

Mist ambitieus nationaal beleid effect in Europa?

Energiepodium 12-11-2019

Nederlandse emissiereductie helpt Europa, maar volgens Pieter Boot rijst de vraag of het verstandig is ook emissierechten te veilen.

Bij en na de presentatie van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) en de PBL analyse van het Klimaatakkoord zijn er veel vragen ter toelichting of verduidelijking gesteld. Welke veronderstellingen gebruikt PBL, importeren we echt zoveel elektriciteit in 2020 als is berekend, met welk extra beleid zouden bepaalde doelstellingen nog gehaald kunnen worden? Maar over het belang van Europa of de wisselwerking tussen het Nederlandse en Europese beleid is ons geen enkele vraag gesteld. Dat is merkwaardig. Eer is immers van een grote interactie tussen het nationale beleid, de Europese elektriciteitsmarkt en het Europese systeem van emissiehandel sprake.

“Nederlands klimaatbeleid kan Europese emissiehandel verzwakken”

Het Nederlandse klimaatbeleid kan het functioneren van de Europese emissiehandel verzwakken. Immers, door het wettelijk verbod op kolenstook in de elektriciteitscentrales in combinatie met de extra wind- en zonne-energie bespaart Nederland volgens de KEV in 2020 zo'n 16 Megaton CO₂. Een onontbeerlijk onderdeel van de Nederlandse aanpak. Hetzelfde geldt voor emissiereductie in de industrie. Maar het plafond van de Europese emissiehandel verandert er in principe niet door. Voorheen spraken we daar van het 'waterbedeffect': nationaal beleid zou voor 100 procent ineffectief zijn omdat het Europese plafond vastlag. Wat Nederland reduceerde kon men in Polen extra uitstoten.

“Waterbedeffect verliest haar kracht”

Nu is door de versterking van de emissiehandel in 2018 dit 'waterbedeffect' niet langer onverminderd van kracht. Immers, door die versterking is de 'marktstabiliteitsreserve' (MSR) aangepast. Wanneer er door een lage vraag naar emissierechten een groot overschot aan rechten in de markt is, zullen er met ingang van 1 september 2019 minder rechten worden geveild. De rechten die niet worden geveild – een vast percentage van het overschot, 24% in de eerstkomende jaren, vanaf 2024 12% - worden in de MSR geplaatst. Zo zullen er in de periode tussen 1 september 2019 en 31 augustus 2020 ongeveer 397 miljoen rechten niet worden geveild maar aan de MSR worden toegevoegd. Dit zal gebeuren zolang het overschot aan rechten groter is dan 833 miljoen. Later kunnen deze rechten uit de MSR weer terug in de markt komen als dat overschot is afgenomen tot minder dan 400 miljoen. Wanneer daarnaast de MSR groter is dan de hoeveelheid rechten die in een jaar worden geveild, wordt vanaf 2023 dit overschot afgeschreven – het verdwijnt.

“Onduidelijk blijft of nationaal beleid bijdraagt aan overschot emissierechten”

Kortom, nationaal beleid zoals de sluiting van kolencentrales wordt binnen de Europese context effectiever dan zonder de verbetering. Maar de meningen verschillen over hoeveel effectiever.

De eerste vraag is of en in welke mate nationaal beleid bijdraagt aan een toename van het overschot. Dat hoeft namelijk niet altijd het geval te zijn. Wanneer bijvoorbeeld de sluiting van kolencentrales in Nederland betekent dat kolencentrales elders in de EU harder zullen draaien en daardoor even veel extra zullen uitstoten als er in Nederland wordt gereduceerd, dan verandert er niets aan het overschot, maar verandert er ook niets aan de totale CO₂ uitstoot binnen het EU ETS. Maar als niet kolencentrales maar gascentrales meer elektriciteit zullen gaan produceren neemt de vraag naar emissierechten netto af en dat zal betekenen dat het overschot van rechten zal toenemen. Het kan zelfs zijn dat het overschot van rechten zal afnemen, namelijk wanneer de kolencentrales elders die de te sluiten Nederlandse vervangen minder efficiënt zijn en dus meer CO₂ uitstoten.

“Waterbedeffect zal in oude vorm terugkeren”

Vervolgens is het dan de vraag wat de verandering in het overschot betekent voor de hoeveelheid rechten die zal worden afgeroomd via de MSR en vanaf 2023 zullen worden afgeschreven. De discussie over de omvang van dit effect kwam op gang door een artikel in *Nature* dat concludeerde dat hoe later de nationale reductie richting 2030 plaatsvindt, des te minder de bijdrage aan een EU-brede reductie zal zijn. Rechten worden immers toegevoegd aan de MSR zolang het overschot groter is dan 833 miljoen. Op een zeker moment zal het overschot onder deze grens komen en dan heeft een verandering in het overschot geen invloed meer op de hoeveelheid rechten in de MSR. Sommigen verwachten dat dit pas rond 2035 het geval zal zijn, anderen denken dat het overschot al veel eerder onder deze grens zal komen en dan zal het waterbedeffect zoals we dat voorheen kenden dus al eerder weer terug zijn.

“Aannemelijk dat effect van Nederlandse maatregelen elders in ETS wordt gecompenseerd.”

Hoe dan ook, aannemelijk is dat tenminste een deel en misschien wel veel van het effect van de Nederlandse maatregelen in de elektriciteitssector en industrie door meer emissies elders in ETS wordt gecompenseerd. In Duitsland geldt hetzelfde bij de daar voorgenomen sluiting van de kolencentrales. De ‘Kolencommissie’ stelde dit voorjaar dan ook voor het equivalent van die emissiereductie niet te veilen. In het wetsvoorstel dat in Duitsland nu wordt opgesteld, lijkt dit te worden overgenomen. Een Duits parlamentslid die ik hier onlangs naar vroeg, reageerde bijna verontwaardigd. Hoe kon ik me voorstellen dat dat *niet* zou gebeuren? Het gaat immers om de uiteindelijke emissiereductie, niet om de vraag of een nationaal doel wordt gehaald, vond hij.

“Niet veilen van emissierechten helpt, maar kost ook geld”

Maar in Nederland gaat het wel primair om het nationale doel. Minister Wiebes antwoordde dit voorjaar op een vraag uit de Tweede Kamer naar aanleiding van het genoemde *Nature* artikel dat het nog goed denkbaar was dat in 2022 bij de herziening van de MSR een verdere verbetering bereikt zou worden, of dat de Europese Unie kon besluiten het reductiedoel voor 2030 te verhogen en dat te koppelen aan een reductie van het ETS doel. Dat is natuurlijk waar en het is belangrijk dat Nederland zich ervoor inzet dit voor elkaar te krijgen. Ook de nieuwe Europese Commissie heeft grote voornemens. Maar of dat lukt weten we niet. De aap kwam aan het eind van het antwoord uit de mouw: het niet veilen van emissierechten zou wel effect

hebben, maar ook geld kosten. De Nederlandse overheid maakt dan immers zowel eventuele kosten voor het sluiten van de centrales als voor het niet veilen van de emissierechten.

Ik denk dat het nuttig is na te denken over de vraag hoe de nationale emissiereductie maximaal kan bijdragen aan een reductie in heel Europa. Dat betekent maximale inzet op nog beter Europees beleid. Maar het betekent ook op tijd nadenken over de vraag of Nederland wel alle emissierechten in ETS gaat veilen.

Pieter Boot

Pieter Boot is Hoofd sector Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving