

De veranderingen in CO2-Emissiehandel na 2012 (05.01.2009)

Jos Cozijnsen voor Energiegids.nl

Wat heeft de EU eind december 2008 afgesproken over het emissiehandels-systeem (ETS) vanaf 2013 en welke onzekerheden zijn er nog?

Nog tijdens de Klimaattop in Poznan werden de Europese regeringsleiders het op 12 december in Brussel eens over het energie- & klimaatpakket. Met dat pakket moet de EU de klimaatdoelstellingen voor 2020 zien te behalen. Dat omvat wijzigingen op het emissiehandels-systeem, afspraken over de niet emissie-handelssectoren, over auto-emissies en de bevordering van 20% duurzame energie in 2020 (14% voor Nederland), 20% energiebesparing en van CO2-opslag. Op 17 december stemde het volledige Europese Parlement in Straatsburg voor het pakket van maatregelen. Wat is er nu precies besloten t.a.v. emissiehandel?

De hoofdpunten van het energie- & klimaatpakket

De 27 EU-lidstaten willen de gemiddelde temperatuursverandering op aarde beperken tot 2 graden Celsius. Ze zullen daartoe hun gezamenlijke broeikasgas-emissies in 2020 reduceren met 20% t.o.v. 1990. Het aangenomen pakket moet de realisatie hiervan garanderen. Mocht er op de VN Klimaattop in Kopenhagen in december 2009 een nieuw internationaal klimaatakkoord aangenomen worden als opvolger van het Kyoto Protocol, dan zal de EU 30% reduceren. Het pakket van maatregelen zal dan uitgebreid en aangescherpt moeten worden. De in december 2008 gemaakte en hieronder beschreven afspraken zijn dus tijdelijk en zullen in 2010 aangepast worden.

De emissies van de energiesector en industrie zullen hun emissies in 2020 21% onder het 2005-niveau moeten brengen. Er is dus een beperkter hoeveelheid CO2-emissierechten beschikbaar dan in de huidige emissiehandels-periode van 2008-2012; er is 10% minder dan in 2005 beschikbaar. Voor 2020 zelf is er 21% minder beschikbaar. In de periode 2013-2020 is er gemiddeld 16% minder emissieruimte beschikbaar dan in 2005. Dat wil zeggen dat er 1,847 miljard ton emissierechten zijn voor circa 11.000 installaties; 234 Mton per jaar minder dan nu. Vanaf 2013 jaarlijks en 1,74% minder; die afname zet na 2020 door. Van de beschikbare emissierechten wordt 5% centraal gereserveerd voor nieuwkomers

Andere wijze van toedeling van emissierechten: veiling

Nieuw is dat de allocatie geharmoniseerd, op EU-niveau geregeld word; een reductiedoelstelling voor een totale Europese sector. Dus landen hoeven geen allocatieplannen in te dienen, met verschillen in de allocatie als mogelijk gevolg. Er komen veilingen voor de verkoop van emissierechten. De Lidstaten zijn daar zelf verantwoordelijk voor. Ze willen dan ook zelf bepalen waar de opbrengt van de veiling naar toe gaat. De Europese Commissie zal de regels voor de veiling opstellen. Wellicht gaan Lidstaten gezamenlijk veilingen organiseren, zodat de emissiemarkt niet steeds wordt verstoord. De veiling moet in 2011 beginnen en 'worden gebaseerd op duidelijke en objectieve beginselen die ruim van tevoren zijn vastgesteld'. De Europese Commissie publiceert uiterlijk december 2012 hoeveel emissierechten er geveild gaan worden.

Bestemming van de opbrengst van veiling

Lidstaten krijgen een deel van de opbrengst, gebaseerd op hun historische emissies. Van de opbrengst zou 50% naar uitgaven moeten gaan ter bescherming van tropisch regenwoud bijvoorbeeld, technologieoverdracht, CO₂-opslag, R&D, duurzame energie, adaptatie etc. Dit is een politiek besluit. Lidstaten hebben in een verklaring aangegeven bereid te zijn een 'wezenlijke financiële bijdrage' te leveren, maar bepalen zelf hoeveel van de opbrengst waaraan wordt besteed. In 2009 wordt duidelijk hoeveel geld lidstaten van de veiling aan klimaatbeleid willen besteden.

Energiesector

- *Standardsituatie:* 100% van de beschikbare emissierechten worden geveild
- Voor Oost-Europese energiebedrijven mag het percentage te veilen rechten gefaseerd worden ingevoerd, n.l. van 30% in 2013 tot 100% in 2020.
- Energiebedrijven die stadsverwarming of –koeling verzorgen, opgewekt met WKKs, krijgen gratis emissierechten voor de warmte/koeling-productie zoals dat voor andere sectoren ook geldt (dus elk jaar 1,74% minder)

Dat betekent dat voor Oost-Europese bedrijven de kosten minder (snel) zullen stijgen. Men heeft hiervoor gekozen door het grote aandeel kolen, weinig verbindingen met internationale stroomnetten (zoals Polen) en de beperkte mogelijkheid voor energiebedrijven om CO₂-kosten aan de consument door te berekenen

Industrie

- *Standardsituatie:* de beschikbare emissierechten worden vanaf 2013 voor 20% geveild tot 70% in 2020 en 100% in 2027. Minder dan voorgesteld was, n.l. 30% in 2013 en 100% in 2020.
- Sectoren die aantonen blootgesteld te zijn aan concurrentievervalsing omdat de concurrentie geen CO₂-kosten heeft (zogenaamde 'carbon leakage', omdat de productie wordt overgenomen door bedrijven in landen zonder CO₂-beperking) en als dat leidt tot productiekostenverhoging van meer dan 5% van de bruto toegevoegde waarde (GVA) en men minimaal 10% van export afhankelijk is, kunnen deze bedrijven de emissierechten gratis krijgen. Deze bedrijven zullen overigens nog steeds moeten voldoen aan de reductiedoelstelling van 20% en dus per jaar minder rechten krijgen dan zij nodig hebben. Uiterlijk december 2009 stelt de Europese Commissie vast welke (sub)sectoren dit betreft. De Commissie maakt om de 5 jaar een update. Elk jaar kunnen Lidstaten verzoeken sectoren aan de lijst toe te voegen.
- De toedeling van het deel gratis rechten gaat dan op basis van een 'ex ante CO₂-benchmark'. De 10% best presterende bedrijven in 2007-2008 op basis van CO₂-uitstoot per ton product bijvoorbeeld, krijgen de emissierechten gratis. Komt men boven deze 10% benchmark uit, dan moet men alsnog de emissierechten op een veilig kopen, of efficiënter gaan produceren.
- De Europese Commissie zal in juni 2010 besluiten of bedrijven die een ernstige concurrentievervalsing hebben hier bovenop extra emissierechten krijgen ter

compensatie. Dat wil zeggen meer emissierechten dan hun plafond, maar binnen het Europese plafond van 20%.

- Onder emissiehandel vallen vanaf 2013 meer (sub)sectoren (chemie, aluminium, gips etc) en naast CO₂ een broeikasgas extra (N₂O voor sommige sectoren).
- Er komt een definitie van *verbranding* zodat alle stookketels, branders, fakkels, ovens naverbranders etc onder emissiehandel vallen.
- Kleine bedrijven met 35MW opgeteld thermisch vermogen en minder dan 25.000 ton CO₂-emissies hoeven, als ze dat willen, niet meer aan emissiehandel mee te doen; maar dan moet de betreffende Lidstaten wel andere klimaatmaatregelen voor die bedrijven invoeren die leiden tot 21% CO₂-reductie; een heffing bijvoorbeeld. Voorgesteld was 25MWth en 10.000 ton CO₂.
- Ook ziekenhuizen kunnen uitgesloten worden van emissiehandel als ze vergelijkbare emissie maatregelen invoeren.

Bescherming tegen hoge CO₂-kosten en hoge CO₂-prijzen

De carbon leakage regeling wil zeggen dat 'international level playing field' en 'cost containment' steeds meer een bepalende factor wordt bij klimaatbeleid. Dat is al langer het geval is in de VS, waarbij deze aspecten bij het in voorgestelde cap-and-trade systeem nadrukkelijk worden meegenomen.

Deze maatregel wordt overigens overbodig en herzien als er in december 2009 wel tot een mondiaal klimaatakkoord wordt besloten en dus 'carbon leakage' geringer is. Dus na de klimaatop van Kopenhagen, zal definitief worden besloten of er daadwerkelijk gratis emissierechten zullen worden verstrekt. De compensatie van carbon leakage bestaat overigens uit een groot aantal complexe regels en voorwaarden.

Er is overigens nog een handrem voor de CO₂-markt afgesproken: als de CO₂-prijs gedurende langer dan een half jaar driekeer zo hoog is als de gemiddelde CO₂-prijs in 2 voorafgaande jaren en dit niet te wijten is aan gewone marktomstandigheden, kan een speciaal Comité maatregelen nemen. Dat comité kan bijvoorbeeld besluiten eerder te gaan veilen of landen toe te staan 25% van de reserve te veilen.

Gebruik van CDM- en JI-credits door energie en industrie

- Bij een unilaterale 20% doelstelling voor de EU mogen bedrijven vanaf 2013 maximaal 50% van hun reducties afdekken met CDM- en JI-credits. Dat wordt geschat op 1,600 Mton CERs/ERUs, 123 Mton per jaar.
- Alleen CDM-credits die alle Lidstaten accepteren en voor 2013 zijn gerealiseerd zijn toegestaan en nieuwe credits uit armste ontwikkelingslanden en kleine eilandstaten
- Voor bedrijven afzonderlijk gaat het om het evenveel CDM- en JI-credits als in de huidige periode is toegestaan of 11% van de allocatie (het hoogste getal geldt).
- Bij een 30% doelstelling (bij een mondiaal klimaatakkoord) mag men meer CDM en JI-credits gebruiken tot een maximum van 50% van de benodigde reducties
- De EU kan nog besluiten bepaalde type CDM-projecten niet toe te laten tot het ETS of te beperken tot bijvoorbeeld 'Gold Standard'-projecten
- Er komt een regeling voor het toekennen van emissierechten aan niet ETS-projecten in de EU waarbij emissies zijn gereduceerd ('domestic offsets')

Bevordering van CO2-opslag

- Er is een Europese Richtlijn voor CO2-opslag aangenomen. Die regelt vanaf 2013 de vergunningverlening, monitoring, aansprakelijkheid en relatie met emissiehandel.
- Voor CO2 die permanent en milieutechnisch veilig is opgeslagen hoeven geen emissierechten meer te worden ingeleverd
- De opbrengst van 300 miljoen ton CO2-rechten (uit het potje voor nieuwkomers) mag gebruikt worden als bijdrage voor de financiering van de eerste (van de 12) Europese commerciële proefprojecten voor CO2-opslag. De opbrengst is Euro 6-9 miljard (Euro 20 – 40 per ton CO2)
- Een deel van de opbrengst van de algemene emissierechten-veiling kan gedurende enkele jaren (2013–2016) kan benut worden voor een deel van de investeringen (maximaal 15%) van zeer efficiënte energiecentrales, om deze voor te bereiden op het afvangen en opslaan van CO2 ('capture ready').

Luchtvaart- en zeescheepvaart-sector

De luchtvaart zal vanaf 2012 ook onder het ETS vallen. De reductiedoelstelling is hiervoor 3% minder dan in 2004-2006 en 5% in 2013. Het eerste jaar zijn de emissierechten voor 85% gratis; 15% wordt geveild. Dat percentage loopt hierna langzaam omhoog. Men mag ter grootte van 1,5% van de emissies CDM- en JI-credits gebruiken. Het tekort van deze sector vanaf 2012 is 30-40 Mton per jaar. Afgesproken is verder dat als het IMO niet uiterlijk eind 2011 reductiedoelstellingen heeft vastgesteld, de Europese Commissie met een voorstel moet komen om de scheepvaart vanaf 2013 onder het EU klimaatbeleid of ETS te laten vallen.

Voorkomen van emissies door tropische ontbossing

De EU moet bevorderen dat het voorkomen van ontbossing deel van het mondiaal klimaatakkoord na 2012 wordt. Dat wordt het 'REDD-mechanisme' genoemd: 'Reduction of Emissions through Deforestation in Developing countries'. Bezien wordt daarna of landen vanaf 2013 credits voor het tegengaan van emissies van ontbossing mag gebruiken om een deel van de reducties in niet ETS-sectoren mee af te dekken. De Commissie moet het REDD mechanisme in maart 2010 evalueren en kan dan voorstellen dat ook bedrijven REDD-credits mogen gebruiken. Totnogtoe is alleen afgesproken dat publieke fondsen, gevuld met de opbrengst van veiling van emissierechten, daarvoor gebruikt wordt. In juni 2009 wordt bekeken wat er van de opbrengst daadwerkelijk beschikbaar wordt gesteld. Voorkomen van ontbossing wordt geschat minimaal 30 miljard per jaar te kosten. Via veiling is daar nu slechts 1 tot 2 miljard voor beschikbaar.

De hoofdlijnen t.a.v. de niet-ETS sectoren ('Effort Sharing')

Dit betreft 60% van de Europese broeikasgasemissies en het gaat om kleine bedrijven en sectoren als verkeer, landbouw en huishoudens.

- *Standaardregeling:* de niet-ETS-sectoren moeten hun emissies reduceren met 16% t.o.v. 2005. Elk land heeft een andere doelstelling; voor Nederland geldt ook 16% reductie. Lidstaten mogen 50% van de benodigde reducties in deze sectoren te bereiken CDM- en JI-credits gebruiken. Dat wil zeggen evenveel credits als 3% van de emissies van de Lidstaat in 2005. In de praktijk zal dat niet 50% voor de

hele EU zijn, omdat van een aantal Lidstaten de emissies in niet ETS-sectoren mogen stijgen. Nieuw is dat ook CDM voor (her)bebossing gebruikt mag worden (ICERs/tCERs).

- Een aantal landen met lage BNP, sterk DE-doel en relatief veel CO₂-emissies in het verkeer mag 1% meer CDM/JI-credits gebruiken, tot zo'n 60%-70% van de benodigde reducties. Dat zijn de landen Cyprus, Denemarken, Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden. Deze 1% extra betreft alleen CDM-credits van armste landen en kleine Eilandstaten.

Slotwoord

Er was veel kritiek op de afspraken van december 2008 in Brussel over het klimaat- en energiepakket. Maar al met al is de totale ambitie van de EU overeind gebleven (20% of 30% minder emissies in 2020) en komen er minder emissierechten beschikbaar voor bedrijven, waardoor de CO₂-prijs op niveau blijft.

Het uiteindelijke klimaatdoel en de afspraken over veiling en gratis emissierechten wordt definitief bepaald als er een nieuw mondiaal klimaatakkoord is. In december 2009 vindt daar in Kopenhagen een VN-klimaattop over plaats.

Er wordt weliswaar minder geveild, maar er is nu wel meer oog voor concurrentieverhoudingen en de toedeling van het deel gratis emissierechten gaat op basis van een CO₂-benchmark. Er is al een werkende CO₂-markt en CO₂-prijs; veilen is dan niet essentieel. Het vereenvoudigt de koppeling met aankomende de CO₂-markt in de VS.

Tips & Trucs

- Veiling van emissierechten wordt gefaseerd ingevoerd
- Een klein bedrijf (<25kton/35MWth) en een ziekenhuis kan, indien gewenst onder CO₂-emissiehandel uit, maar moet dan wel CO₂-maatregelen nemen.
- Bos-credits gaan eindelijk een rol spelen op de verplichte CO₂-markt.
- De overdracht van CO₂-emissierechten vanaf 2013 via het Europees register, zodat eenieder binnen de EU en met bedrijven in andere landen of regio's en staten kan handelen.
- Het effect van de klimaat-afspraken op de CO₂-emissieprijs is nihil, want het overall tekort blijft hetzelfde (80 tot 100 Mton per jaar). Als er in 2009 lange termijnsignalen zijn, zoals doelen voor na 2020 en 2050, de VS meedoen en bedrijven 'forward looking', handelen, kan de CO₂-prijs al in 2012 naar Euro 27 gaan. Blijven dergelijke signalen achterwege, kan de prijs rond Euro 9 en 16 worden.

Weblinks:

- www.emissierechten.nl/EP_energie_en_klimaatpakket_17dec.pdf
- www.emissierechten.nl/marktanalyse.htm
- <http://unfccc.int/>