

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-08

Milieuraad

Nr. 624

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2016

Begin dit jaar is de prijs voor CO₂-emissierechten in het Europese emissiehandelssysteem, het ETS, sterk gedaald. In deze brief ga ik op verzoek van uw Kamer en mede namens de Minister van Economische Zaken in op deze prijsontwikkeling. Daarnaast ga ik in op de reeds getroffen maatregelen om het ETS te versterken, de mogelijkheden hiervoor bij de herziening van de Europese richtlijn voor emissiehandel¹ en de toekomstige overwegingen bij verdere verbetering van het ETS. Vervolgens ga ik in op het belang van mondiale koolstofbeprijzing. Verder geef ik conform het verzoek van uw Kamer een reactie op de bevindingen uit het proefschrift «CO₂ Emissions Trading in the EU: Models and Policy Applications» van de heer Mulder van de Rijksuniversiteit Groningen. Aan het eind van deze brief ga ik, conform het verzoek van de Kamer in het plenair debat Energie van 23 maart (Handelingen II 2015/16, nr. 68, item 8) en in de procedurevergadering van 30 maart jongstleden, in op de bevindingen van een rapport over extra winsten van sectoren en bedrijven in het ETS en een rapport over de mogelijkheid van de staalindustrie om de ETS-kosten door te berekenen.

Hoe het ETS functioneert

Het Europese emissiehandelssysteem stelt een plafond aan broeikasgasemissies en maakt die emissies onder dat plafond verhandelbaar. De CO₂-prijs ontstaat als gevolg van vraag naar en aanbod van emissierechten onder dat plafond. De reductiedoelstelling voor ETS sectoren in 2020 (21% ten opzichte van 2005) wordt met behulp van dit mechanisme gehaald. In die zin draagt het ETS op effectieve wijze bij aan het behalen van de CO₂-reductiedoelstelling. De hoogte van de CO₂-prijs is dus niet het leidende criterium waarop het functioneren van het ETS moet worden

¹ Voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn inzake de wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen (COM(2015) 337).

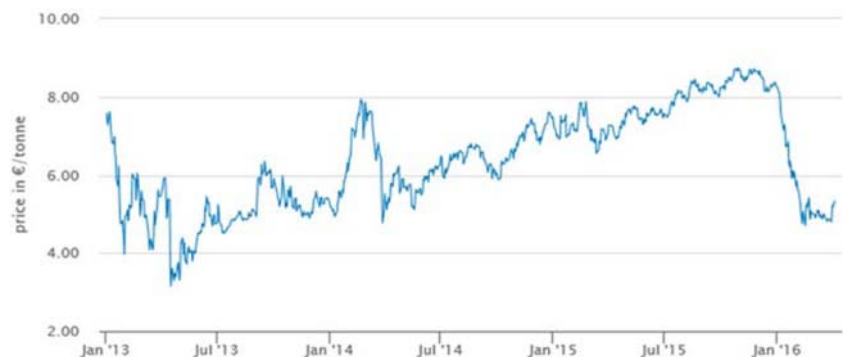
afgerekend. Wel is het zo dat de prijs van emissierechten tot nu toe beperkt bijdraagt aan de inzet en ontwikkeling van CO₂-besparende technieken, die passen bij de lange termijn CO₂-doelstelling van de EU.

Prijswontwikkeling van emissierechten

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de CO₂-prijs weer in de huidige handelsperiode (2013–2020) van het ETS. Door het grote aanbod van emissierechten en de geringere vraag ernaar daalde de prijs van emissierechten aan het begin van 2013 sterk. Oorzaken hiervoor zijn met name na-ijleffecten van de economische stagnatie in de Europese Unie sinds het einde van 2008 en de groter dan verwachte inbreng van kredieten² door projecten in ontwikkelingslanden. De EU nam vervolgens maatregelen om het surplus terug te dringen, zoals het tijdelijk minder op de markt brengen van emissierechten (het zogenaamde backloading). Terwijl de Europese economie zich sinds 2013 aan het herstellen was, steeg ook de prijs van CO₂. De CO₂-prijs liep op tot een prijs van acht euro per ton CO₂ in 2015. Deze prijsstijging reflecteert echter vooral een verwachting van een toekomstige hogere prijs van emissierechten onder het ETS en niet zozeer een daadwerkelijke verandering in vraag en aanbod, het surplus was immers nog niet afgenomen.

In januari van dit jaar daalde de prijs echter wederom in zeer korte tijd, naar minder dan vijf euro. De oorzaken van deze sterke prijsdaling zijn vooralsnog onduidelijk. Marktanalisten wijzen naar de zachte winter die leidde tot een lagere energieproductie. Ook wordt gewezen op de lager dan verwachte vraag uit China, waardoor bedrijven hun productieverwachtingen neerwaarts bijstelden en emissierechten verkochten.

Figuur 1. Verloop van de prijs van emissierechten (dec-16) in de derde handelsperiode



Bron: Intercontinental Exchange (ICE)

Bovenstaande illustreert dat de prijs van emissierechten onder het ETS tot nu toe zeer volatiel is, wat het vertrouwen in het ETS negatief beïnvloedt. Dat vertrouwen wordt verder belemmerd door het eerder genoemde surplus aan emissierechten. Het is daarbij tevens goed te beseffen dat de beleidsinspanningen van de Europese lidstaten voor uitrol van hernieuwbare energie en energiebesparing in het algemeen een drukkend effect hebben op de vraag naar en prijs van emissierechten. In de Nationale Energie Verkenning 2015 wordt aangegeven dat de toekomstige verwachtingen voor de prijs van emissierechten een ruime bandbreedte kent en naar verwachting in 2030 rond de 20 euro bedraagt.

² De EU-ETS wetgeving staat deelnemers toe de meeste categorieën van kredieten van het Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI)-mechanisme van het Kyoto-protocol te gebruiken bij het realiseren van een deel van hun ETS-verplichtingen.

Nederlandse inzet voor versterking klimaatbeleid

De inzet van het kabinetsbeleid voor het klimaat is dat de afname van het ETS-plafond in lijn moet zijn met de lange termijn EU klimaatdoelen en dat tevens een «carbon lock in»³ moet worden voorkomen. Het kabinet zet zich daarom in voor een zo optimaal mogelijk functioneren van het ETS en voert daarnaast nationaal beleid voor hernieuwbare energie, energiebesparing en innovatie. In het Energierapport stelt het kabinet CO₂-reductie en daarmee het instrument emissiehandel voor de periode na 2023 centraal. Dit betekent dat Nederland inzet om op Europees niveau de balans tussen het ETS en het aanvullend beleid op termijn te verschuiven, in de zin dat de CO₂ prijs voor een belangrijker deel zorgdraagt voor een prikkel tot het nemen van CO₂-reducerende maatregelen. Daarbij is en blijft versterkt inzetten op energie-innovatie noodzakelijk, om zo de ontwikkeling van technieken die nodig zijn voor de lange termijntransitie voldoende te stimuleren.

Versterking van het ETS op korte termijn

Nederland heeft ingestemd met het nemen van maatregelen die het ETS versterken, doordat deze de stabiliteit van de prijsontwikkeling van emissierechten vergroten. Het gaat om twee maatregelen:

1. Door backloading worden er in de jaren 2014, 2015 en 2016 tijdelijk minder emissierechten op de markt gebracht (tot een totaal van 900 miljoen rechten).
2. Door het instellen van de marktstabiliteitsreserve komen er vanaf 2019 minder emissierechten op de markt als er sprake is van een overschot (van meer dan 833 miljoen emissierechten). Deze komen terug op de markt als het overschot voldoende (tot minder dan 400 miljoen emissierechten) is gedaald. Bij het instellen van de marktstabiliteitsreserve is besloten de emissierechten uit «backloading» meteen ook in de reserve op te nemen, in plaats van deze in 2019 en 2020 alsnog op de markt te brengen.

Herziening van de ETS-richtlijn voor de periode na 2020

Naast de bovengenoemde maatregelen voor versterking van het ETS, speelt momenteel de herziening van de ETS-richtlijn voor de periode 2021–2030. De Europese Commissie heeft daartoe in de zomer van 2015 een voorstel uitgebracht. Uw Kamer heeft hierover in september 2015 een BNC fiche ontvangen⁴.

Op dit moment wordt onder Nederlands voorzitterschap onderhandeld over de herziening van de ETS-richtlijn in de milieuraad. Deze onderhandelingen bieden een belangrijke kans om het ETS na 2020 te versterken, zeker na het positieve momentum van het klimaatakkoord van Parijs. Het kabinet ziet het ETS als hoeksteen van het EU-klimaatbeleid en spant zich dan ook in voor een voortvarend verloop van de onderhandelingen. Belangrijke elementen van de herziening voor de vorming van de prijs van emissierechten zijn:

1. Het aanscherpen van de verlaging van het ETS-plafond tot 2,2% per jaar. Dit sluit aan op het EU-doel om in 2030 (tenminste) 40% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990 (voor het ETS betekent dit een reductie van 43% ten opzichte van 2005). Als de EU besluit om naar aanleiding van het akkoord van Parijs naar een hogere reductie te streven, dan zal de jaarlijkse afname van het plafond ook verhoogd moeten

³ Carbon lock-in is de situatie dat het huidige energiesysteem door zelfversterkende technologische en institutionele interactie ingekapseld is in koolstofintensieve productiemethodes.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 1998.

worden. Een discussie hierover zal in 2018 plaatsvinden tijdens de facilitative dialogue van het Parijs-akkoord en daarna in het kader van de vijfjaarlijkse herziening van de opgave. Deze discussies moeten tevens worden gezien in het licht van de bijdrage van andere grote landen.

2. Een tweede belangrijk element uit dit voorstel is dat bedrijven na 2020 geen internationale kredieten meer mogen gebruiken om hun emissies te compenseren omdat het 2030 klimaatdoel van de EU binnen de grenzen van de EU moet worden gehaald.
3. Daarnaast zal in het voorstel van de Europese Commissie voor de nieuwe beschikking inzake de verdeling van de inspanningen in de niet-ETS sectoren (de zogenaamde «Effort sharing decision») later dit jaar, de mogelijkheid worden uitgewerkt voor lidstaten om eenmalig emissierechten uit het ETS in te zetten voor het behalen van hun doelstellingen in de sectoren die niet onder het ETS vallen. Dit kan ook bijdragen aan het verminderen van het surplus in het ETS.

Andere elementen van de herziening waar Nederland zich voor inzet, zoals genoemd in het BNC fiche, zijn de bescherming van de concurrentiepositie van de Europese industrie, vereenvoudiging van het ETS en het stimuleren van modernisatie en innovatie met behulp van investeringen vanuit onder het ETS ingestelde fondsen.

Toekomstige overwegingen

Op dit moment is het verstandig de resultaten van de reeds genomen en aangekondigde maatregelen zorgvuldig te monitoren op hun effect op de stabiliteit en hoogte van de prijs van emissierechten. Het kabinet onderkent echter dat verdere verbetering van het ETS in de toekomst wenselijk is, zodat de prijsprikkel in de toekomst echt zijn werk kan doen. Dit om het CO₂-reductiedoel een centrale rol te geven en de balans tussen het ETS en het aanvullend beleid te verschuiven. Hiertoe moeten mogelijke aanvullende versterkingen van het ETS, zoals ook geadviseerd in het IBO Kostenefficiëntie CO₂ reductie maatregelen, worden bekeken. Het heeft daarbij de sterke voorkeur om eventuele aanvullende maatregelen in eerste instantie op Europees niveau af te spreken. Nederland alleen heeft immers een zeer beperkte invloed op de beschikbare emissieruimte in het ETS, en daarmee op de prijs van emissierechten. Ook dragen maatregelen op Europees niveau bij aan het behoud van een gelijk speelveld binnen Europa.

In Europa is in het kader van de herziening van de ETS-richtlijn het invoeren van een minimum CO₂-prijs in het ETS als een optie naar voren gebracht. Het kabinet acht dit voorstel op dit moment niet wenselijk en wil eerst kijken naar andere opties om de werking van het ETS te verbeteren, gericht op de hoeveelheid emissierechten in het ETS. Met de invoering van het ETS is gekozen om primair te sturen op het realiseren van CO₂-reductie en niet op de prijs van CO₂-uitstoot. Daarnaast speelt mee dat het waarschijnlijk zeer lastig is om de juiste hoogte van een minimumprijs te bepalen en vervolgens in Europa gezamenlijk overeen te komen. Daar komt bij dat lidstaten een minimumprijs in het ETS als een vorm van belasting zullen zien, waarover in unanimitéit moet worden besloten. Het instellen van een Europese minimumprijs in het ETS lijkt daarmee ook niet kansrijk. Tijdens de Milieuraad van 20 juni zal worden gesproken over de herziening van het ETS, waarbij ik ook aandacht zal vragen voor verdere verbetering van het ETS zodat de prijsprikkel echt zijn werk kan doen.

Mondiale koolstofregulering

Naast de ambitie om het ETS beter te laten functioneren, zodat de prijsprikkel goed werkt, is het van belang dat emissiehandel wereldwijd navolging krijgt. Door in meer en meer landen koolstofbeprijzing in te voeren en emissiesystemen aan elkaar te koppelen, ontstaat stap voor stap een meer gelijk speelveld. Dit draagt niet alleen bij aan het verwezenlijken van de doelstelling van Parijs, maar is ook in het belang van investeerders en het bedrijfsleven, van wie velen voorstander zijn van adequate beprijzing van CO₂-uitstoot.

Om de verdere ontwikkeling richting koolstofbeprijzing mogelijk te maken, participeert Nederland in een aantal internationale programma's onder de hoede van de Wereldbank en heeft Nederland toegezegd twee miljoen euro bij te dragen aan de Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC). Onder de vlag van de CPLC werken overheden en het bedrijfsleven (vanuit Nederland onder andere DSM, Shell en Unilever) samen om het nut en de noodzaak van wereldwijde koolstofbeprijzing voor het voetlicht te brengen. Daarnaast worden in het kader van het Partnership for Market Readiness (PMR) in opkomende economieën, zoals China en Brazilië, beprijzingssystemen voor CO₂ opgezet. Tevens wordt in dit partnership gekeken hoe deze nieuwe markten gekoppeld kunnen worden aan bestaande systemen, zoals het ETS. Nederland speelt, met name via kennisoverdracht, een actieve rol bij de ontwikkeling van emissiehandelsystemen elders in de wereld.

Reactie op aanbevelingen proefschrift dhr. Mulder

In het algemeen overleg over Energie van 11 februari jongstleden, vroeg uw Kamer naar een reactie op het proefschrift «CO₂ Emissions Trading in the EU: Models and Policy Applications». In dit proefschrift worden negen lessen voor beleid gepresenteerd. De eerste drie lessen gaan over de investeringsonzekerheid die samenhangt met het ETS, waarbij als oplossing de introductie van een Europese prijsvloer en een prijsplafond, of een Europese CO₂-belasting naar voren wordt geschoven.

Het is echter inherent aan een marktgebaseerd instrument als het ETS dat de CO₂-prijs op basis van vraag en aanbod fluctueert. Investeerders hebben op vele markten (bijvoorbeeld de oliemarkt) te maken met fluctuerende prijzen en zijn in principe in staat om daar mee om te gaan. Zoals eerder aangegeven is het wenselijk om het ETS in de toekomst verder te verbeteren. Daarmee moet echter voorzichtig worden omgegaan, omdat dit het vertrouwen van investeerders in het functioneren van het marktmechanisme kan schaden. Daarom wordt op dit moment in de EU hard gewerkt aan mogelijkheden om binnen het marktmechanisme van het ETS, vraag en aanbod structureel beter op elkaar te laten aansluiten. Ik zie in dit kader op dit moment dan ook geen reden om de introductie van een Europese prijsvloer en een prijsplafond of een CO₂-belasting te overwegen.

De overige zes lessen gaan over de wisselwerking tussen het ETS en ander klimaat- en energiebeleid, waarbij in het proefschrift wordt gesteld dat de CO₂-prijs door de interactie met andere beleidsinstrumenten 50% lager ligt dan deze zou kunnen zijn. Of de prijs inderdaad 50% lager is, laat ik in het midden, maar deze interactie met andere beleidsinstrumenten is er zeker. Vandaar ook dat CO₂-reductie in het Energierapport centraal wordt gesteld.

In het plenair debat energie van 23 maart jongstleden en de procedurevergadering van 30 maart jongstleden vroeg uw Kamer om een reactie op het rapport «Calculation of additional profits of sectors and firms from the EU ETS» van CE Delft en het rapport «Can the steel industry passthrough carbon costs without losing market shares?» van NERA Economic Consulting. In het eerste rapport wordt geconstateerd dat bedrijven die vanwege het risico op koolstoflekkage gratis emissierechten ontvangen, extra winsten hebben kunnen halen. Dit omdat zij te veel emissierechten ontvingen, goedkopere internationale kredieten konden inzetten in plaats van emissierechten en hun emissiekosten doorberekenden aan afnemers. In het rapport van NERA wordt er op gewezen dat, conform de gehanteerde definitie van carbon leakage, het doorberekenen van de waarde van emissierechten in samenhang had moeten worden bekeken met het (verlies aan) marktaandeel. Daarnaast wordt er op gewezen dat uit diverse onderzoeken blijkt dat het schatten van de mate van doorberekening erg lastig is en met grote onzekerheden omgegeven is.

Ten aanzien van de berekende overallocatie van emissierechten, deel ik dat er in de periode 2008–2012 sprake is geweest van overallocatie van gratis rechten. In de berekening van de overallocatie in het rapport zitten echter onvolkomenheden. Zo is niet of onvoldoende rekening gehouden met de overdracht van procesgassen en warmte in de industrie. Dit leidt tot een aanzienlijk te hoog berekende overallocatie. Daarbij wil ik opmerken dat de toewijzingsregels sinds 2013 zijn aangescherpt waardoor er voor de industrie als geheel geen sprake meer is van overallocatie van gratis rechten. Ten aanzien van de inzet van goedkopere kredieten merk ik op dat deze kredieten goedkoper waren dan voorzien, maar dat de inzet hiervan gelimiteerd is en vanaf 2021 niet meer mogelijk is. Als derde punt wordt in het rapport van CE Delft geconstateerd dat bedrijven die geacht worden risico te lopen op koolstoflekkage, de waarde van de gratis verkregen emissierechten in enige mate toch hebben doorberekend aan hun afnemers. Dit wordt ondersteund door de bevindingen van de Europese Commissie in haar literatuuronderzoek hiernaar⁵. Tegelijkertijd blijkt, zoals NERA ook noemt, dat de schatting van de mate van deze doorberekening, ook in relatie tot het verlies van marktaandeel, niet goed of slechts met grote onzekerheidsmarges is te schatten.

Dat bedrijfssectoren die volgens de huidige criteria worden aangemerkt als sectoren met een risico op koolstoflekkage, toch de waarde van de emissierechten hebben kunnen doorberekenen in de productprijs, is één van de redenen dat Nederland zich bij de lopende herziening van de ETS richtlijn inzet voor een meer gerichte bescherming tegen koolstoflekkage. Hierbij moeten alleen de bedrijven die daadwerkelijk last hebben van koolstoflekkage en dus de kosten voor emissierechten niet of alleen tegen verlies van marktaandeel zouden kunnen doorberekenen, gratis emissierechten ontvangen. Ook moet het aantal gratis emissierechten worden afgestemd op de productieomvang die daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, in plaats van deze te relateren aan een gefixeerde referentieproductie in het verleden, zoals tot nu toe het geval is. Hiermee wordt de kans op overallocatie en daarmee mogelijke extra winsten verder verkleind.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma

⁵ Onderdeel van de impact assessment bij het voorstel voor herziening van de ETS richtlijn.