

Belangrijke Europese besluiten hebben nog weinig effect in Nederland

Energiepodium, 12-06-2023

Op 10 mei verscheen de tekst van de verdieping en uitbreiding van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) in de officiële publicatie van de Europese Unie. Nu kunnen we zelf lezen wat er precies is afgesproken, schrijft Pieter Boot. “Het gaat om de aanscherping van de bestaande emissiehandel en uitbreiding daarvan naar de zeescheepvaart, plus invoering van een apart systeem van emissiehandel (ETS2) voor de gebouwde omgeving, het wegtransport en industriële bedrijven die niet onder ETS1 vallen. Nauwkeurige lezing van ETS2 leert dat dit voor Europa een belangrijke stap vooruit is, maar dat de invloed ervan voor Nederland vooralsnog gering zal zijn.”

Het ETS2 introduceert emissiehandel voor nieuwe sectoren. Omdat dit miljoenen actoren zijn, loopt het administratief via de energieleveranciers. Het systeem gaat in per 2027 met een mogelijkheid van een jaar uitstel als de energieprijzen hoog zijn. Landen moeten in 2024 aangeven welke leveranciers worden aangewezen. Vraag en aanbod in de hele Europese Unie bepalen de emissieprijs. Omdat er vooral voor de beginjaren grote onzekerheid is over deze prijs, is veel aandacht besteed aan de Market Stability Reserve (MSR) als mechanisme om de jaarlijkse verhouding tussen vraag en aanbod te beïnvloeden. De hoop van Europarlementariërs is dat de emissiehandelsprijs daardoor tenminste tot 2030 tot 45 euro per ton CO2 beperkt blijft; dat is echter geen zekerheid. De hoeveelheid emissierechten daalt vanaf 2024 met 5,1% per jaar, vanaf 2027 met 5,38% (zonder aanpassing kom je dan op nul nieuwe emissierechten in 2043 uit). Vooralsnog zijn deze cijfers alleen tot 2030 hard vastgelegd. Alle rechten worden geveild en de helft van de veilingopbrengst gaat naar een Sociaal Klimaatfonds. Dat wordt verdeeld volgens criteria waardoor Nederland weinig zou ontvangen, zoals gemiddelde inkomens in de armste regio's. Het fonds is immers bedoeld om de gevolgen voor de armste EU-landen en de meest kwetsbare huishoudens en kleine bedrijven te compenseren – het liefst door maatregelen ter verbetering van de energie efficiency of meer hernieuwbare energie, anders door directe compensatie. De andere helft kunnen de landen zelf voor deze groepen besteden. Landen moeten uiterlijk in juni 2025 plannen indienen hoe ze dat gaan doen. Voor de kwetsbaarste groepen is zo een bedrag beschikbaar dat oploopt tot 10 miljard per jaar in de jaren 2027-2031 voor de hele EU. Landen die al een koolstofprijs voor deze sectoren kennen kunnen derogatie aanvragen, maar moeten wel een opbrengst aan het Klimaatfonds afstaan. Landen mogen ook een voorstel indienen bij de Europese Commissie om extra sectoren aan te wijzen die moeten meedoen (opt-in).

“Voor Nederland zal ETS2 vooralsnog weinig invloed hebben, want de prijselasticiteit in vooral het verkeer is laag”

Voor het eerst is er zo een gemeenschappelijk Europees instrument dat de emissies in deze sectoren beïnvloedt. Tot nu toe gold hier alleen een per land verschillende verplichting, die gehandhaafd blijft. Daarover was in de Europese instellingen veel voldoening. Het Europees Parlement had zich veel zorgen gemaakt over de gevolgen voor armere landen en kwetsbare huishoudens, en heeft gezorgd voor de mogelijke maximumprijs van 45 euro per ton CO2. Een harde prijslimiet kon dit echter niet zijn,

omdat het dan als belastingmaatregel zou gelden waarvoor unanimiteit in besluitvorming nodig was geweest. Sommige commentatoren sluiten niet uit dat de MSR toch onvoldoende is om de maximumprijs te bewerkstelligen. Dat zal erg afhangen van het overige beleid gericht op deze sectoren: naarmate dat effectiever is, kan de CO₂-prijs lager blijven.

Voor Nederland zal ETS₂ vooralsnog weinig invloed hebben. De prijselasticiteit in vooral het verkeer is laag. De Nederlandse accijns op benzine is de hoogste in Europa (equivalent aan een CO₂-prijs van 350 euro/ton) en het staat ons vrij deze iets te verlagen tegelijk met invoering van ETS₂. Omdat een deel van de opbrengst van ETS₂ naar het Europese Sociaal Klimaatfonds gaat, zou dat de schatkist wel geld kosten. Nederland dringt er binnen de EU op aan bij de herziening van energiebelastingen in te zetten op versnelde fiscale vergroening, dus zo'n verlaging zou ook niet erg consequent zijn. Ook is de Nederlandse energiebelasting op gas relatief hoog. Verder wordt vaak verondersteld dat de Nederlandse gebouwde omgeving energie-efficiënter is dan die in de oostelijke Europese Unie, wat er ook tot zal leiden dat de emissiereductie vooral daar zal plaatsvinden. PBL berekende op basis van het oorspronkelijke commissievoorstel – wat een iets hogere prijs voorzag – dat de emissiereductie in de gebouwde omgeving 0,5 Mt en in het wegtransport ook 0,5 Mt zou kunnen zijn, wat wel een prijsverhoging van gas van 10 c/m³ en benzine van 14 c/liter zou betekenen. Dat is een maximum, want de leveranciers kunnen ook elders rechten kopen in plaats van activiteiten in Nederland ondernemen.

“In beginsel kan ETS₂ ertoe leiden dat vanaf 2043 geen emissierechten meer worden geveild”

ETS₂ is overduidelijk een beginstap. Ook ETS₁ heeft een lange aanlooptijd nodig gehad om echt effect te krijgen. Bij ETS₁ was dat effect ook simpeler, omdat veel grote energiebedrijven konden switchen tussen kolen- en gasstook. Huishoudens en autobezitters kunnen dat echter niet. Die kunnen wel iets zuiniger zijn of isoleren, maar het grote effect vindt daar plaats wanneer nieuwe verwarmingsinstallaties of auto's worden aangeschaft. Om daarop van invloed te zijn, is juist van belang dat helderheid bestaat over het langetermijneffect. In beginsel kan ETS₂ ertoe leiden dat vanaf 2043 geen emissierechten meer worden geveild, maar dat kan in 2030 ook nog worden herzien. Het is dan ook verstandig van minister Jetten dat hij in zijn klimaatbrief van eind april aankondigde dat bezien zou worden of als stok achter de deur een nationaal emissieplafond voor de sectoren onder ETS₂ bezien zou worden. Ook opteerde hij voor de genoemde 'opt-in', omdat de landbouw buiten ETS₂ valt, zodat alle fossiele brandstoffen een CO₂-prijs zouden hebben. Het ligt dan voor de hand bij dat emissieplafond gelijk de landbouw te betrekken. Dit was ook door de IBO studiegroep klimaat geadviseerd. Met deze instrumenten zou worden gegarandeerd dat het Nederlandse langetermijn-emissiedoel wordt gehaald. Het Sociaal Klimaatfonds maakt een vorm van terugsluis naar lagere inkomensgroepen mogelijk die Nederland nog niet gewend is. En de prijzen zijn uiteraard onderdeel van een breder beleidspakket.

“Als Nederland de accijnzen en energiebelasting zou verlagen is het emissie-effect hier helemaal verwaarloosbaar”

Het is nuttig dat de Europese Unie zich ook in gezamenlijkheid over de beprijzing in sectoren buiten de oude emissiehandel heeft gebogen. Het effect daarvan op fossiel

energieverbruik zal vooralsnog bescheiden zijn en vooral in landen met relatief weinig efficiënt energieverbruik plaatsvinden. Voor de rechtvaardigheid is het Sociale Klimaatfonds cruciaal. Als Nederland de accijnzen en energielasting zou verlagen is het emissie-effect hier helemaal verwaarloosbaar, maar ook zonder dat vooralsnog zeer bescheiden. Het zou nuttig zijn het nationale emissieplafond goed te onderzoeken. Als over enkele jaren in de EU het ETS2 definitief zou worden en het daadwerkelijk lukt naar nul emissies rond 2043 te laten lopen, zou het nationale systeem deels op kunnen gaan in het Europese. Maar al eerder hebben we dan een langetermijnbeeld gecreëerd dat beslissingen in de gebouwde omgeving, het wegtransport, kleine industrie en wellicht ook landbouw forser beïnvloedt.

Pieter Boot

Pieter Boot is verbonden aan het CIEP en was sectorhoofd bij het PBL