

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vplivu krize na zmožnost evropskih podjetij za izvajanje podnebju prijaznih naložb (raziskovalno mnenje)

(2012/C 24/02)

Poročevalec: **g. ZBOŘIL**

Prihodnje poljsko predsedstvo je 30. novembra 2010 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Vpliv krize na zmožnost evropskih podjetij za izvajanje podnebju prijaznih naložb (raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. oktobra 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 475. plenarnem zasedanju 26. in 27. oktobra 2011 (seja z dne 27. oktobra) s 75 glasovi za, 3 glasovi proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Konec novembra 2010 – ko je prihodnje poljsko predsedstvo sklenilo, da se bo z EESO posvetovalo o vplivu krize na zmožnost evropskih podjetij za izvajanje podnebju prijaznih naložb – se je vprašanje nanašalo predvsem na učinke evropskega sistema trgovanja z emisijami. Ali je sistem EU za trgovanje z emisijami kot osrednji steber podnebne politike EU ustrezno deloval med gospodarsko recesijo, s katero se je EU soočila leta 2009 po finančni krizi, ki se je začela konec leta 2008?

1.2 Kakor jasno kažejo podatki o emisijah toplogrednih plinov in CO₂ za leti 2009 in 2010, je leta 2009 zmanjšanje emisij povzročil upad gospodarske dejavnosti. Prav tako je gospodarsko oživitve, ki je nastopila leta 2010, spremljalo povečanje emisij. Iz tega bi lahko sklepali, da cenovni signali sistema za trgovanje z emisijami niso dovolj močne spodbude za izogibanje procesom z visokimi emisijami ogljika in izvajanje dolgoročnih naložb v podnebju prijaznejše tehnologije. Na srečo je bil sistem za trgovanje z emisijami zasnovan tako, da zaznava tovrstne probleme ter ga je mogoče spremeniti in preoblikovati tako, da se uvede cena CO₂, ki bo omogočila zmanjšanje emisij in izravnavo emisij industrijskih sektorjev, ki se najtežje prilagodijo. Za prehod na nizkoogljično gospodarstvo so potrebne naložbe v okolju prijazne tehnologije, gospodarne z viri, ne pa zmanjšanje industrijske proizvodnje.

1.3 Sistem trgovanja z emisijami je bil prvotno oblikovan za optimizacijo stroškov procesa blažitev podnebnih sprememb in še vedno velja za glavni instrument zmanjšanja emisij. Treba ga je nujno izboljšati, da se ponovno vzpostavi njegova učinkovitost in okoljska celovitost.

1.4 Vse več je dokazov, da sama sprememba sistema za trgovanje z emisijami ne more zagotoviti uspešnega izvajanja

podnebne politike, ki pospešuje prehod na vire z nižjimi emisijami ogljika ali sploh brez emisij ogljika, hkrati pa podpira močno gospodarsko rast. Po drugi strani si vnaprejšnje naložbe v okolju prijazne tehnologije, gospodarne z viri, v evropski proizvodnji industriji in energetskem sektorju zaslužijo veliko večjo javnofinančno podporo. Razvoj in uporabo bi bilo treba na primer bolj podpirati z Evropskim strateškim načrtom za energetske tehnologije (načrt SET) in s kohezijsko politiko EU.

1.5 EESO zato priporoča, da se zagotovi potrebno financiranje za močno in odločno tehnološko spodbudo. Potrebna sredstva bi bilo treba zbrati s pomočjo prihodkov držav članic od trgovanja z emisijami. EESO poleg tega pozdravlja predlog Komisije o uskladitvi obdavčitve energije in emisij ogljika v EU. EESO tudi poziva države članice, naj večino dodatnega prihodka od obdavčitve emisij ogljika in energije vlagajo v industrijske inovacije na področju čiste tehnologije.

1.6 V zadnjem času cene energije zelo nihajo zaradi nemirov v nekaterih državah OPEC. Ti dogodki in učinki nesreče jedrskih reaktorjev v Fukušimi na Japonskem so sprožili preobrat v razpravi o energetskih vprašanjih. Enostranski ukrepi, ki so jih pred nedavnim sprejele nekatere države članice, in špekulacije na trgih surovin imajo lahko resne posledice za razvoj energetskega sektorja EU in bi jih bilo treba temeljito analizirati.

1.7 Modeli ocene učinka, ki jih v priloženem delovnem dokumentu svojih služb uporablja Komisija (PRIMES itd.), kažejo zelo optimistične rezultate na makroekonomski ravni, ki se razlikujejo od ugotovitev raziskav na mikroekonomski, tj. operativni oz. sektorski ravni, ali jim celo nasprotujejo. Makroekonomske ocene bi zato bilo treba pregledati in jih prilagoditi tako, da bodo združljive z raziskavami od spodaj navzgor, preden se sprejmejo politični sklepi.

1.8 Odbor poziva Svet, Komisijo in Parlament, naj zagotovijo, da se v celoti udeležijo vsi obstoječi z ogljikom povezani cilji za leto 2020, in razmislijo o možnosti, da bi cilj glede toplogrednih plinov za leto 2020 na podlagi doseženega napredka na pogajanjih COP17 in predvidenega gospodarskega razvoja Skupnosti povečali na 25-odstotno zmanjšanje, čemur bi sledilo dogovorjeno zmanjšanje za 80–95 % do leta 2050. Odbor meni, da je nujno, da se za akterje na svetovnem trgu ohranijo približno primerljivi gospodarski pogoji. Da bi tak sporazum deloval, bi bila potrebna primerljiva vzporedna prizadevanja ostalih razvitih držav, drugi ključni akterji – zlasti gospodarstva v vzponu – pa bi se morali dogovoriti o prostovoljnih ciljih za večje zmanjšanje emisij v okviru svetovnega, pravno zavezujočega in celovitega sporazuma o ureditvi po preteku veljavnosti Kjotskega sporazuma.

1.9 Po COP 15 in 16 je več ali manj jasno, da je prišlo do preusmeritve v svetovnih pogajanjih o podnebnih spremembah in je sedaj več možnosti za pristop od spodaj navzgor. Ta pomemben premik od zastavljanja novih zavezujočih ciljev k ukrepom priznava tudi Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050 (COM(2011) 112 konč.). Načrt začenja razpravo med državami članicami EU o tem, ali je treba zastaviti nove cilje ali ne. Tako cilji od zgoraj navzdol kot tudi politika tehnoloških inovacij od spodaj navzgor bodo morali odigrati svojo vlogo. EU ne bi smela zamuditi te priložnosti za resnični napredek in mora biti pozitiven zgled.

1.10 Razmere na področju naložb v obdobju po krizi so v EU zelo različne in položaj se že poslabšuje zaradi predvidene ponovne krize. Zdi se, da je javno financiranje zaradi trenutne krize javnega dolga na splošno vse šibkejše, zaradi česar je potrebna večja proračunska disciplina. Sektor MSP je bolj občutljiv na take spremembe, saj so ta podjetja bolj odvisna od bančnih posojil kot večja podjetja, ki imajo dostop do trgov kapitala.

1.11 Doslej še ni bilo novega in nujnega vala naložb v infrastrukturo. Infrastruktura za elektriko in plin bi morala biti deležna bistveno večje pozornosti, zlasti zaradi enotnega evropskega energetskega trga; poleg tega je treba v večji meri uporabljati obnovljive vire energije. Brez brezhibno delujočega in povezanega mrežja bodo možnosti za napredek zelo majhne.

2. Uvod, ozadje

2.1 Evropska komisija je v sporočilu *Analiza možnosti, da se preseže ciljno 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ter ocena tveganja selitve industrijskih virov toplogrednih plinov izven EU* ⁽¹⁾ opredelila različne možnosti za doseganje novega količinskega cilja 30 % v okviru sistema trgovanja z emisijami (v sektorjih, zajetih v sistemu EU za trgovanje z emisijami) in v drugih sektorjih (predvsem v prometu, grajenem okolju in

kmetijstvu). Ker Komisija v sporočilu ne analizira učinka gospodarske krize na zmožnost evropskih podjetij, da zagotovijo dodatne podnebju prijazne naložbe, je poljsko predsedstvo predlagalo, naj bo to vprašanje tema mnenja EESO.

2.2 Splošno znano je, da zmanjšanje emisij CO₂ ne bo enostavna naloga in da ne bo hitrih rešitev zaradi nenehne rasti prebivalstva in visoke ravni pomanjkanja energije v državah v razvoju. Nadaljnji ključni dejavnik je opustitev pridobivanja energije iz fosilnih virov zaradi vprašanja zanesljive oskrbe. Lahko bi trdili, da sporazum iz Københavna in kasnejši sporazum iz Cancuna opuščata koncept „pravno zavezujočih ciljev“ – s čimer se zmanjša verjetnost globalnega trgovanja z emisijami – saj časovno mejo prestavljata na leto 2050 in poudarjata pomen tehnološkega razvoja in inovativnih procesov. Sporazum iz Cancuna navaja številne pomembne cilje, med katerimi so ključni naslednji trije:

- opredelitev jasnih ciljev za postopno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki jih povzroča človek, da bi povprečno zvišanje temperature ostalo pod 2° C;
- spodbujanje sodelovanja vseh držav pri zmanjšanju teh emisij v skladu z njihovimi različnimi odgovornostmi in sposobnostmi;
- zagotovitev mednarodne preglednosti ukrepov, ki jih sprejmejo države, in pravočasnega pregleda globalnega napredka pri doseganju dolgoročnega cilja.

2.3 Splošno sprejeto je soglasje, da je določanje ustrezne, splošno sprejete cene ogljika ključnega pomena za uspešno podnebno politiko (William D. Nordhaus, *Economic Issues in a Designing a Global Agreement on Global Warming*). Če cena ogljika ni ustrezno določena in ni splošno sprejeta, ne more imeti spodbujevalnega učinka. Potreben je realistični okvir predpisov: mehanizmi spodbujanja morajo delovati v praksi, da se zagotovi učinkovitost političnih odločitev. Zato EESO poziva Evropsko komisijo, naj predstavi možnosti za okrepitev sistema trgovanja z emisijami in skladne ukrepe v sektorjih, ki niso zajeti v ta sistem.

2.4 Nekaj uspeha (z relativno nizkimi stroški) pri zmanjšanju emisij toplogrednih plinov je bilo sicer doseženega z izboljšanjem energetske učinkovitosti in učinkovitosti goriv, vendar pa sta tehnološka preusmeritev in napredek edini način za postopni prehod v obdobje brez fosilnih goriv. Tudi za ukrepe učinkovitosti je potrebna obsežna uporaba obstoječih tehnologij in razvoj inovativnih rešitev (McKinsey Global Institute: *The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth*).

⁽¹⁾ COM(2010) 265 konč.

2.5 Povečanje energetske učinkovitosti v energetsko intenzivnih industrijskih panogah je rezultat nenehnih prizadevanj za zmanjšanje operativnih stroškov. Nobeno podjetje ne bo proizvajalo emisij ogljikovega dioksida le zato, ker ima dovolj ali preveč emisijskih pravic. Posledice ukrepov učinkovite porabe gospodinjstev so manj predvidljive zaradi „povratnega učinka“, ki opisuje psihološki pojav, ko ljudje prihranek, ki so ga dosegli z učinkovito porabo, vložijo v koristi, npr. zvišanje toplote ogrevanja prostorov. Ta učinek lahko hitro izniči še tako ambiciozna prizadevanja za izboljšanje učinkovitosti.

2.6 Obnovljivi viri energije bodo vsekakor prispevali k zmanjšanju emisij, čeprav morebiti v manjši meri, kot se pogosto domneva. Fizične, prostorske in socialno-okoljske ovire tehnologij, ki so sedaj na voljo za obnovljive vire, se včasih ne upoštevajo dovolj, njihovo premagovanje s tehnološkimi inovacijami pa ima finančne posledice. Tudi izboljšanje operativne in stroškovne učinkovitosti sedaj znanih obnovljivih virov energije predstavlja finančni izziv, ki ga nekatere države članice rešujejo, druge pa ne.

2.7 Za tri vidike je vsekakor treba najti rešitev in nobeden od njih verjetno ne bo zadovoljivo urejen do leta 2020. Prvič, nestanovitne vire je treba celovito vključiti v vseevropsko inteligentno omrežje z omejeno zmogljivostjo za dovajanje energije iz nestanovitnih obnovljivih virov nad pričakovanim deležem od 35 do 40 %. Vendar je treba omeniti, da je odločitev Nemčije o hitri postopni opustitvi proizvodnje jedrske energije močno spodbudila ukrepe na tem področju. Drugič, za takšno vključitev je potrebna znatna akumulacijska zmogljivost. Tretjič, potrebna je zrela tehnologija zajemanja in shranjevanja ogljika za široko dolgoročno uporabo, če se bodo fosilna goriva še naprej razširjeno uporabljala kot vir energije. Dokler ne bodo rešena ta tri kritična vprašanja, je pri širjenju uporabe obstoječih obnovljivih virov energije nepogrešljiva rezervna energija iz tradicionalnih virov skupaj z njihovimi emisijami.

2.8 Izboljšanje učinkovitosti pri proizvodnji električne energije in toplote je tako drago, da je malo verjetno, da ga bo mogoče doseči v sedanjih okoliščinah, kjer prevladujejo finančne omejitve. Zato bodo imeli prodorni izumi pomembno vlogo ob obsežnemu uvajanju in izboljšanju obstoječih tehnologij za obnovljive vire energije pri doseganju pričakovanega 80- do 90-odstotnega zmanjšanja do leta 2050 (Mednarodna agencija za energijo: *Energy Technology Perspective 2010*).

2.9 Pomembno vlogo bi imele tudi nadaljnje izboljšave energetske učinkovitosti proizvodnih tehnologij. Zato so potrebne tako postopne kot korenite inovacije v celotnem spektru možnosti nizkoogljične tehnologije. Brez takih inovacij in izboljšav bo enostavno nemogoče doseči hiter napredek in obsežno uporabo nizkoogljične energije, ki je potrebna za izpolnitev globalnega povpraševanja po energiji in preprečitev morebitnih katastrofalnih podnebnih tveganj. Ta ključni izziv na

področju inovacij je treba obravnavati neposredno in proaktivno.

3. Analiza podatkov emisij EU; učinek krize

3.1 Komisija v dokumentu predstavlja vrsto argumentov, ki sami zase kažejo, da bi bilo sicer težko doseči ambiciozne cilje za blažitev podnebnih sprememb, vendar je to mogoče. Empirične podatke o emisijah v EU v zadnjih letih je treba razumeti ob upoštevanju dejstva, da so obnovljivi viri energije leta 2009 v EU znašali 61 % novih zmogljivosti za proizvodnjo električne energije. Dejansko je zaradi raznolikosti nekaterih obnovljivih virov energije zagotovitev zanesljivega pokrivanja osnovne obremenitve kratkoročno zelo velik izziv.

3.2 Domneve Komisije temeljijo na optimističnih pričakovanjih v zvezi z rezultati direktive o obnovljivih virih energije in akcijskih načrtov posameznih držav članic. 20-odstotno povečanje energetske učinkovitosti se obravnava kot samo po sebi umevno, čeprav podatki iz držav članic v nekaterih primerih kažejo bistveno počasnejši napredek. Ob upoštevanju ključnega elementa energetske učinkovitosti pri proizvodnji električne energije in toplote – t. i. intenzivnost emisij ogljika – lahko zamude in odlašanje pri prenovi elektrarn postanejo resen problem in pripeljejo do pomanjkanja energije. Poleg tega analize Mednarodne agencije za energijo (IEA) kažejo, da je 80 % emisij za globalni energetski sektor do leta 2020 že določenih. Zato so tudi naložbe v naslednjem desetletju, zlasti v tehnologije zajemanja in shranjevanja ogljika, ključnega pomena za prihodnost z nizkimi emisijami ogljika.

3.3 Strokovni analitiki ocenjujejo, da so se emisije toplogrednih plinov leta 2010 povečale za 4 %, obrati v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami pa so poročali o 3,2-odstotnem povečanju. Leta 2009 so se v primerjavi z letom 2008 emisije po vsem svetu zmanjšale za 1,1 %: EU (-6,4 %), ZDA (-6,5 %) in Japonska (-11,8 % brez trgovanja z emisijami) so poročale o zmanjšanju, medtem ko je Kitajska poročala o 9,1-odstotnem povišanju (Richard N. Cooper, Harvardska univerza, *Europe's Emission Trading System*, junij 2010; Christian Egenhofer, CEPS, Bruselj, *The EU ETS and Climate Policy Towards 2050*, januar 2011). Očitno je, da je bilo znižanje emisij od leta 2008 do 2009 v razvitih državah predvsem rezultat gospodarske recesije. Predhodni rezultati iz leta 2010 potrjujejo, da stopnje emisij rastejo in padajo vzporedno z ravnjo gospodarske dejavnosti.

3.4 Najbolj zaskrbljujoča ugotovitev skrbnega pregleda sistema EU za trgovanje z emisijami, ki je največji tovrstni sistem na svetu, je neuspeh pri bistvenem zmanjšanju emisij CO₂ ali toplogrednih plinov. Skupne industrijske emisije CO₂ in toplogrednih plinov v Evropi se že od leta 1990 rahlo znižujejo, ekstrapolacija tega trenda v leto 2008 pa kaže, da je sistem trgovanja z emisijami znižal emisije le za 2 % v primerjavi s predvidenimi stopnjami brez tega sistema. Ob upoštevanju učinkov finančne krize in recesije v letih 2008 in 2009 podatki kažejo, da je imel sistem EU za trgovanje z emisijami majhen, če sploh opazen neodvisen učinek na evropske emisije toplogrednih plinov.

3.5 Na splošno je jasno, da gre znižanje emisij v zadnjem četrtnem letu 2008 in v celem letu 2009 ter zvišanje emisij, ki se je začelo v drugem četrtnem letu 2010, pripisati začetku (konec leta 2008) in koncu (sredi leta 2010) gospodarske krize. Dokazi, da so spremembe sistema privedle do zmanjšanja emisij v tem obdobju, so nezadostni.

3.6 Upoštevati je treba tudi dejstvo, da so industrijski sektorji že sprejeli pomembne in zglede vredne ukrepe: nenehno zniževanje emisij s preusmerjanjem na goriva z nižjimi emisijami ogljika in sprejetje učinkovitih ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti. Ta proces se lahko v naslednjem obdobju trgovanja do leta 2020 pospeši, če se razvijejo in začnejo uporabljati nove prebojne tehnologije v skoraj vseh sektorjih, ki so zajeti v sistem EU za trgovanje z emisijami.

3.7 Nekatere energetske intenzivne industrijske panoge, kot so na primer jeklarska industrija, industrija apna in cementna industrija, so že dosegle svoje fizične meje z vidika učinkovitega zmanjševanja emisij CO₂ in nadaljnje bistveno znižanje emisij v bližnji prihodnosti je mogoče le z zmanjšanjem proizvodnje (*Sustainable steelmaking*, Boston Consulting Group, 2009).

3.8 Treba je opozoriti na to, da je selitev virov CO₂ povezana s posebnimi stopnjami zaposlenosti v industrijskih panogah, pri katerih prihaja do tega pojava. Točne stopnje zaposlenosti se v posameznih državah članicah razlikujejo – povprečje EU se ocenjuje na 3 %, medtem ko npr. na Poljskem stopnja zaposlenosti v teh energetske intenzivnih sektorjih dosega 9,5 %.

3.9 Kakor je poudarjeno v točki 2.4, sta obsežen tehnološki razvoj in uporaba nove tehnologije ključna elementa za zagotavljanje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Vsi dokumenti na to temo poudarjajo nerešeno vprašanje, kako zagotoviti potrebna finančna sredstva. Prihodki iz sistema trgovanja z emisijami so možen, čeprav negotov vir sredstev v daljni prihodnosti, sicer pa na vidiku ni ničesar oprijemljivega. Celo sedanji programi EU za raziskave in razvoj ter uvajanje na trg ne zadostujejo. To velja tudi za pobudo Evropskega strateškega načrta za energetske tehnologije (načrt SET), vključno z dejavnostmi zajemanja in shranjevanja CO₂.

3.10 Kot posledica nedavnih nemirov in nenehne nestabilnosti v nekaterih državah OPEC ter jedrske nesreče v Fukušimi se je odnos do pogajanj o globalnih podnebnih spremembah močno spremenil. Te spremembe utegnejo biti celo priložnost za pomemben mednarodni dogovor. EU bi morala upoštevati tudi nedaven, zelo ambiciozen inovacijski načrt ZDA (Glej

strategijo Bele hiše: *The White House: Strategy for American Innovation*: <http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Vsi ti kazalniki kažejo nujno potrebo po razmisleku o strukturnih spremembah, ki bi omogočile in pospešile prehod na gospodarstvo, ki bi temeljilo na novih, nizkoogljičnih virih energije. Čeprav bi radi nekateri strokovnjaki in politiki preučili postopno preusmeritev s koncepta trgovanja s pravicami do emisij v davek na ogljik, ki bi se odmerjal na podlagi porabe, se zdi uvedba nove oblike obdavčitve, prihodki katere bi bili namenjeni financiranju ustreznih visokih podnebnih naložb v vsej EU (da svetovne ravni niti ne omenjamo), še daleč od uresničitve, bi jo pa bilo treba podrobno preučiti v okviru priprav na naslednje korake v pogajanjih o podnebnih spremembah. Zato sistem EU za trgovanje z emisijami velja za najboljšo možnost v EU, čeprav ga bo treba obsežno in korenito spremeniti.

3.12 Razmere na področju naložb v obdobju po krizi so v EU zelo različne in položaj se že poslabšuje zaradi predvidene ponovne krize. Zdi se, da je javno financiranje zaradi trenutne krize javnega dolga na splošno vse šibkejšo, zaradi česar je potrebna večja proračunska disciplina. V zasebnem sektorju je razpoložljivost podjetniškega financiranja ostala sorazmerno stabilna, zlasti v izvozno usmerjenih industrijskih panogah. Toda sedanja kriza Evropskega monetarnega sistema v pričakovanju uredbe (Basel III in Solventnost II) ter možno poslabšanje gospodarskih obetov utegnejo kmalu prizadeti tudi razpoložljivost bančnih posojil. Sektor MSP je bolj občutljiv na take spremembe, saj so ta podjetja bolj odvisna od bančnih posojil kot večja podjetja, ki imajo dostop do trgov kapitala.

3.13 Nekateri obnovljivi viri energije so pred kratkim doživeli precej dinamičen razvoj. Ali je ta razcvet dober in trajen pa je še eno vprašanje, ki bi ga morali preučiti po vsej EU in v državah članicah. Finančni učinek zjamčenih cen energije lahko povzroči dolgoročneje izkrivljanje. Poleg tega pa bo nenadna rast deleža obnovljivih virov energije zagotovo zahtevala znatne naložbe v prenosno infrastrukturo, da se ohranita zanesljivost in varnost omrežja.

3.14 Doslej še ni bil v zadostni meri uresničen ta nov in nujen val naložb v infrastrukturo. Infrastruktura za elektriko in plin bi morala biti deležna bistveno večje pozornosti, zlasti glede na nedavne sklepe v Nemčiji, da do leta 2022 preneha proizvajati jedrsko energijo. Brez brezhibno delujočega in povezanega omrežja bodo možnosti za napredek zelo majhne.

V Bruslju, 27. oktobra 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON