

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Energie en klimaatverandering als integraal onderdeel van de herziene Lissabonstrategie”

(initiatiefadvies)

(2010/C 128/07)

Algemeen rapporteur: mevrouw **SIRKEINEN**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 juni 2008 besloten om, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over:

Energie en klimaatverandering als integraal onderdeel van de herziene Lissabonstrategie.

Het bureau van het EESC heeft de afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang (waarnemingspost Lissabonstrategie) met de voorbereidende werkzaamheden belast.

Gezien de aard van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 4 en 5 november 2009 gehouden zitting (vergadering van 4 november) mevrouw Sirkeinen aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens het volgende advies met 164 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 12 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Klimaatverandering en continuïteit van de energievoorziening zijn twee van de belangrijkste uitdagingen van deze eeuw. Consumptie- en productiestructuren moeten worden veranderd, zodat ze minder broeikasgassen produceren en minder energie gebruiken. Sommige industrieën zullen verdwijnen, andere zullen zich ontwikkelen en groeien. Bestaande banen zullen plaats maken voor nieuwe. steunmaatregelen zullen nodig zijn. De behoeften aan vaardigheden en kennis zullen veranderen. Dit alles vereist onderzoek en grootschalige investeringen.

1.2. De politieke uitspraken moeten dringend in concrete maatregelen worden omgezet, maar dit zal niet meevallen. Onze politieke leiders moeten dit en de implicaties ervan uitleggen aan het publiek en een zorgvuldige planning maken van de benodigde maatregelen. Zonder draagvlak van de bevolking en het maatschappelijk middenveld zal er niets veranderen. Veel vragen over de gevolgen van het EU-beleid wachten nog altijd op een antwoord en vereisen meer onderzoek en informatie van de kant van de Commissie.

1.3. Concrete stappen in de richting van een koolstofarme samenleving mogen niet worden uitgesteld vanwege de huidige economische recessie, hoe ernstig die ook is. De crisis kan en moet ook worden gezien als een kans om met een andere aanpak een nieuwe start te maken en voor groei te zorgen. Het is van groot belang dat er in Kopenhagen internationale afspraken worden gemaakt.

1.4. In de herziene Lissabonstrategie moet een actieplan voor een groenere economie worden opgenomen. In dit verband moeten de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (m.n. de economische, de ecologische en de sociale pijler) worden gerespecteerd en mag de globale doelstelling van groei en werkgelegenheid niet uit het oog worden verloren. Zonder een concurrerende economie kunnen klimaat- en energiedoelstellingen niet worden gehaald, en andersom kan het klimaat- en het energiebeleid met de juiste aanpak een steun in de rug zijn voor de economie en de werkgelegenheid.

1.5. Acties moeten zich vooral toespitsen op terreinen als technologische ontwikkeling en investeringen, bewustzijn en gedrag, maatschappelijke en opvoedkundige aspecten, en de internationale dimensie. Voor duurzame resultaten zijn tijd en middelen nodig.

1.6. Het EESC doet de volgende aanbevelingen:

- Nu er een alomvattend wetgevingskader voor energie en klimaatverandering is, dient de EU zich te concentreren op de tenuitvoerlegging ervan.
- Maatregelen om te zorgen voor meer energie-efficiëntie en energiebesparing, investeringen in energieproductie en -transport (inclusief „slimme” netten), een open interne energiemarkt en een sterke internationale positie van de EU zijn noodzakelijk om de energievoorziening veilig te stellen en tegelijkertijd het klimaatbeleid te ondersteunen.
- Efficiënte beleidsmaatregelen moeten worden ingebed in de geïntegreerde richtsnoeren, de lidstaatspecifieke aanbevelingen en de nationale hervormingsprogramma's van de toekomstige Lissabonstrategie.
- De EU en haar lidstaten moeten inzetten op technologieontwikkeling en in de context van de harde internationale competitie meer investeren in O&O & I voor schone technologieën. Eventueel moet daarvoor binnen het EU-budget geschoven worden.
- Er moet gezorgd worden voor gunstige raamvoorwaarden voor investeringen in en het op de markt brengen van betere energie en andere technologieën.

- Wil men dat consumenten hun gedrag aanpassen, dan is er behoefte aan correcte informatie, een lijst van *best practices*, concrete adviezen en gepaste steunmaatregelen door de Commissie en andere partijen.
- Iedereen moet toegang hebben tot onderwijs en opleiding, en dit levenslang, om zich te kunnen aanpassen aan veranderingen in productie- en consumptiepatronen.
- Er moet goed worden gelet op het effect van beleid op de energieprijzen om het risico van energiearmoede en een verzwakt concurrentievermogen te vermijden en ook om negatieve effecten van subsidies voor duurzame energie te vermijden.
- Het EU moet er alles aan doen om een internationale klimaatovereenkomst te bereiken, zodat wereldwijd dezelfde voorwaarden gelden (inclusief een internationaal handelstelsel of compatibele systemen).
- Het maatschappelijk middenveld en de sociale partners moeten actief worden betrokken bij de enorme inspanningen die er nodig zijn om onze economieën te herstructureren. Het EESC is bereid om hieraan mee te werken.

Achtergrond

2. Inleiding: stand van zaken

Energiebeleid

2.1. Het energiebeleid van de EU heeft drie doelstellingen: continuïteit van de energievoorziening, concurrentie en milieubescherming, inclusief het afzwakken van de klimaatverandering. Daarom dient een veilige energievoorziening de hoogste prioriteit te krijgen. Energiegebrek is een steeds concreter risico, vooral wanneer de economie tekenen van herstel begint te vertonen.

2.2. De ecologische en klimatologische impact van de productie en het grootschalige gebruik van energie worden gereguleerd door de EU. Daarnaast heeft de EU nog nieuwe begrenzings in het emissiehandelstelsel goedgekeurd, die betrekking hebben op energieproductie, energie-intensieve industrietakken en luchtvervoer. Het concrete effect van deze voorstellen is vooralsnog ongewis, ondanks effectbeoordelingen op een geaggregeerd niveau.

2.3. Om voor energie zekerheid en minder uitstoot te zorgen zijn efficiëntie- en besparingsmaatregelen in alle sectoren die energie gebruiken of produceren een cruciale bouwsteen met veel potentie. Concrete maatregelen blijven echter dun gezaaid in de lidstaten.

2.4. Belangrijk is de diversificatie van de aanvoerbronnen en -routes voor de Europese energievoorziening. De energiemix dient te bestaan uit opties met een lage uitstoot van CO₂ en andere stoffen (bijvoorbeeld hernieuwbare energie en kernenergie). Hoewel de lidstaten zelf beslissen over hun energiemix en verantwoordelijk zijn voor de optimalisering hiervan, beïnvloeden communautaire beleidsmaatregelen op het vlak van hernieuwbare energie en wetgeving inzake milieu en klimaat hun keuzes.

2.5. Europa moet een krachtiger beleid gaan voeren op de internationale energiemarkten. De problemen die zich begin 2009 opnieuw voordeden met de gasvoorziening zullen er misschien toe leiden dat de wil om samen te werken er eindelijk komt.

Het klimaatveranderingsbeleid

2.6. Het energie- en klimaatpakket van 2008 omvat maatregelen in alle sectoren om in 2020 de bekende 20-20-20-doelstellingen te hebben verwezenlijkt. Voor de belangrijkste doelstelling, namelijk minder uitstoot van broeikasgassen, zou het streefcijfer worden opgetrokken tot 30 % als er een voldoende ambitieuze en globale internationale overeenkomst komt.

2.7. De instrumenten en maatregelen voor de vermindering van emissies zijn grotendeels een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Sommige details van de wetgeving, met name betreffende het emissiehandelstelsel, moeten nog op communautair niveau worden vastgelegd.

2.8. Hoe het hele systeem in de praktijk zal werken is nog onbekend. Belangrijke kwesties zijn bijvoorbeeld de prijs van CO₂, stijgende energieprijzen door beleid voor duurzame energie, en de kosten voor huishoudens als gevolg van maatregelen in sectoren die niet onder het emissiehandelstelsel vallen. De Commissie moet hier meer onderzoek doen en meer informatie geven.

2.9. De onderhandelingen over een internationale klimaatovereenkomst zullen in december 2009 te Kopenhagen worden afgerond. Het EESC heeft hierover een apart advies uitgebracht. De Europese Raad is het in grote lijnen eens over de uitgangspunten voor de conferentie in Kopenhagen. Zo is er onder meer overeenstemming over de voorbereiding van een systeem van lastenverdeling tussen de lidstaten om de armste landen te ondersteunen.

3. Thema's i.v.m. energie en klimaat die aan bod moeten komen in de herziene Lissabonstrategie

3.1. Emissies moeten verminderen en het gebruik van energie en natuurlijke hulpbronnen moet worden losgekoppeld van economische groei. Consumptie- en productiestructuren moeten veranderen. Sommige industrieën zullen verdwijnen, andere zullen tot ontwikkeling komen en groeien. Bestaande banen zullen plaats maken voor nieuwe. De behoeften aan vaardigheden en kennis zullen veranderen. Dit alles vereist grootschalige investeringen en de nodige sociale steunmaatregelen.

3.2. Onze politieke leiders moeten dit en de implicaties ervan voor ons dagelijks leven uitleggen aan het publiek. Regeringen moeten duidelijk maken wat er moet gebeuren, bijvoorbeeld hoeveel fossiele energie door welke alternatieve energievorm moet worden vervangen of hoeveel energie elk individu dient te besparen. Zonder de steun en inzet van het publiek hebben de veranderingen geen kans van slagen. De rol van het maatschappelijk middenveld is cruciaal. De rol van het maatschappelijk middenveld is cruciaal.

3.3. De maatregelen ter bestrijding van de klimaatverandering en met het oog op de continuïteit van de energievoorziening mogen niet worden uitgesteld vanwege de huidige economische recessie. De beleidsmaatregelen die worden genomen om economische crises af te zwakken moeten het streven naar een koolstofarme economie ondersteunen, en vice versa. De crisis kan en moet ook worden gezien als een kans om met een andere aanpak een nieuwe start te maken en voor groei te zorgen.

3.4. De meeste beleidsmaatregelen en wetgevingsinstrumenten om tijdens de komende jaren de energie- en klimaatproblemen aan te pakken zijn al klaar, op één belangrijke uitzondering na: een internationale overeenkomst. We weten nog niet hoe dit alles in zijn werk zal gaan, maar vermeden moet worden dat er nu nog wordt teruggekomen op de doelstellingen of wetgevingsinstrumenten, zodat alle actoren met een duidelijk zicht op en voldoende zekerheid over de toekomst kunnen beginnen met de voorbereiding en uitvoering van hun maatregelen. Alle inspanningen moeten nu gericht zijn op de tenuitvoerlegging.

3.5. Het is nu zaak om in de herziene Lissabonstrategie een actieplan voor een koolstofarme economie te integreren. In dit verband moeten de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (m.n. de economische, de ecologische en de sociale pijler) worden gerespecteerd en mag de globale doelstelling van concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid niet uit het oog worden verloren.

3.6. Efficiënte beleidsmaatregelen, die zorgvuldig gepland worden en waarvan is vastgesteld dat ze kosteneffectieve, concrete resultaten zullen opleveren, moeten worden ingebed in een structureel beleid dat door de geïntegreerde richtsnoeren, de lidstaatspecifieke aanbevelingen en de nationale hervormingsprogramma's wordt gestuurd. De Commissie dient beter toezicht te houden op de tenuitvoerlegging. Daarnaast moeten er nog andere indicatoren dan het BBP worden gebruikt om de vooruitgang inzake duurzaamheid te meten.

3.7. De drijfkracht achter deze veranderingen is enerzijds technologische ontwikkeling en anderzijds attitude- en gedragsverandering. In beide gevallen is er tijd nodig om te komen tot goede, duurzame resultaten. Ook belangrijk zijn investeringen, sociale en onderwijskundige aspecten en de internationale dimensie.

Technologie

3.8. Er is een sterke technologische concurrentie op globaal niveau. In de VS zijn aanzienlijke middelen geïnvesteerd in O&O m.b.t. technologieën om de klimaatverandering te matigen. Dezelfde trend tekent zich af in andere ontwikkelde economieën en in toenemende mate ook in grote, zich snel ontwikkelende economieën.

3.9. Europa moet zijn potentieel als voorloper inzake schone technologieën en klimaatverandering kunnen verwezenlijken. Dit is een zeer grote uitdaging, die dringend alle aandacht verdient. Zo heeft Japan een voorsprong als het op hybride en elektrische auto's aankomt en zijn China en de VS hard op weg om de EU achter zich te laten op het gebied van respectievelijk windtechnologie en fotovoltatische energie. Een heffing op koolstofdioxide is geen voldoende stimulans voor technologische verandering.

3.10. De Commissie heeft verschillende initiatieven en programma's voorgesteld om schone/hernieuwbare en klimaatgerelateerde technologieën te ontwikkelen. Hier moet in de EU-begroting meer geld voor worden vrijgemaakt.

3.11. Alleen diversiteit en een gezonde concurrentie tussen de verschillende aanpakken, innovaties en methoden zullen uiteindelijk leiden tot de meest efficiënte technologieën. Dit betekent dat we nooit te vroeg afstand mogen doen van nuttige technologieën, zoals kernsplijtingreactoren van de vierde generatie en kernfusie. Deze moeten steeds verder worden ontwikkeld.

3.12. Het uitgebreide potentieel dat de ontwikkeling en toepassing van ICT biedt, moet een prioriteit vormen.

3.13. Nieuwe, nog verre van rendabele methoden om van duurzame energie gebruik te maken mogen niet met hoge subsidies (of met een gedwongen afzetprijs) in een te vroeg stadium op de markt worden gebracht. Zolang duurzame energietechnologieën waarbij geen CO₂ vrijkomt nog niet rijp voor de markt zijn, zou het geld van dergelijke subsidies juist moeten worden besteed aan O&O naar de verdere ontwikkeling van deze technieken.

3.14. De bijdrage van de EU aan de financiering van OO&I is klein in vergelijking met de middelen van de lidstaten. Wat hun inspanningen betreft bestaan er momenteel grote verschillen tussen de lidstaten. Het is van cruciaal belang dat zij meer middelen (o.a. afkomstig uit de verhandeling van emissierechten) ter beschikking stellen voor O&O en voor schone technologieën in het bijzonder, en dat door efficiënte samenwerking wordt gestreefd naar een kritische massa en expertise van wereldniveau. Deze maatregelen moeten concreet worden opgenomen in de richtsnoeren en nationale actieplannen van de herziene Lissabonstrategie.

Investeringen

3.15. Nieuwe technologieën en innovaties worden pas in gebruik genomen als huishoudens, ondernemingen en de openbare investeringen doen. Investeringen zijn onontbeerlijk voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid, en voor de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen.

3.16. Er zijn dringend grootscheepse investeringen nodig in infrastructuur voor energieproductie en -distributie. Zo moet er ongeveer 1 000 miljard euro worden geïnvesteerd om de capaciteit van verouderde energie-installaties te vervangen, en wel binnen tien jaar als de vraag niet verder toeneemt. Vooral de distributienetwerken (m.n. over landsgrenzen heen) en net-aansluitingen voor hernieuwbare elektriciteit moeten worden verbeterd. Het stilvallen van investeringen als gevolg van de recessie en de mogelijke gevolgen hiervan op de lange termijn baren groten zorgen.

3.17. Voor investeringen zijn er een aantal raamvoorwaarden nodig, o.a. een gezond economisch kader, marktvraag en toegang tot markten. Het regelgevingskader moet stabiel en voorspelbaar zijn en ondernemingen zoveel mogelijk administratieve en financiële rompslomp besparen. Alleen rendabele ondernemingen kunnen investeren in technologische ontwikkeling en de ingebruikname van nieuwe technologieën.

3.18. Bijgevolg is een concurrerend economisch kader een voorwaarde voor de verwezenlijking van de klimaat- en energie-doelstellingen. En met de juiste aanpak kan het klimaat- en energiebeleid groei en werkgelegenheid bevorderen.

3.19. De financiële middelen komen onder druk te staan als enerzijds in de EU enorme investeringen nodig zijn in O&O en anderzijds mitigatie- en adaptatiemaatregelen in ontwikkelingslanden gefinancierd dienen te worden. De lidstaten zullen weliswaar kunnen beschikken over de inkomsten uit de veiling van emissierechten, maar daarmee kan niet alles worden bekostigd. Beleidsmakers moeten er op toezien dat bedrijven niet met zwaardere lasten te maken krijgen, waardoor hun investeringen in nieuwe technologieën gevaar zouden kunnen lopen.

Bewustwording en gedrag

3.20. Willen mensen zich anders gaan gedragen, dan moeten zij wel weten wat er op het spel staat en wat er veranderd moet worden. In deze situatie is het nodig het besef aan te wakkeren van wat mensen zelf kunnen doen en om te zorgen voor relevante vorming. Deze taak komt zowel aan de overheid als aan maatschappelijke organisaties toe. Een door de Commissie op te stellen lijst van *good practices* zou wat dit betreft goede diensten kunnen bewijzen.

3.21. Hoewel het een goede zaak is dat energieverbruik en broeikasgasemissies nu belangrijke thema's zijn geworden in marketing en consumentenadvies, valt het te betreuren dat er ook misleidende informatie wordt verspreid. De relevante actoren moeten dit bestrijden.

3.22. De EU stoelt haar klimaatbeleid terecht hoofdzakelijk op marktinstrumenten. Prijssignalen moeten het gedrag van burgers én ondernemingen veranderen. Maar dit alleen is een onvoldoende krachtige impuls voor verandering. In sommige gevallen, b.v. in de bouwsector, is er behoefte aan regelgeving; in andere gevallen is er positieve steun nodig.

3.23. Verbeteringen op het vlak van energie-efficiëntie leiden vaak tot financiële besparingen. Stimulansen zijn vooral nodig als de afschrijvingsperiode relatief lang is of als de besparingen niet ten goede komen aan wie de kosten draagt. Het Comité heeft de Commissie reeds eerder verzocht om de haalbaarheid te bestuderen van sectorale doelstellingen voor energie-efficiëntie, vooral in sectoren met implicaties voor de interne markt.

3.24. Om de concurrentie op de interne markt niet te verstoren heeft de EU bindende gemeenschappelijke regels inzake overheidssteun.

Sociale en vormingsaspecten

3.25. De consumptiepatronen, en bijgevolg ook de productie, zullen mettertijd veranderen. Volgens een studie van ETUC en SDA ⁽¹⁾ is het netto-effect van de maatregelen om de broeikasgassen tegen 2030 met 40 % te verminderen enigszins positief, al vinden sommigen dit resultaat en deze aanpak te optimistisch ⁽²⁾. Toch zullen er belangrijke veranderingen plaatsvinden op het vlak van werkgelegenheid en vaardigheidsbehoeften. Er zullen meer verschuivingen plaatsvinden binnen sectoren dan tussen verschillende sectoren onderling. Verwacht wordt b.v. dat er verschuivingen zullen plaatsvinden van banen in de energieopwekking naar activiteiten inzake energie-efficiëntie of van banen m.b.t. wegvervoer naar vervoer per spoor of over water.

3.26. Er is veel vraag naar vorming en opleiding, zodat ondernemingen, openbare diensten en personeel de veranderingen aankunnen. Vorming en opleiding (o.a. levenslang leren) was het centrale thema van een eerder EESC-advies over klimaatverandering en de Lissabonstrategie.

3.27. De Commissie heeft onlangs voorstellen gedaan om beter te kunnen voorspellen welke vaardigheden nodig zullen zijn, zodat de vormings- en opleidingsinitiatieven tijdig kunnen worden aangepast. Een betere planning, een betere afstemming van het aanbod op de vraag naar vaardigheden, en meer maatregelen ter bevordering van levenslang passen vanzelfsprekend in de herziene Lissabonstrategie.

3.28. Aangezien bijna iedereen op de arbeidsmarkt met veranderingen zal worden geconfronteerd, moet ook iedereen toegang hebben tot vorming, zodat men aan de nieuwe vereisten kan aanpassen. Voor wie toch problemen zou hebben, moeten de sterke en uitgebreide socialezekerheidsstelsels van de lidstaten in stand worden gehouden.

3.29. Mensen ervaren ook de gevolgen van veranderde koststructuren ten gevolge van energie- en klimaatbeleidsmaatregelen. De effecten van de veranderende energieprijzen moeten goed in het oog worden gehouden. Om verschillende redenen schommelen de energieprijzen sterk, terwijl een van de doelstellingen van het Europees energiebeleid is om deze schommelingen zo veel mogelijk te beperken.

⁽¹⁾ Deze door DG Milieu van de Europese Commissie bestelde studie over klimaatverandering en werkgelegenheid werd uitgevoerd door een consortium onder leiding van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en het Agentschap voor sociale ontwikkeling, waarvan ook Syndex, het Wuppertalinstituut en ISTAS deel uitmaken. Zie <http://www.etic.org/a/3676>.

⁽²⁾ Hans Werner Sinn, „Das Grüne Paradoxon”, Econ-Verslag, ISBN 978-3-430-20062-2.

3.30. Anderzijds drijven het milieu- en vooral het klimaatbeleid de energieprijzen de hoogte in, met als doel een geringer energieverbruik. Een negatief gevolg hiervan is echter dat zo het concurrentievermogen van de Europese industrie afneemt en het risico op energiearmoede van burgers toeneemt. Om op hogere prijzen te reageren met een vermindering van het energieverbruik zijn er meestal investeringen nodig, en dit vergt tijd. Wil men goede, duurzame resultaten boeken in plaats van economische en sociale problemen te creëren, dan is er een zeer evenwichtige aanpak nodig inzake energieprijzen en moet men rekening houden met de tijd die hiervoor nodig is.

De internationale dimensie

3.31. Als er alleen in Europa maatregelen worden genomen om de klimaatverandering te beperken, blijft de impact klein. De Europese broeikasgasemissies bedragen namelijk 14 % van de globale emissies, en dit aandeel wordt bovendien nog kleiner. Als niet alle grote economieën actie ondernemen, zullen de emissies niet afnemen, zal de opwarmingslimiet van 2 °C worden overschreden, zal het Europese concurrentievermogen verminderen en het welzijn van de EU-burgers in gevaar komen. Daarom is het van cruciaal belang dat in Kopenhagen een overeenkomst wordt bereikt en dat de EU voorop blijft lopen.

3.32. De doelstelling is, in de eigen woorden van de Commissie, om in Kopenhagen te komen tot „een voldoende ambitieuze

en uitgebreide internationale overeenkomst die voorziet in vergelijkbare verminderingen door andere ontwikkelde landen en passende acties van ontwikkelingslanden”. Belangrijk is een internationaal handelstelsel, of in ieder geval compatibele systemen, om te zorgen voor emissiereducties en gelijke voorwaarden voor iedereen.

3.33. Het spreekt voor zich dat ontwikkelingslanden behoefte zullen hebben aan economische steun om de klimaatverandering te beperken en om zich aan de gevolgen ervan aan te passen. De ontwikkeling van en duidelijke regels voor technologieoverdracht, inclusief de beschermingen van intellectuele-eigendomsrechten, en het Clean Development Mechanism (CDM - mechanisme voor schone ontwikkeling), zijn belangrijke elementen.

3.34. Zo'n internationale overeenkomst is ook nodig om Europa de mogelijkheid te geven een voortrekkersrol te spelen in de ontwikkeling van betere klimaat- en energietechnologieën. Anders zou er minder vraag zijn naar dit soort technologieën.

3.35. De EU moet haar positie en actieve rol op internationaal niveau versterken met het oog op een continue energievoorziening in Europa. Een bredere context voor het externe beleid, zoals de EU graag zou zien, zou wat dit betreft zeer behulpzaam zijn. Zoals het EESC reeds eerder in zijn adviezen heeft benadrukt moet de EU ook het voortouw nemen in het streven naar een verantwoord en duurzaam globaal energiebeleid.

Brussel, 4 november 2009

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Mario SEPI
