

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-08

Milieuraad

Nr. 447

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2012

Bij brief van 19 november 2012 heb ik aangegeven de Kamer schriftelijk te informeren over de reactie van het kabinet op het verslag over de koolstofmarkt, getiteld *The state of the European carbon market in 2012* dat de Europese Commissie op 14 november 2012 publiceerde.¹ Daarnaast heeft de Commissie op die datum het voorstel gepubliceerd voor het gedeeltelijk uitstellen van de veiling van emissierechten («*back-loading*») en de bijbehorende *impact assessment*.² In het Algemeen Overleg op 31 mei 2012 heeft mijn voorganger tevens toegezegd om de Kamer te informeren over het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar dit voorstel en het op 25 juli 2012 door de Commissie uitgebrachte *staff working document*.³ Ten slotte ga ik in deze brief in op de door de Kamer aangenomen motie over voorstellen voor structurele verbetering van de emissiehandel en *back-loading*.⁴ Ik stuur deze brief mede namens de minister van Economische Zaken.

Verslag over de koolstofmarkt

Het verslag over de koolstofmarkt is een rapport over het functioneren van de Europese markt in emissierechten (het *Emissions Trading Scheme*, ETS) dat de Europese Commissie, conform de Richtlijn emissiehandel jaarlijks uitbrengt. De Commissie brengt dit eerste rapport een jaar eerder uit dan voorzien, conform haar toezegging in de informele milieuraad van april 2012. De reden hiervoor is dat volgens de Commissie het ordentelijk functioneren van de markt in emissierechten in gevaar komt door het overschot aan emissierechten. In eerste instantie is dit veroorzaakt door de economische recessie, maar op korte termijn neemt het overschot verder toe door het aanbod op de markt door de verkoop van rechten voor financiering van CO₂-opslag-projecten en innovatieve hernieuwbare energie (het zogenaamde «NER 300» programma), het vervroegd veilen en de verkoop van overgebleven rechten uit de reserve voor nieuwkomers uit de fase 2008–2012. Daarnaast kan de invloed van maatregelen voor

¹ *Kamerstukken II* 2012–2013, 21 501-08, nr. 442, blz. 16; COM(2012) 652.

² *Website Europese Commissie, Climate action*, 15 november 2012.

³ *Kamerstukken II* 2011–2012, 30 196, nr. 181. SWD(2012) 234 final.

⁴ *Kamerstukken II* 2012–2013 21 501-08, nr. 438.

hernieuwbare energie en energie-efficiëntie tot 2020 bijdragen aan een lage vraag naar emissierechten. Dit overschot kan tot excessieve prijsfluctuaties leiden. Het uitstel van de CO₂-veilingen kan een bijdrage leveren om de snelle groei van het overschot van emissierechten op de markt, af te remmen. De Commissie constateert evenwel dat het uitstel het verwachte overschot van naar schatting een anderhalf tot twee miljard emissierechten in de markt niet aanpakt. Structurele maatregelen zijn nodig.

Mogelijke structurele maatregelen

De Europese Commissie noemt in haar verslag zes mogelijke opties voor structurele maatregelen in het ETS:

1. Verhogen van het Europese reductiedoel voor broeikasgassen naar 30% in 2020;
2. Een bepaalde hoeveelheid te veilen emissierechten definitief niet op de markt brengen;
3. Scherpere jaarlijkse verlaging van het plafond voor emissies en hiermee van het aantal emissierechten;
4. Uitbreiden van het ETS met nieuwe sectoren;
5. Beperken van het gebruik van internationale credits (bijv. rechten uit het Clean Development Mechanism, CDM);
6. Invoeren van discretionaire prijsmanagement-mechanismen (bijv. een bodemprijs of het aanleggen van een reserve aan rechten).

Kabinetsappreciatie

In de eerste plaats ben ik content dat de Europese Commissie onderkent dat structurele versterking van het ETS nodig is. Dat inzicht wordt breed gedeeld in Europa en in Nederland. Ook de Sociaal Economische Raad noemde recentelijk in haar advies op 16 november 2012 de versterking van het emissiehandelssysteem als een conclusie die deel uit zou moeten maken van een nieuw Energieakkoord.¹ Ik zie de discussie over de opties die de Commissie in haar rapport noemt als startpunt om tot structurele versterking van het ETS te komen.

Bij het beoordelen van bovengenoemde maatregelen, hecht ik eraan breder te kijken dan het effect op het beperken van het overschot van emissierechten op de markt. Mogelijke aanpassingen in het ETS moeten passen bij het lange termijn pad op weg naar een koolstofarme economie. De EU heeft als doelstelling om in 2050 80–95% broeikasgasreductie te behalen ten opzichte van 1990, in de context van de reducties die door ontwikkelde landen als groep nodig zijn om de twee graden doelstelling te halen. Om tot de ondergrens van die doelstelling (80%) te komen, betekent dit volgens de Commissie een bijdrage van circa 85% reductie in de industrie- en 96% in de energiesector.²

Het kabinet staat voor een ambitieus internationaal klimaatbeleid voor de lange termijn met een breed draagvlak in parlement en samenleving. Het ETS is een van de belangrijkste instrumenten voor groene groei en het bereiken van een koolstofarme economie in 2050.

Het ETS heeft als primair doel het behalen van de Europese klimaatdoelstelling voor 2020 in de sectoren die eronder vallen. Daarnaast zorgt het voor een gelijk speelveld, minimaliseert het de kosten voor de betrokken bedrijven en houdt het ook rekening met verschillen tussen sectoren. Hoewel het doel voor 2020 wordt gehaald is tegelijkertijd de koolstofprijs en de verwachte prijs voor de komende jaren zo laag dat investeringen in de benodigde groene, koolstofarme technologie voor de lange termijn op dit moment weinig aantrekkelijk zijn. Het kabinet ziet met het oog op de

¹ Sociaal Economische Raad, *Advies Naar een Energieakkoord voor duurzame groei*, 16 november 2012.

² Europese Commissie, *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*, COM(2011) 112 definitief, p. 6.

lange termijn klimaatdoelstellingen voor 2050 de noodzaak om dit systeem van emissiehandel structureel te versterken en het vertrouwen daarin verder te verbeteren. Het inzicht dat het systeem versterkt kan worden, wordt breed gedeeld in Europa en in Nederland.

Het is van belang dat een structurele versterking van het ETS groene investeringen en innovatie stimuleert zonder het gelijke speelveld in Europa te verstoren. Daarnaast zal een versterkt ETS ook deel uitmaken van de EU-bijdrage aan het bereiken van een ambitieus internationaal klimaatakkoord. De Nederlandse inzet blijft daarbij gericht op mondiale klimaatafspraken waardoor de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van bedrijven en het CO₂-weglekeffect (*carbon leakage*) beperkt blijven.

Een hogere jaarlijkse reductiefactor van het ETS-plafond sluit vooralsnog het meest aan bij dit bredere oogpunt. Het ETS-plafond daalt nu jaarlijks volgens de Richtlijn emissiehandel in de periode 2013–2020 met 1,74 procent. Dit percentage kan verhoogd worden en meer in lijn worden gebracht met de klimaatdoelen voor 2050, geformuleerd in de context van de internationale klimaatonderhandelingen. Hierdoor zullen minder emissierechten beschikbaar komen, waardoor de CO₂-prijs stijgt en investeringen in emissiereductiemaatregelen rendabeler worden. Het definitief niet op de markt brengen van een bepaalde hoeveelheid emissierechten, bijvoorbeeld ter grootte van de hoeveelheid emissierechten die door het uitstel van de CO₂-veilingen opzij is gezet als het voorstel wordt aangenomen, kan een minder vergaande mogelijkheid zijn om eenmalig het overschot te beperken. Beide opties betekenen de facto dat in de EU meer emissies worden gereduceerd dan de Europese klimaatdoelstelling voor 2020 voorschrijft.

Overigens zijn de opties voor versterking van het ETS niet gelimiteerd tot de opties uit het verslag over de koolstofmarkt. Naast de mogelijke maatregelen om het overschot te beperken, kunnen er ook structurele maatregelen zijn die niet primair vanuit het terugdringen van het overschot effectief zijn, maar de structuur van het ETS veranderen, bijvoorbeeld door het ETS aan te passen aan de feitelijke economische ontwikkeling. Dit zou kunnen middels een systeem waarbij de gratis allocatie van emissierechten direct gekoppeld is aan de productie van een bedrijf. Deze optie ondervindt vanuit een deel van het bedrijfsleven sterke steun. Tenslotte zou de huidige verstoring van het gelijke speelveld in Europa bij het al dan niet compenseren van grootverbruikers van elektriciteit voor indirecte kosten door het ETS moeten worden opgelost door eventuele compensatie op EU-niveau plaats te doen vinden. Ik zal deze opties inventariseren en indien wenselijk inbrengen bij de Europese Commissie.

Ik laat de mogelijkheden voor structurele versterking van het ETS onderzoeken, waarbij de bevindingen begin 2013 beschikbaar zijn. Ik kan de mogelijkheden die de Europese Commissie schetst dan nader beoordelen en de Nederlandse inzet om te komen tot structurele maatregelen nader invullen.

Concluderend biedt het verslag over de koolstofmarkt een goed startpunt voor het ontwikkelen van maatregelen om het ETS structureel te verbeteren. Graag ga ik hierover ook het gesprek aan met bedrijven en organisaties in Nederland.

Voorstel voor uitstel CO₂-veilingen (backloading)

Na eerder verschillende opties te hebben gepresenteerd, stelt de Europese Commissie nu concreet voor om de komende drie jaar in totaal 900 miljoen emissierechten tijdelijk niet te veilen. In 2019 en 2020 worden ze dan alsnog geveild. Het doel hiervan is de verwachte snelle toename van het overschot aan emissierechten op de markt te beperken.

Nederland zal conform de motie van Van Veldhoven c.s. over de versterking van de Europese emissiehandel het voorstel van de Commissie voor het uitstel van de CO₂-veilingen steunen als eerste stap op weg naar structurele versterking om groene investeringen en innovatie te stimuleren zonder het gelijke speelveld in Europa te verstoren. Daarnaast zal Nederland tevens de noodzaak van meer structurele maatregelen benadrukken. Het is nog niet bekend wanneer de stemming over het voorstel zal plaatsvinden.

Mijn voorganger heeft het PBL opdracht gegeven de effecten van het voorstel op de emissiemarkt en het Nederlandse bedrijfsleven te onderzoeken. PBL concludeert dat het voorstel slechts een gering effect heeft op de CO₂-prijs. De negatieve effecten voor het Nederlandse bedrijfsleven zijn beperkt. Het voorstel geeft echter wel een politiek signaal aan ETS bedrijven en investeerders in CO₂-arme technologieën dat het functioneren van het ETS prioriteit heeft bij beleidsmakers. Een samenvatting van het PBL onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De *impact assessment* van de Commissie concludeert eveneens dat de directe gevolgen van het voorstel beperkt lijken te zijn voor de industriële sector als geheel. In de analyse noemt de Commissie als voordelen van het voorstel: verbeterde balans in vraag en aanbod in de CO₂-markt, de kosteneffectiviteit en een grotere prikkel voor investeringen op de korte termijn en mogelijk ook hogere veilingopbrengsten.

De Commissie nodigt de lidstaten uit om voor het einde van het jaar in het Europese Comité Klimaatverandering te adviseren over het voorstel om de veilingverordening te wijzigen. Daarnaast wordt voorgesteld de bestaande bevoegdheid van de Commissie om veilingen te vervroegen of uit te stellen in de Richtlijn emissiehandel te verduidelijken.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W. J. Mansveld

Evaluatie voorstel Europese Commissie om tijdelijk minder CO₂-emissierechten te veilen

De Europese Commissie stelt voor om tijdelijk minder emissierechten in het Europese Emissiehandelssysteem (ETS) te veilen. Door tijdelijk minder te veilen neemt het overschot aan emissierechten minder snel toe, waardoor de CO₂-prijs zou moeten oplopen. Waarschijnlijk heeft dit voorstel slechts een gering effect op de CO₂-prijs, omdat het totale aantal emissierechten tot en met 2020 gelijk blijft. Het voorstel geeft echter wel een politiek signaal voor investeerders in CO₂-arme technologieën dat het functioneren van het ETS prioriteit heeft bij beleidsmakers.

Overschot aan emissierechten in Europese CO₂-emissiehandelssysteem

Het functioneren van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem (ETS) staat ter discussie, omdat de huidige CO₂-prijs van emissierechten (rond 8 euro per ton CO₂) veel lager is dan aanvankelijk verwacht. Hoewel het huidige ETS tot en met 2020 tegen lage kosten leidt tot een emissiereductie, geeft de huidige CO₂-prijs onvoldoende stimulans om te investeren in koolstofarme technologieën. Deze technologieën zijn echter noodzakelijk om op de langere termijn tot een verdergaande emissiereductie te komen. De belangrijkste oorzaak voor de lage CO₂-prijs is de economische stagnatie in de Europese Unie sinds het einde van 2008. Hierdoor vielen de emissies veel lager uit, terwijl het aantal emissierechten onveranderd bleef. Dit heeft tot een groot overschot aan rechten geleid, een overschot dat er zonder aanpassingen van het ETS waarschijnlijk tot en met 2020 nog grotendeels zal zijn. Om dit overschot aan het begin van de volgende handelsperiode vanaf 2013 te verkleinen, heeft de Europese Commissie voorgesteld om in de jaren 2013 tot en met 2015 tijdelijk minder rechten te veilen, en die rechten vervolgens in de jaren 2016 tot en met 2020 weer extra te veilen. Het ministerie van Milieu en Infrastructuur heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om de mogelijke effecten van dit voorstel op de CO₂-prijs en de (Nederlandse) ETS-bedrijven te onderzoeken.

Gering effect op CO₂-prijs bij tijdelijk minder veilen van emissierechten

Het tijdelijk minder veilen van emissierechten heeft waarschijnlijk een gering effect op de CO₂-prijs, voornamelijk omdat het totale aantal emissierechten tot en met 2020 gelijk blijft. Ook bij een kleine aanpassing (bijvoorbeeld door tijdelijk 400 miljoen minder rechten te veilen) zal de CO₂-prijs op korte termijn weinig veranderen. De CO₂-prijs kan zelfs dalen, omdat bedrijven en handelaren momenteel al uitgaan van een zekere hoeveelheid aan rechten die tijdelijk minder zullen worden geveild. Alleen wanneer een substantiële hoeveelheid rechten tijdelijk niet wordt geveild, kan dat op korte termijn tot een significant hogere CO₂-prijs leiden. Vanaf 2016 daalt de CO₂-prijs weer, omdat het aanbod van emissierechten weer toeneemt. In 2020 kan de CO₂-prijs iets hoger liggen, omdat de kans dat verdere hervormingen van het ETS ook worden doorgevoerd dan groter wordt geacht. Desondanks zal de CO₂-prijs ver onder het bij aanname van de ETS-richtlijn verwachte niveau blijven. Het niet aannemen van het voorstel van de Europese Commissie kan resulteren in een nog verdere daling van de CO₂-prijs.

Voorstel kan worden opgevat als politiek signaal voor hervorming van CO₂-emissiehandel

Het voorstel om tijdelijk minder emissierechten te veilen heeft waarschijnlijk geen invloed op investeringen in koolstofarme technologieën. Ook bij (tijdelijk) hogere CO₂-prijzen zal het prijsniveau te laag en te instabiel zijn om investeringen in zulke technologieën te stimuleren. Het voorstel kan zelfs tot extra onzekerheid voor investeerders leiden, omdat niet helder is wanneer er weer kan worden ingegrepen in de markt en in welke mate dat dan zal gebeuren. Aan de andere kant zien verschillende investeerders het aannemen van het voorstel als een politiek signaal dat de Europese Unie een voldoende hoog prijssignaal voor investeringen in koolstofarme technologieën serieus neemt. De kans dat op langere termijn structurele hervormingen worden aangenomen, achten zij daardoor groter.

De negatieve gevolgen voor ETS-bedrijven blijven waarschijnlijk beperkt

Hoewel de CO₂-prijs mogelijk zal stijgen bij het tijdelijk niet-veilen van een substantiële hoeveelheid emissierechten, zijn de gevolgen daarvan voor (Nederlandse) ETS-bedrijven waarschijnlijk beperkt. Elektriciteitsproducenten hebben geen overschot aan emissierechten en moeten in principe alle benodigde rechten kopen. Daardoor zullen hun kosten toenemen als de CO₂-prijs in de jaren 2013–2015 stijgt. In de jaren daarna dalen de kosten echter weer zodra de CO₂-prijs daalt. Daarbij zijn elektriciteitsbedrijven in staat om de CO₂-prijs volledig aan de consument (inclusief de industrie) door te berekenen. Voor de industrie geldt dat het overschot aan emissierechten uit de jaren 2008–2012 kan worden gebruikt ter compensatie van de toegenomen schaarste. Tot en met 2015 ontvangt de industrie dan de meeste toegewezen emissierechten nog gratis, of tot en met 2020 zelfs volledig bij bedrijven die gevoelig zijn voor «koolstof-lekkage». Voor zover de industrie haar kosten aan consumenten kan doorberekenen, kunnen de zogeheten *windfall profits* voor de industrie tot en met 2015 zelfs toenemen. Voor luchtvaartbedrijven geldt dat zij waarschijnlijk onvoldoende (gratis) rechten krijgen toegewezen, waardoor een tekort zal moeten worden aangevuld met de aankoop van extra rechten. De kosten daarvoor nemen door het voorstel van de Europese Commissie tijdelijk toe, maar zullen daarna weer dalen.

Structurele versterking nodig om investeringen in emissiearme technologie te stimuleren

Back-loading op zich zal onvoldoende stimulans vormen voor investeringen in emissie arme technologieën. Een meer structurele hervorming van het ETS is hiervoor nodig. Misschien wel het meest belangrijkste is het politieke signaal dat *back-loading* geeft – het laat zien dat het functioneren van het ETS belangrijk gevonden wordt door politici, waarmee de kans dat er structurele versterking toeneemt.