tre mål i punkt 2.3 lige højt og skabe det nødvendige økonomiske grundlag for fremtidige investeringer i innovative teknikker, bør den europæiske økonomi dog — på trods af den stigende globale efterspørgsel og efterlevelse af de nødvendige klimabeskyttelseskrav — kunne få sit energibehov dækket til de lavest mulige priser. Derfor må energiomkostningerne ikke — ud over de uafvendelige stigninger, der skyldes ressourceknaphed og klimabeskyttelse — stige som følge af yderligere offentlige foranstaltninger.

I den forbindelse kan påkrævede enkeltforanstaltninger og disses følgevirkninger uden tvivl skabe en interessekonflikt mellem energidistributører og -forbrugere.

⁽¹⁴⁾ Nemlig indtil der indtræder en generel recession.

3.3 Incitament og handel med emissioner: Hertil er der brug for tilstrækkeligt med markedsøkonomiske incitament til at sikre gennemførelsen af investeringer i energieffektive teknikker, selvom disse eventuelt forøger investeringsomkostningerne. Hvis sådanne investeringer udebliver på trods af deres økonomiske rentabilitet, må det undersøges, hvilke hindringer, der eksisterer, og disse må fjernes. Investeringer i energieffektivitet (se også punkt 4.1) er i langt de fleste tilfælde den billigste måde at reducere udledningen af CO₂ på. Principielt kunne handelen med emissioner (Emission Trading) være et af disse markedsøkonomiske instrumenter. Dog er der i den forbindelse brug for væsentlige forbedringer i den nuværende brug af ordningen (se også punkt 4.3), hvis en given CO₂-reduktion skal ske så omkostningseffektivt som muligt. Gennem sammenfaldet af støtteinstrumenter og forkerte incitament ved tildelingen af certifikater (herunder særligt den manglende sammenhæng mellem tildeling og reel produktion, der gør, at emissionshandelen præmierer ophør af produktion) opstår der f.eks. de såkaldte »Windfall Profits« (ekstrafortjenester), der har medført stigende elektricitetspriser i milliardklassen. Kommissionens forslag om en konsekvent auktionsordning må forventes at skabe yderligere prisstigninger.

3.4 Reelle chancer: Hvis det i løbet af de næste 15-25 år lykkes at målrette de relevante gen- og nyinvesteringer mod økonomisk rentable, energibesparende og emissionsreducerende teknikker, kan klimabeskyttelsen få en positiv indflydelse på den europæiske industris konkurrenceevne og dermed være en chance for øget generel velstand på trods af de højere energipriser.

3.5 Forudsætninger og anbefalinger: Derfor diskuteres herefter enkelte af de forudsætninger, der må opfyldes, hvis disse chancer skal udnyttes, hvilket resulterer i en række anbefalinger. Den afgørende forudsætning er, at der på det energi-, økonomi-, og forskningspolitiske område træffes de rigtige foranstaltninger under anvendelse af de rette principper samt at en overregulering undgås. De politiske instrumenter må fremme og muliggøre de økonomisk set mest rentable løsninger. De kvantitative mål må tage højde for, at den nødvendige omstillingsproces skal ske i et tempo, der er foreneligt med en sund økonomi. Kendetegnende for en fornuftig fastsættelse af tidsfrister er bl.a. amortiseringsforløb, uddannelsesperioder, udviklingstempoet for nye teknologier samt i særdeleshed de socialt set afbalancerede tilpasninger, uddannelsesinitiativ og øvrige samfundsmæssige forandringer. Her må forskning og udvikling yde et vigtigt bidrag.

3.6 Bred fremgangsmåde — mangfoldighed, diversificering, fleksibilitet og gensidighed: Med henblik på en »bottom-up« tilgang bør aktørernes selvstændige initiativer samt mangfoldighed, diversificering og fleksibilitet i de tekniske og økonomiske fremgangsmåder gøres mulige og fremmes uden at enkelte områder af den grund prioriteres på bekostning af andre. Kun ved hjælp af en bred tilgang og konkurrence mellem de forskellige løsningsmodeller, innovationer og fremgangsmåder skabes en robusthed i enkeltstående krisesituationer og vil de

særligt effektive metoder, teknikker og det optimale samspil mellem disse fremgå. Derfor er der behov for et bredt energimix uden forhastet udelukkelse af lovende teknik ⁽¹⁵⁾. Forsyningsikkerheden er tjent med et passende strukturelt netværk, der inkluderer producenter, leverandører og kunder gennem hele forsyningskæden fra borehul til slutbruger. Med det mål for øje har vi brug for gensidige økonomiske relationer, dvs. et sikkert investeringsmiljø for udenlandsk kapital i EU og på den anden side sikre vilkår for EU's investeringer i leverandørlandene.

3.7 Europapolitiske foranstaltninger og globalt samarbejde: Den europæiske klima- og energipolitik bør fremme et samarbejde, herunder partnerskaber mellem den offentlige og private sektor, hvor de økonomiske, geografiske og ressourcemæssige styrker i de enkelte medlemslande udnyttes optimalt og samles i et netværk. F.eks. bør teknik til udnyttelse af vedvarende energikilder i Europa, anvendes i de lande, der har de bedste, særligt klimatiske, forudsætninger herfor, inklusive velegnede distributionsnet, og ikke der, hvor den nationale støtte for tiden er højst. Derudover bør det dog også være et mål at indgå i internationale samarbejdsprojekter om udvikling og anvendelse af energibesparende og emissionsreducerende teknikker.

3.8 Selvmodsigende ⁽¹⁶⁾ og overlappende kvantitative mål: Størst mulig rentabilitet minimerer de samlede økonomiske omkostninger og den sociale belastning af borgerne.

Overlappende energi- og klimapolitiske mål resulterer imidlertid i et overreguleret system og ikke-rentable løsninger; de bør derfor undgås. Dette belyses v.h.a. følgende eksempler:

- Det overordnede EU-klimabeskyttelsesmål om en 20-procents reduktion af CO₂-emissionerne i perioden 1990-2020 ifølge Rådets afgørelse fra marts 2007 resulterer i et BNP-tab på mellem 480 (Kommissionens vurdering fra 23. januar 2008) ⁽¹⁷⁾ og 560 (GWS/Prognos) ⁽¹⁸⁾ mia. EUR i perioden 2013-2020; dette må accepteres og bør derfor gælde som den overordnede rettesnor for yderligere tiltag.
- Den yderligere fastlæggelse af en ambitiøs 20 %-kvote for vedvarende energi øger dog disse omkostninger, idet omkostningerne til undgåelse af CO₂ ved denne form for energi er væsentligt højere end ved andre foranstaltninger til reduktion af CO₂.

⁽¹⁵⁾ Med forbehold for de enkelte medlemsstaters beslutninger vedrørende brugen af kerneenergi.

⁽¹⁶⁾ Et særligt effektivt middel til reduktion af CO₂-emissioner kan være teknologien til CO₂-opsamling og -lagring (Carbon Capture and Storage, CCS), der stadig befinder sig på udviklingsstadiet. Sammenlignet med et lignende anlæg uden CCS falder energieffektiviteten imidlertid ved anvendelse af denne procedure. Det vil sige, at der i dette tilfælde eksisterer et klart modsætningsforhold mellem reduktion af CO₂ og energieffektivitet. Set i lyset af de stadigt store kulforekomster kunne dette tab af energieffektivitet accepteres i en overgangsperiode. Dette betyder dog, at energieffektivitet ikke derudover må fremmes som et **kvantitativt mål**.

⁽¹⁷⁾ Tale af kommissionsformand Barroso den 23. januar 2008.

⁽¹⁸⁾ »GWS/Prognos-Studie« fra oktober 2007, gennemført på vegne af det tyske økonomiministerium.

- Yderligere ulemper og komplikationer opstår, hvis også den samfundsøkonomiske energieffektivitet (se punkt 2.10.2) gøres til et ekstra eksplicit kvantificerbart mål (20 %). Dette mål nås nemlig lettest, hvis industrien udvander eller — med udgangspunkt i definitionen af energieffektivitet — et energimix baseret på kernekraft og kul ændres i retning af (den væsentligt dyrere) gas og vedvarende energi ⁽¹⁹⁾. Disse uønskede bivirkninger viser, at energieffektivitet i sig selv ikke bør være et mål, men et yderst vigtigt middel til opnåelse af de tre grundlæggende mål i punkt 2.3 på bæredygtig vis.

Derfor anbefaler udvalget, at alle foranstaltninger til klimabeskyttelse i første omgang evalueres grundigt og objektivt med hensyn til deres konsekvenser for BNP, således at den nødvendige reduktion af drivhusgasserne ikke bringer den europæiske industris konkurrenceevne i fare, og der opnås en optimal ressourcefordeling.

3.8.1 Undersøgelser: Studier lader formode ⁽²⁰⁾, at

- et mål om en reduktion af CO₂-udledningen med lidt under 20 % ⁽²¹⁾ er økonomisk bæredygtigt, hvis det lykkes for politik og samfund konsekvent at iværksætte de mest omkostningseffektive foranstaltninger (i henhold til et bottom-up-studie af McKinsey, der præcist påviser, hvilke foranstaltninger der er nødvendige og mulige for at nå dette mål); der findes ganske vist også undersøgelser, der fremstiller højere reduktionsmål som økonomisk rentable, men som top-down-studier påviser de ikke virkelig, hvordan dette skal kunne lade sig gøre;
- omkostningerne ved hvert ekstra procentpoints reduktion af CO₂ vil være stærkt stigende (samlet BNP-tab på 480-560 mia. euro, se punkt 3.8); således kræver et mål om en reduktion på 20 % allerede en omkostningskrævende omstilling af energimixet fra kul til naturgas og vedvarende energi;
- den yderligere fastlæggelse af et 20 %-mål for vedvarende energi vil koste yderligere mange mia. euro, idet dette mål kun kan nås gennem massiv støtte til brug af urentable teknologier (i det mindste på det nuværende udviklingsniveau).

3.8.2 Balance mellem målene i punkt 2.2.: Med henblik på at skabe den nødvendige balance mellem de tre energi- og miljøpolitiske mål i punkt 2.3 bør de politiske instrumenter, ved anvendelse af økonomisk attraktive foranstaltninger til reduktion af CO₂, sigte mod at realisere de resultater, der kan opnås uden økonomiske tab. Kræver man imidlertid derudover en omkostningskrævende, idet teknisk set forhastet, omstilling af energimixet i retning af en for høj andel af vedvarende energi, og

⁽¹⁹⁾ Årsagen er definitionen af energieffektivitet som forholdet mellem det primære energiforbrug og BNP. Det primære energiforbrug beregnes for elproducenternes vedkommende vha. den såkaldte virkningsgrad. Herved stiger energieffektiviteten f.eks. med det tredobbelte, når et atomkraftværk erstattes med vind- eller solenergi uden, at der er sparet en eneste kWh strøm. Også hvis et atomkraftværk erstattes af naturgas stiger energieffektiviteten, selvom om der i så tilfælde vil være tale om en øget udledning af CO₂.

⁽²⁰⁾ McKinsey, tyske udgifter til forebyggelse af CO₂, sept. 2007; EEFA, studie vedrørende energiintensiv industri, sept. 2007.

⁽²¹⁾ Eller mere præcist: For Tysklands vedkommende 26 %, og ekstrapoleret til hele EU ca. 15-20 %.

satses der på et overreguleret *samfundøkonomisk* mål for energieffektivitet bliver resultatet på den ene side samfundøkonomiske fejlallokeringer ⁽²²⁾ og på den anden side vokser faren for, at efterspørgslen efter særligt effektive miljøteknologier ikke længere kan imødekommes v.h.a. europæisk produktion. En undersøgelse fra Kommissionen har således vist ⁽²³⁾, at mange industrielle sektors konkurrenceevne allerede påvirkes ved CO₂-priser på 20-25 euro/t.

3.9 Forskning og udvikling, uddannelse

3.9.1 En styrkelse af forskning og udvikling (F&U) langs hele energikæden er en forudsætning for den nødvendige teknologiske udvikling, der skal skabe nye løsningsmodeller, lavere omkostninger samt større effektivitet i ressourceudvinding/fremstilling, energiomdannelse, energilagring og frem til den endelige energianvendelse i industri, transport, husholdninger og hos private forbrugere. Som udvalget gentagne gange har opfordret til, bør støtten til F&U i den forbindelse øges massivt. Støtten bør nyde godt af en reduktion af de høje subventioner til teknologier, der er langt fra at kunne klare sig på markedsvilkår.

3.9.2 Den offentlige støtte til forskning i energi bør koncentrere sig om den yderst vigtige grundforskning (f.eks. katalyse, hvid/grøn bioteknologi, materialeforskning, kernefusion, nedbrydning af aktinider osv.), mens praktisk anvendelig F&U primært bør finansieres af erhvervslivet (herunder SMV'er). Derudover er det nødvendigt, at alle nødvendige fagfolk fra teknikere til ingeniør og forsker uddannes intensivt og det er påkrævet, at alle — også forbrugere — der indirekte har med energi at gøre får en grundlæggende viden.

4. Enkeltsynspunkter og -anbefalinger

4.1 Ved rørende energieffektivitet, en »No-regret-option«

- Denne forøger forsyningssikkerheden, reducerer miljøbelastningen og stabiliserer energipriserne.
- Gennem en forøgelse af denne kan der på verdensplan spares ⁽²⁴⁾ op mod 6 Gt (mia. tons) CO₂ inden 2030 med negative omkostninger.
- Energieffektivitet er den afgørende forudsætning for at få lande uden for Europa med i en global klimabeskyttelsesaf-tale.
- Med henblik på en optimering må lovmæssige målkonflikter fjernes: lejelovgivning, genbrugskvoter.

⁽²²⁾ Som det allerede er fremgået af de hidtidige kortfristede politiske foranstaltninger omfattende —ofte nationale kvoter for allokeringer vedrørende vedvarende energi og CO₂ i femårsplaner.

⁽²³⁾ »EU ETS Review. Report on International Competitiveness«, Kommissionen/McKinsey/Ecofys, december 2006.

⁽²⁴⁾ McKinsey-graf.

- »Målingen« pr. stat må tage udgangspunkt i slutbrugers anvendelse af goder og ikke udelukkende i energiforbrug set i forhold til BNP.
- Med hensyn til energibaserede goder må der i tilfælde af målkonflikter fokuseres på anvendelsesfasen.
- Støtten bør først og fremmest gå til områder, hvor der er et stort potentiale for besparelser: primært bygninger og kraftværker.
- Investeringscyklusser og tilbagebetalingstid er afgørende for rentabiliteten.
- Dette må også være de afgørende kriterier for anvendelse af vedvarende energi (se også »vedvarende energi«).
- Industrianlæg, der allerede opfylder betingelserne for energieffektivitet, må ikke pålægges yderligere omkostninger pga. politikinstrumenter som emissionshandel (f.eks. auktioner).
- Der bør på verdensplan søges efter energieffektivitetspotentiale i de enkelte sektorer ⁽²⁵⁾.

4.2 Vedrørende vedvarende energi

4.2.1 Vedvarende energi bidrager til en bæredygtig energiforsyning (øget forsyningssikkerhed, næsten CO₂-neutral eller CO₂-fri energiproduktion). På længere sigt må denne energiform klare sig uden støtte og dermed effektiviseres betydeligt.

4.2.2 Derfor bør den videre støtte til og udvikling af vedvarende energi tage højde for følgende faktorer med det overordnede mål at øge støttens effektivitet:

- Støtten bør fordeles efter et effektivitetssynspunkt.
- Hovedmarkeder bør først og fremmest udvikles gennem velegnede rammebetingelser og ikke på bekostning af, men kompatibelt med eksisterende industrier, der har bevist deres værd.
- Støtteinstrumenterne bør prioritere de områder i EU, hvor der er optimale forhold. Biomasse bør bruges til energiformål, der hvor den produceres. (Transportomkostninger).
- Vedvarende energi-teknologier, der stadig er langt fra at være rentable, bør i første omgang videreudvikles vha. F&U-instrumenter i stedet for, at der satses på en forhastet og meget omkostningskrævende støtte til masseanvendelse.

⁽²⁵⁾ Iflg. IEA's tilgang.

— Energieffektivitet og støtte til vedvarende energi bør kombineres på fornuftig vis: tidsmæssigt bør der i første omgang sættes på foranstaltninger til forøgelse af energieffektiviteten, hvorefter der kan sættes på støtte til vedvarende energi. Eksempel: i det planlagte direktiv for varme-vedvarende energi bør varme fra vedvarende energi kun støttes ved brug i bygninger, der er saneret med henblik på at mindske varmekonsumet.

4.3 Yderligere anbefalinger

- Inden fremtidige mål fastlægges, bør de tekniske forudsætninger for at realisere disse samt de økonomiske og sociale følgevirkninger analyseres. Fastsættelsen af mål bør herefter ske på grundlag af en europæisk og helt optimalt sågar en global aftale.
- Anvendelsen af politikinstrumenter bør resultere i den ønskede styring (f.eks. incitamenter til investeringer i effektive foranstaltninger, udvikling af nye markeder) og forebygge uønskede bivirkninger (f.eks. udflytning af investeringer, højt omkostningsniveau for erhvervsliv og forbrugere).
- De politiske instrumenter bør i højere grad end hidtil udformes på grundlag af klima- energi- og kapitaleffektive kriterier ved anvendelse af kvantificerbare værdier. Den bedste målestok er i den forbindelse omkostningerne ved forebyggelse af CO₂.
- EU bør rydde op i den overregulerede brug af instrumenter (emissionshandel, støtte til vedvarende energi, støtte til kraftvarmeproduktion, energilicenser, lovgivning med utallige enkeltinstrumenter). I den forbindelse må der også findes en løsning på problemet med modstridende målsætninger. rentable foranstaltninger skal prioriteres frem for urentable (som oftest energieffektivitet frem for en yderligere satsning på vedvarende energi).
- Emissionshandelsordningen bør tilpasses med det formål at fremme energieffektivitet og undgå afvikling. Hvis virksomhederne skal have den nødvendige kapital til investeringer i energieffektivitet, bør certifikater ikke fordeles gennem en auktionsordning, men på grundlag af effektivitetskriterier,

der kobles til den reelt producerede mængde. Med henblik på at opnå den ønskede styring (energieffektivitetsstigning) virker emissionshandelsordningen lige så intensivt som ved en fuld auktionsordning, men man undgår de negative følgevirkninger (herunder cementering af unødige stigninger i strømprisen — ekstrafortjenester — og en belastning af de energiintensive industrier). Sammenfaldet af støtteinstrumenter vedrørende vedvarende energi og forkerte incitamenter ved tildelingen af certifikater bør undgås og i stedet bør der tages hensyn til sammenhængen mellem tildeling og reel produktion (så handelen med emissioner ikke bliver en ophørspræmie!). En auktionsordning vil i bestemte sektorer medføre, at selve produktionsomkostningerne stiger med over 10 %, hvilket vil blokere for de ønskede lønstigninger.

- Støtten til vedvarende energi bør harmoniseres på EU-plan, så vindmølleparker og solcelleanlæg bygges de steder i EU, hvor det er mest fordelagtigt. En generel støtte til vedvarende energi på varme-, strøm- og brændstofområdet bør ikke baseres på regionale behov, men målrettes efter de mest optimale klimatiske (og distributionstekniske) forhold.
- For ikke at bringe den globale konkurrenceevne i fare og undgå virksomhedsudflytninger bør energi som produktionsfaktor i videst muligt omfang ikke pålægges ekstra energiomkostninger — dvs. omkostninger ud over dem, der allerede er påløbet hos energileverandøren, og som er bestemmende for energipriserne — fra statens side gennem handel med emissioner, støtte til vedvarende energi, støtte til kraftvarmeproduktion, energilicenser mm. Kun økonomisk velfunderede virksomheder er i stand til at foretage de nødvendige effektivitetsforbedringer, udvikle nye teknologier og fremskaffe den nødvendige kapital.
- Globale aftaler bør fokusere på relative mål (energieffektivitet, emissioner/BNP), så lande med et højt vækspotentiale (altså stærkt stigende emissioner) har et incitament til at deltage. Incitamenter bør først og fremmest findes i teknologioverførsel, som det f.eks. er målet for AP-6-forummet ⁽²⁶⁾ bestående af seks stater i det asiatiske stillehavsområde, så effektiv teknologi hurtigt når ud til de regioner, der har det største efterslæb.

Bruxelles, den 13. februar 2008

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁶⁾ »Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate« er et nyt forum til fremskyndelse af udvikling og brug af ren energiteknologi. De deltagende lande er: Australien, Canada, Kina, Indien, Japan, Korea og USA. Målet er sammen med erhvervslivet at opfylde energi- og klimamål på en måde, der fremmer en bæredygtig økonomisk udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Der fokuseres på investeringer, handel og teknologioverførsel.