

Wat betekenen ophanden zijnde bezuinigingen en verkiezingen voor emissiehandel?

Jos Cozijnsen en *Energiegids.nl*, April 2010

Uitgaven voor klimaatbeleid zijn ook onderzocht in het kader van de ambtelijke werkgroepen. Bij de aankomende verkiezingen wordt streng gekeken naar rol van de markt en het falen daarvan. En de vraag is dan hoeveel er van klimaatbeleid overeenind en wat het lot is van de emissiemarkt. Er blijkt sprake te zijn van een positieve, ambivalente, maar nog te weinig creatieve houding t.a.v. de emissiemarkt te bestaan, zowel bij de ambtelijke werkgroepen als bij de politieke partijen.

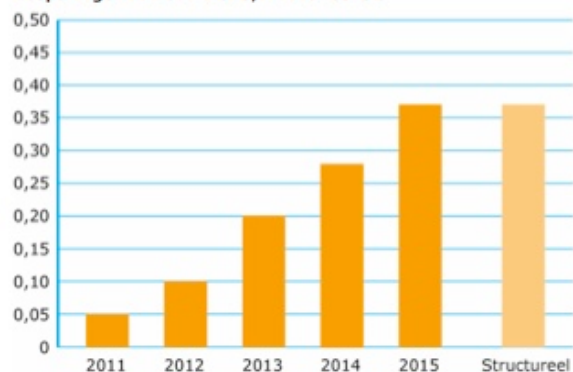
“Werkgroep 1, Energie en Klimaat, van de brede heroverweging” richtte zich op de uitgaven *in het binnenland* voor duurzame energie en klimaat. Want de jaarlijkse duurzame energie-uitgaven stijgen volgens haar van 1 naar 4,9 miljard euro in 2020. En de kosten om de CO₂-doelen te halen zijn zo’n 3,5 miljard in 2020. Ze geeft aan dat om de diverse vormen van markt-falen te corrigeren er een combinatie van instrumenten nodig, waaronder emissiehandel. Ze komt dat tot 6 varianten. Een belangrijk onderdeel is het vervangen van een aantal subsidies door verplichtingen (besparing 1,4 miljard in 2020) en aansluiten bij Europese doelen in plaats van nationale doelen.

Weinig creativiteit t.a.v. CO₂-handel

Op het punt van de emissiehandel zijn er eigenlijk geen creatieve ideeën ontwikkeld. Er wordt in een van de varianten ‘Beleidsvariant 1.D 30% reductie broeikasgassen voor de niet ETS’ aangegeven dat de glastuinbouw een ‘vereveningssysteem voor CO₂-reductie start, wat eigenlijk niets met emissiehandel te maken heeft, want er zijn geen CO₂-plafonds en er wordt net aan reductie verdiend. Er zou komen 3 ‘puntbronnen’ extra in het emissiehandelssysteem. Dat zal waarschijnlijk gaan om 3 chemische of chip-fabrieken met niet-CO₂-gassen; maar dat wordt niet verder uitgewerkt.

- Bij de glastuinbouw wordt een vereveningssysteem geïntroduceerd, drie puntbronnen voor overige broeikasgassen worden onder het ETS gebracht en met (een deel van) de industrie die per 2013 verplicht onder het ETS valt, gaat dan geen emissieruimte mee. Dit vereist instemming van de Europese Commissie (notificatie kan op korte termijn plaatsvinden).
- Afspraken of verplichting om de resultaten van onderzoeksprogramma’s voor emissiereductie in de agrarische sector toe te passen.

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro’s



Totale besparing van de bezuinigingen, naast bovengenoemde, bij deze variant

De werkgroep noemt ook de risico’s van het ‘luchtbed’-effect. Als je energiebesparing bereikt, en dat van het energienet afgaat, besparen de energie-bedrijven CO₂, maar omdat ze al onder emissiehandel vallen, blijven er emissierechten over, waardoor weer meer kan worden geëmitteerd. Men geeft aan, net als minister van der Hoeven

in haar pleidooi voor minder subsidie, dat het gaat om het beter afstemmen van subsidies, regelgeving en emissiehandel, maar zonder dat keuzes worden gemaakt over de precieze bijdrage van de diverse instrumenten. Men komt met 6 varianten. Dat houdt het wel onduidelijk.

De werkgroep had daarom iets creatiever met de emissiemarkt zelf, als belangrijk onderdeel, om kunnen gaan. Naar verluid is er bij het ministerie van Financiën en VROM best interesse om de emissiemarkt mogelijk te maken voor kleinere bedrijven en projecten die los van het energienet staan. Je zou bijvoorbeeld op een kantorenpark, eigen duurzame energie op kunnen wekken. Of in de landbouw meer CO₂ in de bodem kunnen vastleggen of niet CO₂-emissies (lachgas, methaan) kunnen terugdringen een daarvoor CO₂-credits uitgeven die men op de markt kan verkopen. Dit idee van het gebruik maken ca de CO₂-markt in plaats van of in aanvulling op subsidie heet 'domestic offsets'. Het wordt als mogelijkheid in de Emissiehandelrichtlijn voor na 2012 opgevoerd. Het wordt echter niet uitgewerkt. Een studie van Arcadis en Joint Implementation Netwerk in opdracht van het ministerie VROM en Energy Valley in 2009, had de voor- en nadelen van een dergelijk systeem al wel in kaart gebracht.

Een andere bezuinigingsoptie, met gebruikmaking van de emissiemarkt, is het verkopen van de CO₂-credits die de overheid door investering in projecten in ontwikkelingslanden (Clean Development Mechanism, CDM) en andere industrielanden (Joint Implementation, JI) had gerealiseerd te verkopen op de CO₂-markt. Via de aankoop van buitenlandse CO₂-credits wilde men de helft van de benodigde CO₂-reducties – om van 2008 tot 2012 6% onder het emissieniveau van 1990 te komen - in het buitenland kopen. Door de recessie zijn deze credits niet meer nodig en haalt Nederland de Kyoto-doelstelling ook zonder deze aanschaf. Het kan om totaal 10 miljoen ton CO₂-credits gaan, met op de CO₂-markt een waarde van Euro 120 miljoen. Deze optie is wellicht niet meegenomen omdat het niet strikt om bezuinigingen om *maatregelen in het binnenland* gaat, maar het lijkt over het hoofd gezien. Hoewel om het terugverdienen van uitgaven gaat, is het toch ook een vorm van besparing, met gebruikmaking van de emissiemarkt.

Opvallend is dat de peiling die het bureau van Maurice de Hond na de presentatie van de bezuinigingsvoorstellen opleverde dat een meerderheid van de bevolking tegen bezuiniging op subsidie voor duurzame energie was en tegen het verminderen van klimaatdoelstellingen. Het verschilde natuurlijk tussen de partijen waar voor men zei te stemmen, maar het is toch een opmerkelijk resultaat. Dat is het zeker gezien de ophef de afgelopen maanden over de fouten in IPCC-rapporten over de mogelijke gevolgen van klimaatverandering.

Wat kan verwacht worden van de bezuinigingen als we afgaan op de verkiezingsprogramma's? Wil men minder gebruik van de markt in het algemeen, of wil men dat daar voor klimaatbeleid juist wel meer gebruik van gemaakt wordt? De belangrijkste programma's worden nader bekeken.

- Het **CDA** stelt de uitgaven aan JI en CDM wel ter discussie en of dat van ontwikkelingsgeld af zou moeten gaan, maar maakt hier geen keuze in. Wel geeft men aan dat 0,7% van het BNP naar ontwikkelingssamenwerking moet blijven gaan, maar dat de huidige extra 0,1% van het BNP t.b.v. energie en milieu in ontwikkelingslanden wellicht niet volgens ODA-regels hoeft te gaan, maar naar eigen inzicht. Dus dat Nederland daar bijv. CDM-projecten uit kan betalen of ander CO2-beleid. Men stelt dat milieuwetgeving niet ten koste van groei bijvoorbeeld in de luchtvaart en de landbouw, mag gaan en dat oplossingen voor het energievraagstuk niet primair van gedrag of subsidie moeten komen maar van de economie, innovatie en technologie. Men wil maatregelen als kostenpost opvoeren en als Nederland expliciet pleiten voor een Emissiehandelssysteem op Europees en wereldniveau. De SDE-subsidie moet meer gaan over rendabiliteit en innovatie. Er staat dat Nederland zich 'fier' moet houden aan de 20% CO2-reductie in de EU in 2020, waarmee de 30% van het vorige kabinet lijkt te worden verlaten. Ook een vorm van bezuiniging.
- **D'66** wil niet op de VS en China wachten en een vlucht naar voren maken. Men zegt in de regel voor minder overheid te zijn en voor markten met de overheid als marktmeester. Toch stelt men energiebesparing te verplichten in de woningbouw en voor woningeigenaren, via het energie-label. Men is ambivalent t.a.v. emissiehandel. Aan de ene kant wil men meer CO2-kosten doorbereken en meer veilen maar gelijk een prijsvloer (minimum CO2-prijs) instellen in combinatie met een energiebelasting om prijsvolatiliteit te voorkomen. Men wil meer gebruik van emissiehandel maken, maar dan wel Europees verband i.v.m. concurrentie. D'66 wil een aandeel duurzaam in 2020 van 35%. Een feed-in tarief voor duurzame energie, net als Duitsland (dat is geen subsidie want de markt, en dus de consument betaalt) en CO2-opslag wil men verplichten.
- **Groen Links** wil een CO2-doel voor Nederland van 30% in 2020 en voor de EU 40%. Men ziet meer in verplichtingen en subsidies (een feed-in tarief) en wil emissiehandel met een 100% veiling voor alle bedrijven, en een minimumprijs en dus geen gratis emissierechten meer. Alle bedrijven die niet onder emissiehandel vallen krijgen een CO2-belasting van Euro 25 per ton. Nieuwe energiecentrales krijgen een verplichte minimum CO2-norm en bestaande krijgen te maken met een kolenbelasting, zolang de CO2-prijs te laag is. CO2-opslag wordt niet gesubsidieerd.
- De **VVD** zet in op een verantwoord energie- en klimaatbeleid wat wil zeggen wel CO2-doelen, maar niet regelen hoe dat wordt bereikt. Men wil van subsidie af. Wel komt er 450 miljoen voor innovatie en een garantieregeling.
- De **PvdA** wil dat Nederland de duurzaamste van Europa wordt en zo tot innovatie prikkelen en trots: 20% duurzaam en 30% CO2-reductie in 2020. Men ziet veel voordelen in vergroening van het belastingstelsel (dus budgetneutraal). Dus niet meer subsidies maar meer regelgeving: verplicht aandeel duurzaam, 35% in 2020, verplichte biomassa-bijstook in kolencentrales en nieuwbouw-eisen.
- **ChristenUnie**
Men wil ambitieuzere doelstellingen:
Reductie van 30% in 2020, t.o.v. 1990 en 80-95 % van de emissies in 2050.
Bovendien 20% hernieuwbare energie in 2020, en in de periode 2011 tot 2015.
Door: heffing op fossiele energie en meer subsidie op duurzaam om te lage stroomprijzen te corrigeren.
 - energieneutrale overheidsgebouwen in 2030
 - verplichte biomassa-bijstook
 - lager vastrecht voor consument
 - verplicht aandeel duurzaam pas indien rendabel
 - allerlei stimulering en garantie voor ondernemingen
 - In EU-verband afbouwen van milieuschadelijke subsidies.
 - Voorstander van gebruik van de CO2-markt, maar dan wel bevorderen schaarste van emissierechten (hogere prijs); niet duidelijk hoe.
 - CO2-markt ook meer laten opleveren voor ontwikkelingslanden, daar ligt een investeringskans.

■ **SP**

Ook CO₂-doelstellingen voor de langere termijn, 2050

Ontwikkelingslanden een hand helpen met het opzetten van een goed klimaatbeleid. De verkleinen veestapel: 14% van emissies

Subsidie voor WKK en DE bij landbouw en gebruik van afgevangen CO₂.

Doorgaan met emissiehandel, maar stapsgewijs schaarser maken en rechten veilen; niet meer gratis weggeven.

Ruimere subsidie voor zonnepanelen en een Klimaatwet met maatregelen voor een duurzame energievoorziening. De subsidie beperken tot technieken die nog volop in ontwikkeling zijn, zoals zonnestroom. Voor wind, biomassa en andere technieken die al bijna volwassen zijn, komt er een verplicht aandeel duurzame productie voor de energieleveranciers.

■ **PVV**

Het programma komt medio april uit, maar we weten van de PVV:

- CO₂ is voedselvriend
- Geen voorrang voor duurzaam
- Klimaatprobleem is hype
- Dus we verwachten hier bezuinigingen op subsidie;
- onbekend is wat men van emissiehandel zelf vindt, maar in het algemeen wil PVV van Europese regels als emissiehandel af en lidmaatschap Kyoto opheffen als dat zou kunnen

■ **TON**

- Wel klimaatprobleem aanpakken maar dan liever met kernenergie.
- In afwachting van kernfusiecentrale vormt de huidige generatie veilige kerncentrales de enige en hoogst noodzakelijke tussentijdse oplossing voor het broeikasgasprobleem.

Zoals ook de analyse van CE Delft van de verkiezingsprogramma's laat zien laten de verkiezingsprogramma's meer van hetzelfde zien, en een verdeling tussen links - met meer subsidie en regelgeving – en rechts – met meer aandacht voor 'oude technologie' en meer markt. Er wordt nog weinig met de bezuinigingskeuzes gedaan die de Ambtenarenwerkgroepen hebben gesuggereerd en er wordt weinig creatief met de mogelijkheden van emissiemarktwerking gedaan.

Concluderend kan men stellen dat er steun blijft en kansen liggen voor het gebruikmaken van de emissiemarkt en dat verdere studie en discussie nodig over hoe de emissiemarkt verder kan worden gebruikt, door een focus op innovatie en het uit te breiden naar andere sectoren, zoals landbouw, verkeer en gebouwde omgeving. Ook omdat het ook een kans is voor besparing bij de overheid. De steun voor de markt is ook ambivalent omdat de meeste partijen toch voorkeuren hebben voor bepaalde technologieën en dat niet aan de markt willen overlaten. En men ziet emissiehandel minder als een manier om betaalbare CO₂-reductie te realiseren en naar de vragers (kopers) te brengen, maar als een geldmachine door met veiling van rechten innovatie en nieuwe technieken mogelijk te maken. Daarom willen diverse partijen het emissiehandelssysteem aanvullen met verplichtingen en prijsmechanismes. Dat zijn beide ingrepen die de emissiemarkt juist weer minder effectief maken. Maar het schetst een positieve, ambivalente en te weinig creatieve houding t.a.v. de emissiemarkt. Dat zagen we ook bij de ambtelijke werkgroepen.