

Terug- en vooruitblik op het Europese emissiehandelssysteem

Het emissiehandelssysteem van de Europese Unie (EU ETS) is de hoeksteen van het Europese klimaatbeleid en wordt serieus nageleefd door de bedrijven die onder de verplichtingen van dat systeem vallen. Tegelijkertijd is er discussie in hoeverre het systeem bijdraagt aan verdere emissiereducties. Prikkelt het wel tot innovatie?

HARM VAN DE WETERING

Plaatsvervangend
directeur bij de
Nederlandse
Emissieautoriteit
(NEa)

TAMARAH ANDRIESEN

Senior jurist bij de
NEa

In oktober 2003 hadden het Europees Parlement en de Europese Raad een richtlijn vastgesteld waarmee het EU ETS in 2005 in werking trad. Het systeem is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen. De deelnemers handelen in emissierechten, die het recht geven om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. De handel in emissierechten werkt volgens het *cap and trade*-principe: er is een plafond van emissierechten beschikbaar dat gelijkstaat aan het totale volume toelaatbare uitstoot van broeikasgassen. Dit emissieplafond is afgeleid van de reductiedoelstellingen die de EU wil bereiken en gaat jaarlijks geleidelijk omlaag. Zo moet in 2020 de uitstoot van de sectoren die onder het EU ETS vallen 21 procent lager zijn dan in 2005. De Europese Commissie heeft voorgesteld dat de uitstoot in 2030 met 43 procent gedaald moet zijn ten opzichte van datzelfde basisjaar.

DEELNEMERS

Onder het EU ETS valt ongeveer 45 procent van de totale Europese uitstoot van broeikasgassen. De overige uitstoot (gebouwde omgeving, vervoer en landbouw) valt onder *Effort sharing*, een Europees instrument waarbij per land een reductiedoelstelling is afgesproken. In Nederland zullen de niet-ETS-emissies in 2030 met 36 procent moeten zijn gedaald ten opzichte van 2005. Als een lidstaat meer dan zijn doelstelling reduceert, bestaat de mogelijkheid om het overschot aan emissierechten te verkopen. Dit Europe-

se instrument is dus ook een systeem om te handelen, maar dan tussen lidstaten.

Sectoren die onder de reikwijdte van het EU ETS vallen, doen er verplicht aan mee. In Europa zijn dat ongeveer 11.000 bedrijven. In Nederland doen 450 bedrijven mee, waarvan elektriciteitsproductie verantwoordelijk is voor ongeveer vijftig procent van de Nederlandse uitstoot, gevolgd door de chemische industrie die ongeveer twintig procent van de uitstoot voor haar rekening neemt. In Nederland houdt de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) toezicht op de naleving van het EU ETS (kader 1). Zij beheert bovendien het Nederlandse deel van het CO₂-register, dat handel mogelijk maakt.

EUROPESE EMISSIEREDUCTIES

De belangrijkste doelstelling van het EU ETS is de afname van CO₂-uitstoot in Europa. De CO₂-uitstoot van Europese bedrijven is in de periode 2005–2016 gedaald met

Toezicht in Nederland

KADER 1

Cruciaal in het emissiehandelssysteem is een goede monitoring van de emissies van een bedrijf, het inleveren van een emissieverslag en het naleven van de verplichting om voor elke ton CO₂ (of ander broeikasgas, gerapporteerd in CO₂-equivalenten) een emissierecht in te leveren. Voor elk niet ingeleverd emissierecht geldt een boete van honderd euro, die de bedrijven trouwens niet ontslaat van de verplichting om alsnog emissierechten in te leveren. Bij een gemiddeld Nederlands bedrijf kan dit een boete betekenen van ruim 21 miljoen euro. Sinds de boetebepaling in de Europese wetgeving is opgenomen, heeft de NEa drie keer een boete opgelegd wegens het te laat inleveren van emissierechten. Gelet op het aantal jaren en het aantal deelnemers kan derhalve van een hoge mate van naleving van deze belangrijke verplichting worden gesproken.

26 procent (zie infographic). Dit is ruim in lijn met de doelstelling om een reductie van 21 procent in 2020 te behalen. Deze forse daling is met name het gevolg van drie ontwikkelingen (EEA, 2016). Ten eerste heeft er bij de energieopwekking een transitie naar duurzamere energie plaatsgevonden. De meest vervuilende kolencentrales zijn deels gesloten en landen zijn meer duurzame energie gaan opwekken. Hierbij is aanvullend nationaal beleid vaak leidend geweest. Ten tweede heeft de recessie na 2008 bij een deel van de deelnemers aan het EU ETS tot productiedaling geleid en daarmee tot een daling van uitstoot. Tot slot is er door bedrijven geïnvesteerd in emissiereductie, wat ook bij een prijs van vijf tot tien euro per ton CO₂ lonend kan zijn. Vanwege de gelijktijdige recessie is de omvang van deze laatste factor echter moeilijk te bepalen.

NEDERLANDSE EMISSIES

Het doel van het EU-ETS is om op meest kosteneffectieve manier de uitstoot van CO₂ naar beneden te brengen. Dat betekent dat de reductie als eerste zal plaatsvinden waar de reductiemaatregelen het goedkoopst zijn. Dat kan in Polen of in Portugal zijn – voor de werking van het systeem maakt dat niet uit. Dat neemt niet weg dat het interessant is om te kijken hoe de uitstoot zich in Nederland heeft ontwikkeld. In 2016 was de Nederlandse uitstoot van CO₂ met vier procent gedaald ten opzichte van 2005 (zie infographic). Dit is een lagere daling dan het gemiddelde in Europa. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er in Nederland de laatste jaren nieuwe kolencentrales in werking zijn gesteld. Zonder deze installaties was de reductie in Nederland groter geweest. Bij gelijkblijvend energiegebruik had in dat geval de door deze kolencentrales geleverde energie geïmporteerd moeten worden, waardoor de uitstoot dan in het buitenland had plaatsgevonden. Naast de kolencentrales speelt mogelijk ook de al relatief hoge huidige efficiëntie van de Nederlandse industrie een rol bij de geringere daling van de uitstoot ten opzichte van Europa.

PRIJS EMISSIERECHTEN

Hoewel de uitstoot in Europa dus is afgenomen, laat een recente enquête zien dat het EU ETS bedrijven op dit moment niet prikkelt om emissies te reduceren: voor 38 procent van de deelnemers geeft het handelssysteem geen aanleiding om de uitstoot te verminderen, in tegenstelling tot in eerdere jaren (Thomson Reuters, 2017). Dit is niet vreemd als de prijs van emissierechten – rond de zeven euro – vergeleken wordt met de kostprijs per ton vermeden CO₂; de prijs van een CO₂-afvang-en-opslag-demonstratieproject wordt bijvoorbeeld geraamd op ongeveer 65 euro per ton (IBO, 2016). De prijs van emissierechten, die onder meer laag is als gevolg van een sterkere daling van de uitstoot dan de Europese doelstelling, zet dus niet aan tot innovatieve maatregelen. In het algemeen kan men in de huidige markt goedkoper emissierechten kopen dan emissies reduceren.

Toch is hiermee niet alles gezegd, want de uitstoot van CO₂ speelt bij investeringsbeslissingen nog altijd een rol aan de bestuurstaafel van het bedrijfsleven, ondanks de lage prijs: 78 procent van deelnemers aan het EU ETS geeft aan dat de langetermijnprijs van emissierechten een beslis-

sende factor vormt bij investeringsbeslissingen of dat het een van de elementen is waarmee rekening wordt gehouden (Thomson Reuters, 2017).

AANJAGEN VAN EMISSIEREDUCTIE

Om de energietransitie en het reduceren van emissies aan te jagen kan Nederland inzetten op meer nationale maatregelen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het sluiten van kolencentrales. Bij een dergelijke nationale maatregel wordt vaak gewezen op het ‘waterbedeffect’: door de reductie van emissies in Nederland is de vraag naar emissierechten lager en geeft dit elders in Europa meer ruimte voor uitstoot. Andere lidstaten hebben zich echter niet laten tegenhouden door het waterbedeffect. Zo heeft Duitsland een grote *Energiewende* met een uitstootreductie van veertig procent in 2020 ten opzichte van 1990 als ambitieus doel. En zo is de onder de EU ETS vallende uitstoot in het Verenigd Koninkrijk tussen 2005 en 2016 met veertig procent gedaald. Dit was mede het gevolg van een nationale CO₂-bodemprijs in de elektriciteitssector, waardoor de overgang van kolen- naar gascentrales bevorderd werd (Noteboom en Boot, 2015). Ook voor Nederland kan een dergelijke bodemprijs een emissiereductie tot gevolg hebben (IBO, 2015). Bovendien zouden de overheidsopbrengsten kunnen worden aangewend voor investeringen in duurzame energiebronnen.

CONCLUSIE

Het EU ETS is een geaccepteerd systeem dat in heel Europa per bedrijf betrouwbare data oplevert over de uitstoot van broeikasgassen. Dankzij het EU ETS is er een continu dalend emissieplafond uitgetekend tot aan 2030 en het systeem biedt ruimte om op de meest efficiënte manier emissiereducties door te voeren. Met het huidige EU ETS kunnen de doelstellingen voor 2020 en 2030 worden bereikt. Tegelijkertijd is een roep om klimaat-innovatie te versnellen. Daarvoor zou een hogere CO₂-prijs een aanjager kunnen zijn.

LITERATUUR

- EEA (2016) *Trends and projections in the EU ETS in 2016: the EU Emissions Trading System in numbers*. EEA Rapport, 24/2016.
- IBO (2016) *Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Noteboom, J. en P. Boot (2015) *Uitstappen uit kolen, hoe doe je dat?* PBL publicatie, 2326.
- Thomson Reuters (2017) *Carbon market survey 2017: is emission trading losing its relevance?* Te verschijnen op www.thomsonreuters.com.

In het kort

- ▶ De CO₂-uitstoot is al sterker gedaald dan de reductiedoelstelling beoogde.
- ▶ De huidige CO₂-prijs is te laag om grote emissiereducerende innovatie te ontlokken.