

28. februar 2013

Det Økonomiske Råds miljøøkonomiske rapport 2013

WWF Verdensnaturfondens kommentarer til Kapitel 1 Energi- og klimapolitik

WWF Verdensnaturfonden har valgt udelukkende at fokusere sine kommentarer på afsnittet om energi- og klimapolitik i dette års miljøøkonomiske rapport. Vi mener, at DØR's synspunkter – i lighed med tidligere års rapporter – fortsat i høj grad bygger på en teoretisk indgangsvinkel, der ligger langt fra de reelle politiske og økonomiske udfordringer, som politikere og aktører står over for. Dermed bliver en række af de anbefalinger, som DØR fremsætter i rapporten, i bedste fald ubrugelige og i værste fald direkte skadelige for at fremme den grønne omstilling, som der er bred politisk enighed om, er nødvendig for at imødegå klimaforandringerne og styrke forsyningssikkerheden.

Det er dog positivt, at Rådet denne gang behandler EU's kvotesystem nærmere, i stedet for blot at fremhæve det som den ideelle løsningsmodel til at skabe markedsdrevet grøn omstilling, uden at forholde sig til det faktum, at kvotesystemet netop ikke for øjeblikket sikrer dette.

Opsummeret har WWF følgende hovedsynspunkter, som står i kontrast til rapportens:

- **Ambitiøse danske målsætninger er meningsfulde i såvel et dansk som internationalt perspektiv**
Der er behov for, at ressourcestærke lande som Danmark viser lederskab for derved at skubbe ambitionen og udviklingen fremad, idet udsigten til en global klimaaf tale har lange udsigter, og mange lande i EU er blevet mere fodslæbende.
- **Kvotesystemet fungerer ikke efter hensigten**
De aktuelle kvotepriser genererer ikke for øjeblikket i sig selv grønne investeringer, samt fremmer grøn teknologisk innovation, hvilket ellers var hensigten med at etablere kvotesystemet. Europæiske bindende mål for VE og energieffektivitet er derfor vigtige også i et 2030-perspektiv.
- **Ambitiøs klimapolitik og stærk F&U-indsats giver gevinst i form af grønne styrkepositioner**
Danmark har klar interesse i at styrke innovationen af løsninger, som er essentielle for at nedbringe drivhusgasudledningerne, og som verden i stigende grad vil efterspørge. Statistikkerne taler deres eget tydelige sprog – grønne teknologier fylder betydeligt i dansk økonomi og eksport.

I det følgende uddybes WWF's bemærkninger til en række af DØR's hovedsynspunkter i rapporten.

Samspil mellem global, europæisk og national klima- og energipolitik

DØR: Klimaproblemet kræver global løsning, og der bør stræbes efter global klimaaf tale

WWF er enig i, at en bindende global løsning i princippet er et ideelt redskab til at imødegå klimakrisen. Der kan imidlertid ikke herske tvivl om, at en sådan af tale har lange udsigter, da verdens lande har vidt forskellige ressourcemæssige og økonomiske udgangspunkter og interesser, hvorfor indsatsen for at opnå en global klimaaf tale ikke kan stå alene. Vi er derfor helt uenige i DØR's udsagn om, at klimakrisen bør løses glo-



for a living planet®

balt. Tværtimod er der i den nuværende situation kraftigt behov for, at der sker udvikling og handling nedefra, og at der er lande, der går foran.

Ved at udskyde handling til det (måske) engang lykkes at indgå en global aftale, risikerer muligheden for at holde den globale temperaturstigning under maksimalt 2 grader helt at glippe. Det Internationale Energiagentur vurderer, at verden kun har få år frem til 2017 til at undgå lock-in i CO₂-udledende teknologier og en udvikling på vej mod langt større temperaturstigninger.

Dertil kommer, at det fremhæves – bl.a. af EU-Kommissionen og Det Internationale Energiagentur – at omkostningerne blot bliver større af at forholde sig afventende nu. IEA har således vurderet, at for hver dollar der frem mod 2020 spares ved ikke at investere i renere teknologier, vil det koste mere end fire dollars ekstra efter 2020 at rette op på konsekvenserne af den manglende reduktion i udledningerne. Dette perspektiv ville det have været naturligt, at DØR også havde blik for med sit fokus på at opnå mest miljø for pengene.

DØR: Ensidige reduktioner har begrænset effekt og fører ikke nødvendigvis til efterfølgelse

I tråd med synspunktet om, at der bør stræbes efter at løse klimaproblemet globalt, anfører DØR, at en ensidig ambitiøs klimapolitik, selv af EU eller USA, kun vil have begrænset effekt på den forventede temperaturudvikling. Samtidig stilles der spørgsmålstegn ved betydningen af, at der er lande, der går foran i klimapolitikken for derved at inspirere andre lande til at iværksætte en ambitiøs indsats, idet det hævdes, at alle informationer om gevinster og omkostninger ved en ambitiøs klimapolitik er lige tilgængelige for alle lande.

WWF mener, at dette er en forkert antagelse. Den nuværende fodslæbende indsats internationalt betyder, at der netop er behov for, at ressourcestærke lande som Danmark viser lederskab for derved at skubbe udviklingen fremad og opbygge erfaringer og viden.

DØR medgiver selv, at læringseffekter kan begrunde, at EU iværksætter en effektiv klimaregulering, inden en global klimaaftale er på plads. Det er vores opfattelse, at der på tilsvarende vis er læringseffekter ved at gennemføre en ambitiøs klimapolitik på nationalt niveau, der kan påvirke den europæiske politikudvikling – som et vigtigt skridt i arbejdet mod at opnå en fælles global forståelse af mulighederne for grøn omstilling og ambitiøse drivhusgasreduktioner. Når Danmark i dag har en international stemme på klima- og miljøområderne er det netop i kraft af sin position som et miljøbevidst land med høje miljøkrav.

DØR: Effekt på teknologiudvikling er større i store lande, og teknologiudvikling kan med fordel ske der

Rådet mener, at en ambitiøs klimapolitik i ét land, især et lille land, ikke er den mest effektive måde at opnå udvikling af nye og mere klimavenlige teknologier på. Dette skyldes ifølge rådet bl.a., at markedet for klimavenlige løsninger ikke vil være særlig stort i et lille land, selv hvis det fører en meget ambitiøs klimapolitik. Ud fra denne logik fremfører DØR, at teknologiudvikling med fordel skal støttes og ske i store lande.

WWF er uenig i disse synspunkter. Teknologiudviklingen i et lille land som Danmark sker i høj grad med henblik på verdensmarkedet og ikke kun hjemmemarkedet som antydtes af DØR. Den viden og knowhow, som er opbygget i Danmark efter mange år med fokus på grønne teknologier, må derfor alt andet lige for-



for a living planet®

ventes at bidrage til en mere ambitiøs indsats i andre lande gennem teknologi- og videnoverførsel, samt hurtigere udvikling af klimavenlige løsninger – på tilsvarende vis som hvis der var tale om et større land.

Det er velkendt, at Danmark har en betydelig skov af virksomheder, der er producenter af grønne teknologier eller underleverandører af komponenter til disse. DØR's bemærkning om, at det er usandsynligt, at mange virksomheder vil forsøge at udvikle teknologier i et lille land, selv hvis det fører en ambitiøs klimapolitik, virker derfor ikke berettiget, når der ses på det danske eksempel.

Det skal desuden bemærkes, at IEA's vurdering fra 2012 af Danmarks energisektor placerer Danmark klart i toppen af OECD-landene, når det drejer sig om VE, energieffektivitet og klimapolitik. IEA konkluderer, at den danske topplacering skyldes den langsigtede politiske indsats, samt den industrielle og forskningsmæssige satsning. Det understreges samtidig, at hvis Danmark skal beholde sin førerposition, er det helt nødvendigt med fortsatte investeringer i forskning, udvikling og uddannelse, samt i implementering og fremstilling af grønne teknologier.

DØR: *First mover*-gevinster er midlertidige, og staten skal ikke vælge hvilke teknologier, der skal satses på

DØR mener ikke, at staten er i stand til at udvælge hvilke teknologier, der skal satses på. Der argumenteres derfor imod såvel børneindustri-, *pick-the-winner*- og *first-mover*-argumenterne som begrundelser for at stille mod særligt at fremme grønne teknologier.

WWF deler ikke denne vurdering. Markedet er ikke alene i stand til at styre udviklingen i retning mod at begrænse drivhusgasudledningerne. Mange VE-teknologier kan som nyere teknologier endnu ikke konkurrere med fossil energi uden at modtage støtte, ikke blot fordi teknologierne måske endnu ikke er modne og endnu har højere omkostninger, men også fordi konkurrenceforholdene på markedet langt fra er lige.

Danmark har desuden interesse i at styrke de erhvervmæssige muligheder for at udvikle og levere teknologier, der kan bidrage til den klima- og energiudfordring, som verden står over for. Statistikkerne taler deres eget tydelige sprog – grønne teknologier fylder betydeligt i dansk økonomi og eksport. WWF's seneste globale cleantech-rapport fra 2012 viser, at salg af grønne energiteknologier udgør over 3% af Danmarks BNP, hvilket er mere end i noget andet land i verden.

Som eksempel i forbindelse med argumentationen imod betydningen af at være *first-mover*, fremhæver DØR den danske vindmølleindustri, idet der henvises til, at de danske producenter tidligere var dominerende, men i dag har en lavere markedsandel end de kinesiske.

WWF mener, at vurderingen er helt forfejlet. Selv om den globale udvikling inden for vindkraft betyder, at den danske andel af markedet er faldet i takt med, at flere og flere udenlandske konkurrenter er dukket op, er det uomtvisteligt, at det samlede verdensmarked er vokset kraftigt og også forventes at gøre det fortsat. Trods tab af markedsandele er de danske virksomheders omsætning vokset som konsekvens af markedets vækst, og det er svært at forestille sig, at Danmark ville have haft en betydelig vindindustri med markante mølleproducenter, underleverandører, rådgivende virksomheder og energiselskaber som aktører på et globalt vindkraftmarked med så stærke spillere, som tilfældet er i dag, hvis vi ikke fra et tidligt tidspunkt havde rykket på området.



for a living planet[®]

EU's klima- og energipolitik

DØR: Kvotesystemet virker efter hensigten, og lav kvotepris er ikke et økonomisk problem

Vi er helt uenige i DØR's antagelser om, at ETS fungerer efter hensigten, samt at den lave kvotepris ikke er et økonomisk problem. At det europæiske kvotemarked helt tydeligt ikke virker efter hensigten, illustreres af, at der pt. fyres med mere kul på de europæiske kraftværker i stedet for med mindre. De aktuelle kvotepriser kan på ingen måde hævdes at generere grønne investeringer frem for sorte, samt fremme grøn teknologisk innovation. Netop disse aspekter var ellers en fremtrædende del af argumenterne for at etablere et europæisk kvotesystem.

De lave kvotepriser er derfor med til at fastholde Europa i et fossilt baseret energisystem og sinke den omstilling, der kan sikre, at Europa både yder sit bidrag til drivhusgasreduktioner på den mest omkostningseffektive måde og opnår økonomiske fordele af at udvikle de cleantech løsninger, som hele verden vil komme til at efterspørge. Desuden rustes de europæiske virksomheder ikke til at opnå større konkurrencedygtighed ved at energieffektivisere deres produktion. Dermed vil en fortsat lav kvotepris blive et økonomisk problem – for både samfundet og virksomhederne.

DØR: Hurtig udmelding om ambitioner er bedst til at styrke markedet

WWF er til gengæld enige i DØR's konklusioner om, at en hurtig udmelding om, hvad de fremtidige ambitioner er og i tråd med det langsigtede 2050 reduktionsmål, vil være den bedste løsning til varigt at styrke kvotemarkedet. WWF deler også opfattelsen af, at der bør ske en permanent udtagelse af kvoter allerede i 3. periode for at komme den aktuelle overskydende pukkel til livs.

WWF er endvidere enig i DØR's betragtning om, at gratis tildeling af kvoter virker som produktionstilskud. Endelig mener WWF ligesom DØR, at brugen af de internationale kreditter bør begrænses pga. additionalitetsproblemer – men også fordi WWF ser dels en forpligtelse for et velstillet land som Danmark, dels en erhvervsmæssig interesse i at gennemføre reduktionerne nationalt.

DØR: VE-mål og energisparemål bør fjernes – der bør alene sættes på CO2-reduktionsmål

Rådet hævder, at det – udover den økonomiske krise – er støtten til VE og målet om øget energieffektivitet, der er årsagen til de lave kvotepriser, og ikke kvotesystemets design som sådan. Påstanden fører DØR hen til at anbefale, at der alene bør være et CO2-reduktionsmål i fremtiden.

DØR illustrerer dermed igen sit traditionelle teoretiske afsæt uden at anerkende den betydning, som ikke mindst EU's VE-mål har vist sig at have som *driver* for omlægning af energiproduktionen og CO2-reduktion i den aktuelle situation, hvor kvotemarkedet helt tydeligt netop ikke virker efter hensigten.

I en situation, hvor selv Kommissionens aktuelle forslag om at tilbageholde kvoter indtil sidst i 3. kvoteperiode – et forslag, som DØR vurderer til at have forholdsvis lille effekt – møder stærk modstand fra industrien og blandt flere af medlemslandene, er det illusorisk at forlade sig på, at der i en snarlig fremtid vil være opbakning til at skabe de rette forudsætninger for et velfungerende CO2-marked.



for a living planet®

Også frem mod 2030 vil der derfor være behov for flere virkemidler – herunder mål for VE og energieffektivitet – der kan supplere hinanden og tilsammen trække udviklingen i den rigtige retning. Satses der alene på CO₂-mål og kvotesystemet, sådan som DØR anbefaler, vil resultatet være katastrofalt, hvis ambitionerne lander for uambitiøst, hvilket på ingen måde er usandsynligt, når man ser på klimaets aktuelle prioritet i mange af medlemslandene.

Det er uomtvisteligt, at en stor del af årsagen til kvotesystemets aktuelle krise ligger i, at reduktionsmålet for 2020 oprindeligt blev sat alt for lavt, hvilket DØR også erkender. Men DØR bør samtidig i sine anbefalinger forholde sig til den politiske virkelighed og dermed de barrierer der er for at gennemføre de løsninger, der i teorien virker rigtige, men ikke nødvendigvis kan forventes gangbare i den aktuelle situation.

Danmarks klima- og energipolitik

DØR: Der bør ikke være danske mål for kvotesektoren. Fokus bør være på ikke-kvotesektoren og EU ETS

DØR kritiserer i rapporten regeringens danske mål om en 40 % CO₂-reduktion i 2020 som værende for højt. Målet anses for at være en skærpelse af EU-forpligtelsen, og det hævdes bl.a., at Danmark hermed bidrager til at holde kvoteprisen nede og modarbejde det europæiske kvotesystem. Samtidig fremhæver DØR, at Danmark har for stort fokus på kvotesektoren, da mere ambitiøse indsats her ikke har nogen effekt på klimaet, men blot øger reduktionsomkostningerne og undergraver kvotesystemet. DØR mener i stedet, at Danmark med fordel bør styrke sit fokus på ikke-kvotesektoren, hvor det efter DØRs vurdering bliver vanskeligt at nå EU-forpligtelsen, og hvor effekten af indsatsen vil være større, og risikoen for lækage mindre.

WWF er enig i, at der er behov for en styrket dansk indsats i forhold til ikke-kvotesektoren og ser frem til, at regeringens klimaplan og klimalov forhåbentlig vil kunne sikre dette. Det vil imidlertid være helt forkert at slække på de nationale mål og indsats i kvotesektoren, da det er her, det er lettest at sikre, at CO₂-reduktionerne finder sted. Vi mener, at DØR's kritik af, at Danmark ved at sætte ambitiøse nationale mål undergraver kvotesystemet, er forfejlet, da det netop er gennem en ambitiøs national indsats, at Danmark kan arbejde aktivt og med legitimitet for, at EU hæver sit CO₂-reduktionsmål i 2020, sætter et mål i 2030, der er på linje med EU's langsigtede reduktionsmål og i øvrigt er med til at anspore til en ambitiøs global klimaafale.

DØR: Øget VE er omkostningsfuldt for Danmark og sikrer ikke nødvendigvis afkast senere

WWF mener, at det er snæversynet, når DØR hævder, at en satsning på VE medfører store omkostninger nu uden nødvendigvis at sikre lavere energipriser og et afkast senere.

DØR undlader at tage med i betragtning, hvad klimaforandringerne på længere sigt kommer til at koste samfundet, hvis der ikke omlægges til vedvarende energi i både Danmark og verden. Samtidig ses der helt bort fra de økonomiske og erhvervs-mæssige gevinster, der vil være, hvis danske virksomheder kan finde ud af at udnytte vores høje erfarings- og kompetenceniveau på det grønne område.



for a living planet®

WWF mener tværtimod, at det vil være omkostningsfuldt for Danmark at lade være med fortsat at satse på øget VE. For det vil betyde, at vi kaster de styrkepositioner overbord, som vi har investeret i og opbygget igennem årtier ved at koble løsningen af energi- og miljøudfordringerne sammen med grøn erhvervs politik, og i stedet lader andre fremadstormende lande med blik for de fremtidige muligheder i grønne teknologier score gevinsten af den tidlige danske satsning.

Bioenergi (indgår i afsnittet om EU's klima- og energipolitik)

DØR: Biodiesel og biogas er bedre end træpiller rent klimamæssigt

Afsnittet om 'tidsaspektet' (*carbon debt*) er meget forsimplet og noget misvisende. Konklusionen om, at biodiesel og biogas er bedre rent klimamæssigt end træpiller er en grov generalisering. *Carbon debt* er et problem for fast biomasse stammende fra skov eller fra afgrøder, der plantes på land som ryddes for skov, mens afgrøder med kort rotation har andre problemer såsom ILUC (*indirect landuse change*). *Carbon debt* afhænger i øvrigt meget af hvilken type skov, der produceres i, og om der anvendes hele træer eller resttræ fra en anden type produktion. Desuden er det svært direkte at sammenligne biodiesel og træpiller, da deres anvendelse er meget forskellig. Her må man så også medregne CO₂-effektivitet i forarbejdning og anvendelse, og ikke kun i den primære produktion af afgrøden.

DØR's skriver i øvrigt i starten af afsnittet, at flere EU-direktiver antager, at bioenergi pr. definition er CO₂-neutral. Dette er ikke rigtigt. I VE direktivet opereres der med en minimums CO₂-fortrængningsprocent for biobrændstoffer. Der er endnu ingen fælles bæredygtighedskrav (inkl. CO₂-fortrængning) til fast biomasse eller biogas. Problemet er, at CO₂-beregningen for biobrændstoffer kun inkluderer den direkte CO₂-udledning i forbindelse med produktion, forarbejdning og transport, men ikke inkluderer udledning fra såkaldt *indirect landuse change* (ILUC). Det er der dog et ændringsforslag af direktivet om dette på bordet netop nu.