

Terwijl de Europese CO₂-emissies dalen, stijgt de uitstoot in Nederland

Het emissiehandelssysteem van de Europese Unie (EU ETS) heeft als doel om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen. Hoe ontwikkelt zich de CO₂-uitstoot in de verschillende sectoren en lidstaten?

**MILAN
ELKERBOUT**

Onderzoeker bij het
Centre for European
Policy Studies

Volgens de meest recente officiële data over het emissiehandelssysteem van de Europese Unie is de uitstoot van broeikasgassen in 2016 met ongeveer 2,7 procent is gedaald. Deze daling in de uitstoot is zelfs groter dan de jaarlijkse afname van 2,2 procent die beoogd wordt in de vierde handelsperiode van het emissiehandelssysteem, die in 2021 van start gaat. Wel is er sprake van aanzienlijke verschillen tussen sectoren en landen (zie kader 1 voor de gebruikte data).

SECTORALE VERSCHILLEN

De daling van de CO₂-uitstoot kan grotendeels toegeschreven worden aan de elektriciteitssector – de grootste sector binnen het ETS – die over 2016 net iets minder uit dan zestig procent van de totale CO₂ uitstootte. Opgeteld was de vermindering van broeikasgassen in deze sector gelijk aan zo'n veertig miljoen ton CO₂, oftewel vier procent van de totale uitstoot in de elektriciteitsopwekking. Deze vermindering zien we echter niet volledig terug bij het EU ETS als geheel omdat grote industriële sectoren, zoals de staal- en cementproductie en chemie gemiddeld gezien hun uitstoot zagen stijgen over 2016 (alleen de olieraffinaderijen vormen hierop een uitzondering).

Het verschil tussen de elektriciteitssector en de zware industrie kan deels te maken hebben met de regelgeving. Energiebedrijven moeten al hun rechten via officiële veilingen of handel met andere marktparticipanten verkrijgen, terwijl de meeste bedrijven in de industriële sector een groot deel van hun uitstootrechten gratis krijgen toegewezen. Deze gratis toewijzing is het gevolg van de angst dat de

industriële sectoren hun productieprocessen anders naar landen buiten de EU verplaatsen omdat het klimaatbeleid daar soepeler is ('*carbon leakage*'). Dit zou nadelige gevolgen hebben voor economie én klimaat.

Bovendien heeft de elektriciteitssector ook te maken met andere klimaatmaatregelen in de lidstaten – denk aan extra belastingen of het gedwongen sluiten van kolencentrales – en in de EU zelf, zoals verplichte doelen voor hernieuwbare energie en de verbetering van de energie-efficiëntie.

INTERNATIONALE VERSCHILLEN

Naast verschillen in emissiereductie tussen sectoren zijn er ook grote verschillen tussen de lidstaten. Dat wordt dui-

Gebruikte data

KADER 1

Data over het EU ETS worden bijgehouden door middel van het Transactielog van de Europese Unie. Dit is een publiek toegankelijke database waarin de uitstoot en allocatie van alle relevante installaties bijgehouden wordt. Eens per jaar publiceert de Europese Commissie een spreadsheet waarin de data samengevat worden. Om de uitstoot van verschillende economische sectoren te vergelijken moet voor elke installatie een NACE-code, gebaseerd op een EU-classificatiesysteem voor economische sectoren, toegevoegd worden. Deze informatie is slechts deels publiek beschikbaar. Voor dit artikel hebben CEPS en het Wegener Center van de Universiteit van Graz de bijna volledige uitstoot van het EU ETS in 2016 toe kunnen schrijven aan specifieke sectoren, zodat een vergelijking per sector en lidstaat mogelijk wordt. De gegevens die voor dit artikel gebruikt zijn, betreffen de voorlopige data over 2016, gepubliceerd in april van dit jaar door de Europese Commissie. De definitieve cijfers, die een jaar later beschikbaar komen, kunnen daarom afwijken.

Dit artikel is
gebaseerd op
Elkerbout (2017)

delijk wanneer we de uitstoot van de elektriciteitssector in verschillende landen vergelijken. Van de totale netto-daling van de uitstoot in de elektriciteitssector in 2016 kan zestig procent op het conto geschreven worden van het Verenigd Koninkrijk (VK). Nog eens een derde is te danken aan reducties in Spanje. Daartegenover staat dat in sommige lidstaten de uitstoot in de energiesector juist is toegenomen, waaronder in Nederland, maar bijvoorbeeld ook in Frankrijk; zij zijn samen goed voor acht miljoen ton extra CO₂ in 2016.

Er zijn diverse verklaringen voor deze verschillen tussen landen die deel uitmaken van hetzelfde Europese emissiehandelssysteem. In het geval van het VK betreft dit het feit dat de Britten de normale prijs van het EU ETS (de laatste jaren tussen de vier en zeven euro) te laag vinden en een bedrag van rond de achttien pond toevoegen aan de prijs van EU ETS-rechten. Deze maatregel leidt bij de energiebedrijven tot een hogere minimumprijs voor de uitstoot van een ton CO₂. Het gevolg daarvan is dat veel kolencentrales in het VK niet meer winstgevend kunnen blijven draaien, zodat ze in de loop van 2016 gesloten zijn. Van de tien installaties in het EU ETS die (al dan niet door sluiting) hun uitstoot met de grootste hoeveelheid wisten te verminderen – alle elektriciteitscentrales – staan er acht in het VK.

In het geval van Spanje is het aandeel hernieuwbare energie gestegen met meer dan vier procentpunt tot maar liefst 41,1 procent (Red Eléctrica, 2016). Dat heeft er waarschijnlijk voor gezorgd dat sommige centrales niet meer nodig zijn, of niet meer winstgevend kunnen produceren.

De CO₂-uitstoot in de Britse elektriciteitssector is flink afgenomen als gevolg van de hogere Britse minimumprijs

De stijging van de emissies in Frankrijk is het gevolg van kerncentrales die uit veiligheidsoverwegingen vaker stopgezet werden. Om het tekort op te vangen zijn in plaats van de kerncentrales enkele conventionele kolen- en gascentrales meer uren gaan draaien, met een hogere uitstoot als gevolg. In Nederland zijn de gevolgen goed zichtbaar van het in gebruik nemen van de gloednieuwe kolencentrales op de Maasvlakte en bij de Eemshaven in 2015. Hoewel zij tot de meest efficiënte kolencentrales ter wereld behoren, blijft opwekking van elektriciteit met kolen in hoge mate bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen. Vandaar de vraag of deze kolencentrales niet beter weer snel uitgeschakeld kunnen worden. De uitspraak in de Urgenda-zaak betekent dat Nederland de uitstoot in 2020 met 25 procent moet verminderen ten opzichte van 1990, en met het Akkoord van Parijs zullen toekomstige doelen alleen maar strikter worden. Het uit bedrijf nemen van kolencentrales

kan hierbij flink helpen, maar het blijft politiek gevoelig om ook nieuwe kolencentrales alweer direct te sluiten. Overigens kan sluiting van kolencentrales ook gevolgen hebben voor het bereiken van de hernieuwbare-energiedoelen. Sommige centrales gebruiken deels biomassa als brandstof, en wanneer zo'n centrale sluit, dan telt dit aandeel uiteraard niet meer mee voor de hernieuwbare-energiedoelen.

Terwijl de tot nu toe genoemde nationale verschillen met name gerelateerd zijn aan de elektriciteitssector, verschillen ook de uitstootcijfers van de zware industrie behoorlijk van land tot land. De Italiaanse en Duitse staalproductie zorgde voor flink meer uitstoot, terwijl die in het VK juist aanzienlijk afnam. Vaak zijn dit soort schommelingen van jaar tot jaar niet zozeer het gevolg van verandering in de efficiëntie van het productieproces, als wel van veranderingen in de totale vraag en productie. Zeker tijdens de financiële crisis kwam de industriële productie in een vrije val. Hoewel dit economisch gezien uiteraard niet toe te juichen is, heeft dit voor de EU als geheel wel een belangrijke bijdrage geleverd aan het halen van de klimaatdoelen voor 2020, die reeds bereikt zijn.

TOT SLOT

Deze voorbeelden illustreren dat het Europese emissiehandelssysteem, ondanks dat het een uniform EU-instrument is, toch tot heel verschillende uitkomsten leidt – van land tot land, van jaar tot jaar en van sector tot sector. Nationale en andere EU-klimaatmaatregelen kunnen een flink effect sorteren en beïnvloeden daarmee ook de vraag naar uitstootrechten in het EU ETS.

Momenteel zijn de EU-wetgevers in de Raad van Ministers en het Europees Parlement samen met de Europese Commissie bezig om de hervormingen in de Europese emissiehandel voor het decennium na 2020 af te ronden. Daarnaast zijn vele nationale parlementen ook in debat over de noodzaak tot extra klimaatmaatregelen. Deze beleidsmakers doen er goed aan de rol van het EU ETS van sector tot sector in acht te nemen en ervoor te zorgen dat er een coherent, effectief en economisch efficiënt geheel uit komt.

LITERATUUR

Elkerbout, M. (2017) *Impact of the EU ETS across member states and sectors: insights from the 2016 data*. Artikel te vinden op www.ceps.eu.

Red Eléctrica (2016) *Demand for electrical energy continues its recovery with a growth of 0.8% in 2016*. Persbericht, 20 december 2016, te vinden op: www.ree.es.

In het kort

- ▶ Terwijl de CO₂-emissies in Europa met 2,7 procent zijn gedaald, zijn de emissies in Nederland met 2,2 procent gestegen.
- ▶ De Europese emissiedaling is met name te danken aan de elektriciteitssector; in de industrie zijn de emissies gestegen.