



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K
+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Afvejninger i europæisk energipolitik

Om valg, gevinster og tab og om, hvordan man måske kan få en tur både i gyngerne og karrusellerne

**Svend Aage Christensen
September 2007**

Abstract

I foråret 2007 fremlagde et forskertrekløver fem forslag til optimering af EU's energipolitik. I efteråret fremsætter Europa-Kommissionen sine forslag. Der er lagt op til kontroversielle diskussioner. Forskertrekløveren mener bl.a., at de eksisterende politikker for det indre marked og konkurrencereglerne danner den umiddelbart tilgængelige ramme for et energimarked i europæisk målestok, og at de bør gennemføres fuldt ud. De er med andre ord modstandere af de tendenser til renationalisering og protektionisme, der præger dele af debatten.

Indledning

I januar 2007 fremlagde Kommissionen under stor bevågenhed en energi- og klimapakke, der skulle føre til en fælles energipolitik for EU.¹ Ifølge Kommissionens formand José Manuel Barroso udgjorde energipakken en langsigtet vision for en ny energipolitik for Europa. Dens mål var at skabe en bæredygtig, sikker og konkurrencedygtig energiforsyning. Den nye politik blev lanceret under betydelig opmærksomhed og bakket op af stats- og regeringscheferne på Rådets møde i marts måned 2007. Med start den 19. september 2007 fremlægger Kommissionen henover efteråret en række forslag til realisering af energipakkens visioner.

Ser vi et øjeblik på forhistorien, opererede Fællesakten fra 1986 oprindeligt ikke med oprettelse af et indre marked for energi. Forsøg på at få optaget et energikapitel i Maastricht-traktaten (1992/1993) og Amsterdam-traktaten (1997/1999) slog fejl på grund af medlemslandenes divergerende interesser og strukturforskelle på deres energimarkeder. Den gradvise realisering af det indre marked førte dog til, at de første skridt til liberalisering af elmarkedet (1997) og gasmarkedet (1998) blev besluttet. De fem forslag, som Europa-Kommissionen fremlægger den 19. september 2007 kan ses som den foreløbige kulmination på mere end et tiårs bestræbelser på at liberalisere det indre marked for energi.

For tiden er energipolitikken endt i lidt af en diplomatisk blindgyde mellem EU og Rusland, en skyttegravskrig om reformerne af Europas interne energimarked og en voksende usikkerhed om fordelingen af byrderne, hvis energipolitikens miljøambitioner skal indfries. Siden 2005 har begrebet ”økonomisk patriotisme” svirret i den europæiske debat. Det blev vist første gang brugt af den franske premierminister Dominique de Villepin. I mellemtiden er 11 sektorer i fransk industri blevet erklæret for strategiske områder, hvor staten kan intervenere af hensyn til statens sikkerhed for at forhindre en fremmed overtagelse. Spørgsmålet er, om tendenserne til renationalisering og nyprotektionisme vil brede sig og blive et problem for den videre udvikling af det indre marked.

Den løbende globale økonomiske integration understreger vigtigheden af at skabe en forsyningssikker, konkurrencedygtig og miljømæssigt forsvarlig energifremtid for Eu-

ropa. Kommissionen og Rådet synes at forudsætte, at initiativer på de tre områder vil stive hinanden af, og at EU vil kunne nå de nødvendige kompromiser, men der står ikke meget i energipolitikken om, hvor afvejningerne og prioriteringerne ligger på de tre områder hver for sig og indbyrdes mellem dem. Snarere forføres nogle måske af Kommissionens oplæg til at se et europæisk energiparadis for sig, hvor lammet og løven græsser fredeligt side om side, kvien og bjørnen bliver venner og løven æder strå som oxen.²

Inden man opfatter dette som en kritik, skal man dog tænke på, at en ny EU-politik tit har skitse-præg i begyndelsen og først udvikles efterhånden. Det hænger naturligvis sammen med, at nye policies på vigtige områder næsten altid bliver til under betydelige politiske og praktiske vanskeligheder. Desuden kan det være politisk hensigtsmæssigt at klæbe et smukt tapet over vanskelighederne i en politik. I en europæisk debat, hvor frygt og usikkerhed forekommer at have lettere ved at komme til orde end håb og tillid, er dette ikke nødvendigvis negativt, men endda i en vis forstand velkomment.³ I øvrigt har Kommissionen naturligvis i sine analytiske bidrag til den offentlige debat heller ikke lagt skjul på de store vanskeligheder, som energipolitikken står overfor.

Tre forskere, der for de tos vedkommende har en fortid som EU-insidere, har med udgangspunkt i en positiv holdning til EU's energipolitik tidligere i 2007 gjort et prisværdigt forsøg på at lodde energipolitikens vanskeligheder og systematisere dem. I substansen ligner deres forslag på mange måder dem, som Kommissionen forventes at fremlægge i efteråret 2007. De tre er Lars-Hendrik Röller, der for nylig blev udnævnt til rektor for ESMT European School of Management and Technology i Berlin, og også er senior fellow ved Bruegel tænketanken i Bruxelles, Juan Delgado, som er forsker ved Bruegel, og Hans W. Friederiszick, der leder afdelingen for konkurrenceanalyse ved ESMT. Röller var Europakommissionens første Chief Competition Economist mellem 2003 og 2006. I denne stilling arbejdede han med økonomiske analyser ved kontrol af firmasammenlægninger, kartelundersøgelser, samt kontrol af markeds-misbrug og statssubvention. Friederiszick arbejdede sammen med Röller i Kommissionen. Forfattertrækløveren mener, at man er nødt til først at forstå de enkelte medlemslandes forskellige udgangspunkter og interesser, hvis det skal være muligt at etablere en analytisk ramme, der kan bruges til at overbevise medlemslandene om fordelene ved en euro-

pæisk tilgang til problemerne. Deres rapport gør EU's energipolitik mere forståelig ved at vise, hvor valgene og omkostningerne ligger.⁴ Den fortjener derfor en kort præsentation for et dansk publikum. Da selve rapporten er på over 60 sider, kan det dog kun blive til en lille forsmag her.

Grundideen er at lade rapporten tale for sig selv. Mit referat af rapporten indebærer således ikke nødvendigvis en tilslutning til dens tanker fra min side. I nogle få tilfælde har jeg dog fundet det nødvendigt at indflette en kort kommentar.

Trekløverrapporten konkluderer, at en europæisk energipolitik naturligvis ikke er en trylleformular, der kan løse alle problemer, men at den potentielt kan gøre europæernes mange svære og dyre valg på energiområdet mindre tunge og mindre kostbare, end hvis de enkelte lande skulle løse dem på nationalt niveau. Trekløvet nævner fem politikområder, hvor de nationale valg kan lettes ved at anlægge en fælles europæisk fremgangsmåde: 1. det indre marked, 2. et netværk af energiregulatorer (reguleringsmyndigheder), 3. politisk indramning af energiområdet (eksempelvis den bredere politiske kontekst for forholdet mellem EU og Rusland), 4. valg af energisammensætning og 5. en europæisk plan for udvikling af nye teknologier. Konklusionerne om de fem områder gennemgås i slutningen af dette brief.

Gevinst og tab ved forskellige valg – trade-offs

Som nævnt sætter Kommissionens energipapir brede målsætninger op på tre hovedområder, som om det var en given sag, at de tre politikområder gensidigt understøtter hinanden. Det gør de imidlertid kun, hvis man opstiller meget brede, langsigtede målsætninger. Dette er sikkert politisk og bureaukratisk hensigtsmæssigt, da det giver et harmonisk billede af fremtiden, men forfatterne anser det for en analytisk svaghed, fordi det idylliske billede lammer debatten og gør det svært at få et systematisk greb om de gevinster og tab, der ligger gemt i den konkrete, mere kortsigtede håndtering af prioriteringerne mellem de tre områder. Heller ikke Kommissionens temmelig tautologiske overvejelser om, at et velfungerende marked kan opfylde alle tre målsætninger samtidig, hvis det fungerer godt, synes velegnet til at sætte gang i en frugtbar politisk proces, siger trekløvet.

Forfatterne viser, at bare man som Kommissionen definerer målsætningerne tilstrækkelig bredt, eliminerer man valget mellem gevinst og tab, fordi der kun er gevinst ved realiseringen af de bredt definerede målsætninger. Definerer man konkurrencedygtighed som generel, langsigtet økonomisk effektivitet, så er det svært at finde noget tab ved det, og dermed er et valg tryllet væk. Hvis vi derimod definerer konkurrencedygtighed som industriens lønsomhed, så er valget mellem gevinst og tab mellem de tre politikområder tilbage på scenen igen. For eksempel kunne prioriteringen af miljøpolitiske mål forøge industriens omkostninger og derved forringe dens konkurrenceevne. På samme måde hvis vi definerer konkurrencedygtighedsmålsætningen ud fra forbrugerinteresser. Også i det tilfælde kan der være tale om valg mellem gevinst og tab mellem områderne. Hvis man for eksempel øger andelen af vedvarende energi i energimikset, kan det få gennemsnitsprisen på energi til at stige, eftersom vedvarende energi for øjeblikket er dyrere end energi fra konventionelle energikilder.

Ved at tydeliggøre valget mellem gevinst og tab kan forfatterne konstruere et energipolitisk indeks, som gør det muligt at illustrere trade-offs på en række områder og få et sammenligneligt billede af de meget store forskelle mellem medlemsstaterne.

Den grundlæggende tanke om at gøre valgene klare og vise spændingen mellem målsætningerne for så meget bedre at kunne arbejde videre med dem kan synes ret indlysende, måske ligefrem banal, men ikke mere banal, end at den ikke synes at gøre indtryk på David Buchan, forfatteren til en helt frisk "Oxford Energy Comment" fra august 2007. Han skriver, at hvert af de tre politikområder i sig selv rummer så mange problemer, at det er nok til at hæmme fremskridt. Den engelske forfatter siger videre, at problemet indtil videre mindre er EU-politikker, der skærer hinanden, end de 27 EU-medlemmer med deres divergerende opfattelser af Rusland, konkurrence og grønne prioriteter.⁵ Det er imidlertid netop denne forskel mellem medlemslandene, som trekløverets metodiske tilgang opfanger og operationaliserer med henblik på at etablere en rationel, transparent forhandlingsituation og bløde nogle af medlemslandenes anspændte nationale valgsituationer op med en europæisk tilgang.

Gevinst og tab: nationale valgsituationer

Lad os se på tre eksempler, hvor landene kan træffe valg, der giver gevinst for én energipolitisk målsætning, men tab for en anden.

- Landene kan være fristede til at støtte etableringen af store integrerede nationale energiselskaber og svække konkurrencen for at fremme tilstrækkelige investeringer og sikre adgang til primære energikilder. Her prioriteres forsynings-sikkerhed over konkurrence på markedet. (Forfatterne gengiver her høfligt, men så vidt jeg kan skønne uden tilslutning, især de store EU-energifirmaers, men også i et vist omfang Gazproms synspunkter om, at de må have en vis sikkerhed og beskyttelse i markedet, hvis det skal være attraktivt at investere stort og langsigtet i udvinding og infrastruktur. Der er mindst to kontroversielle antagelser gemt her: for det første, at monopolagtige tilstande skulle give større investeringslyst, for det andet, at monopolistiske tilstande skulle være bedre for forsynings-sikkerheden end et velfungerende, frit marked. Man bemærker sig da også, at forfatterne ved opstillingen af dette modsætningspar benytter sig af indledningsordene "Landene kan være fristede til ..., hvilket vel er en markering af, at de ikke tilslutter sig den monopolistisk-protektionistiske impuls, som i hvert fald nogle af medlemslandene tydeligvis er under indflydelse af. Om disse forhold kommer nogle af dette efterårs store diskussioner i EU's energipolitik til at dreje sig: unbundling (adskillelse af de store firmaer i leverandørdel og infrastrukturdel), beskyttelse af EU-firmaer mod udenlandske investeringer fra især Rusland og Mellemøsten, diskussionen af, hvorvidt energisektoren har sådanne særlige træk, at den skal behandles på en anden måde end andre sektorer osv.).⁶
- For at give øget forsynings-sikkerhed kan landene være fristet til at fremme brugen af konventionelle energikilder og svække miljøpolitikken. At være gavmild med CO₂-tilladelser er en af måderne at forfølge dette mål på. Man sætter altså noget til på miljømålsætningen for at vinde noget på forsynings-sikkerhed.
- Endelig har miljøpolitikken omkostninger, som måske bliver overført til højere energipriser, som derefter kan påvirke den nationale industris konkurrenceevne. Medlemslandene er derfor fristet til at svække deres miljøpolitik (eller begrænse miljøomkostningernes indvirkning på energipriserne) for ikke at forringe den hjemlige industris konkurrenceevne. Miljøpolitikken svækkes altså for at få en gevinst på industriens konkurrenceevne.

Trekløverets hovedtese er, at disse trade-offs også findes på europæisk niveau. EU's energipolitik åbner ikke døren til et energipolitisk paradis, men rigtigt udformet kan

den måske løse nogle af de konflikter, der ikke kan klares på nationalt niveau og mildne/billiggøre andre.

En fælles politik: lettere at vælge mellem gyngerne og karrusellerne

Trekløveret mener, at en europæisk tilgang kan mildne de energipolitiske valg og spændinger på tre måder.

- Størrelse/skala/vægt – Europas størrelse giver det øget styrke både økonomisk og politisk ('at tale med én stemme').
- Heterogenitet/komparative fordele – Europas forskelligheder kan vendes til en komparativ fordel.
- Koordination – de europæiske lande kan koordinere deres politik og derved mildne de nationale valg.

Hvordan forfatterne forestiller sig, at denne opblødning skulle kunne fungere, viser de med tre eksempler:

1. *Valget mellem konkurrencedygtighed og forsyningssikkerhed.* Konflikten mellem konkurrence på kort sigt og en stabil og sikkert fungerende energisektor på langt sigt forsvinder ikke ved at blive løftet op på europæisk niveau, men en sammenhængende og tilstrækkelig regulering af det europæiske marked kan bidrage til at formindske usikkerheden om gældende og fremtidig regulering og til at skabe passende betingelser for langtidsinvesteringer.
Ved at øge markedsstørrelsen tillader den europæiske løsning europæiske firmaer at vokse, uden at det kompromitterer konkurrencen. Endvidere fremmer et velforbundet, velintegreret indre europæisk marked diversificering af forsyningskilder og mindsker således leverandørmonopolers magt. (Se kommentaren hertil i boksen nedenfor under forslag 1).
2. *Valget mellem forsyningssikkerhed og miljøhensyn.* Heller ikke på dette område forsvinder modsætningerne mellem de to hensyn uden videre ved at blive løftet til europæisk niveau. Men på europæisk niveau kan landene udnytte deres komparative fordele og er ikke alene henvist til deres egne investeringer og ressour-

cer i deres bestræbelser på at tilgodese både forsyningssikkerhed og miljøhensyn (bæredygtighed).

3. *Valget mellem miljøhensyn og konkurrencehensyn.* Forbedrede muligheder på europæisk plan for finansiering af vedvarende energiltag og for en mere konsistent tildeling af CO₂-udledningstilladelser ville formindske de nuværende forvriddninger, som forårsages af heterogene mekanismer, og ville forbedre fordelingen af miljøomkostninger mellem landene.

Det ændrer dog ikke ved, at miljøomkostningen stadigvæk kunne stille europæiske firmaer dårligere end deres konkurrenter uden for EU. Den eneste løsning på det problem ligger inden for det bredere internationale miljø samarbejde.

Konklusioner

Trekløverrapporten fremhæver, at den europæiske energipolitikens væsentligste fordel er, at energipolitikken mildner de svære og dyre valg, som medlemsstaterne ellers ville stå alene med. Rapporten diskuterer fem politikområder, hvor det antages at være tilfældet. Det er som tidligere nævnt det indre marked, en paneuropæisk arkitektur af energiregulatorer, politisk indramning, energimiks og endelig forskning og udvikling.

Trekløverforfatterne stiller deres forslag op som følger:

FORSLAG 1:

De eksisterende politikker for det indre marked og konkurrencereglerne lægger allerede en umiddelbart tilgængelig ramme for et energimarked i europæisk målestok. De behøver ikke ændres som svar på energiudfordringen. Tværtimod bør de gennemføres fuldt ud på europæisk niveau for at undgå suboptimale nationale løsninger fremkaldt af nationale trade-offs. (Hvis trekløveret har ret i dette, er det meget vigtigt for efterårets debat herom. Der er allerede forslag fremme om, at blokere for Gazproms investeringer i EU, og det kan vi jo ikke uden at komme i konflikt med vores egen ideologi. Katinka Barysch, der er cheføkonom ved Centre for European Reform, støtter trekløverets optimistiske udlægning. Hun mener, at den eneste vej frem er at sikre sig, at Gazprom spiller efter de europæiske regler, når det investerer. Og hun mener også, at EU har de nødvendige instrumenter til at sikre fri konkurrence, gennemsigtighed og fair play. Konkurrencekommissær Neelie Kroes blev i marts måned opfordret til at undersøge, om Gazproms voksende rolle kunne stille sig i vejen for liberaliseringen af energimarkedet. Da præsident Putin angiveligt klagede over dette, skal Angela Merkel have svaret, at han burde opfatte det som en ære at blive behandlet på samme måde som Microsoft. Hvis europæerne er bekymrede over Gazproms rolle, bør de også efter Katinka Baryschs mening fremskynde liberaliseringen af deres eget gasmarked. Den 19. september fremlægger Kommissionen et nyt udkast

til selskabsadskillelse (unbundling), der skal forhindre, at et enkelt selskab står for både produktion, transport og salg af energi. Indtil videre har Tyskland og Frankrig modsat sig adskillelse (unbundling). Barysch mener, at de skal tænke sig om en ekstra gang. Ved at give konkurrerende energiselskaber adgang til de europæiske rørledninger ville adskillelse nærmest udelukke store, vertikalt integrerede firmaers markedsmisbrug – ikke blot EU-firmaers som Gaz de France og Eon-Ruhrgas - men også Gazproms. Som en yderligere fordel ved denne løsning nævner Barysch, at mere konkurrence måske ville sænke profitten i distributionsmarkedet (downstream) så meget, at Gazprom mistede noget af sin interesse for at investere i EU og i stedet investerede hjemme i Rusland, hvor behovet er meget stort).⁷

FORSLAG 2:

Der bør etableres et paneuropæisk netværk af energiregulatorer. Regulatorerne må samarbejde tæt, og systemet må have en stærk EU-enhed, der kan fungere som bagstopper og sidste instans, hvis det er nødvendigt.

FORSLAG 3:

Der er behov for en betydelig mængde politisk indramning, hvis det skal lykkes at reducere negativ interferens fra de politiske markeder i energimarkedet. EU bør tale med én stemme og være den paraply, der værner medlemslandenes eksterne forsyningssikkerhed. De enkelte medlemslandes vægt i gennemførelsen af denne politik må nødvendigvis være forskellig.

FORSLAG 4:

I stedet for symmetriske landekvoter, som er økonomisk ineffektive og vanskelige at implementere, bør miljømålene fastsættes på EU-niveau, og byrderne bør deles i henhold til de nationale omstændigheder. Incitamenterne for overholdelse af målene bør være markedsbaserede. Et system med grønne certifikater, der kan handles, ville være en passende og økonomisk effektiv mekanisme til sikring af, at landenes politikker er i overensstemmelse med de fælles målsætninger.

FORSLAG 5:

Forskning og udvikling bør fokusere på de mest lovende hjemlige energikilder, men bør samtidig koordineres på EU-niveau for at udnytte synergier og kombinere indsatserne i sammenlignelige projekter.

Nu har vi foreløbig resten af 2007 og frem til Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i marts 2008 til at se, hvordan trekløverets forslag forholder sig til de forslag, som Kommissionen præsenterer i de kommende måneder, og hvilken skæbne Kommissionens forslag får. Umiddelbart er det mest spændende vel, hvordan den store tvekamp forløber mellem dem, der tror, at det indre marked kan klare energiudfordringerne alene, og dem, som hælder i en mere protektionistisk retning.

Kampens forløb vil måske også gøre os klogere på forholdet mellem EU og Rusland, og hvor på skalaen håb-tillid-frygt de enkelte EU-medlemmer befinder sig i denne vigtige del af EU's energipolitik.

1 *En energipolitik for Europa*, KOM (2007) 1 (foreløbig udgave). For nyere behandlinger af EU's energipolitik på dansk, se f.eks. *Europæisk energipolitik – den nødvendige debat*, udgivet af Den Danske Europabevægelses tænketank Ja til Europa, lanceret 10. april 2007, og Ole Vigant Ryborg, *EU-Kommissionen klar til energislagsmål*, i Mandag morgen, 17. september 2007, ss. 21-24.

2 Esajas 11, 6-9.

3 Det er ikke så mange arbejder, der beskæftiger sig med tillidsskabelse i den internationale energipolitik. Et af dem er Danila Bochkarev og Greg Austin, *Energy Sovereignty. Restoring Confidence in a Cooperative International System*, EastWest Institute Policy Paper 1/2007.

4 Lars-Hendrik Röller, Juan Delgado og Hans W. Friederiszick, *Energy: Choices for Europe*, i Bruegel Blueprint Series, 2007. Set 29. august 2007 på

http://www.bruegel.org/Public/fileDownload.php?target=/Files/media/PDF/Publications/Blueprint/BP_energy.pdf - i nærværende Brief kaldt "Trekløverrapporten".

For en mere detaljeret indeksering af medlemslandenes energisituation og afhængighed af energiimport se Jacques de Jong, Hans Maters, Martin Scheepers en Ad Seebregts, *EU Standards for Energy Security of Supply* (update), The Hague, Clingendael Institute/ Petten, Energy Research Centre of the Netherlands, CIEP/ECN, April 2007, 101 pp. Set 29. august 2007 på <http://www.clingendael.nl/ciep/publications/2007/>

5 David Buchan, *Europe's mid-summer blues*, Oxford Energy Comment, August 2007. Set 29. august på http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0807-1.pdf

6 Se f.eks. Katinka Barysch, *Reform is the answer to Gazprom*, Financial Times, 2. September 2007.

7 Katinka Barysch, anførte artikel.