

Kans op weglek door afschaffing fossiele subsidies lijkt beperkt

De mogelijke weglek van economische activiteit is een van de voornaamste argumenten tegen het afschaffen van fossiele subsidies. Nieuw onderzoek naar het effect van het Europese emissiehandelsstelsel plaatst echter grote vraagtekens bij de weglekaanname.

ROWENO HEIJMANS

Universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de Norwegian School of Economics

In Nederland woedt een fel publiek debat over het afschaffen van fossiele subsidies. Volgens voorstanders van afschaffing valt het subsidiëren van de fossiele industrie niet te rijmen met de voorgenomen uitfasering van fossiele brandstoffen: het is dweilen met de kraan open (Gerlagh et al., 2024).

Tegenstanders poneren dat het effect van de fossiele subsidies op de uitstoot wel meevalt, daar regulering van de uitstoot voor een groot deel geschiedt middels het EU ETS, een normeringsinstrument dat een hard plafond voor de emissies vaststelt. Ze vrezen dat het afschaffen van de subsidies daarentegen wél de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in gevaar zou kunnen brengen, als economische activiteit zich (met de daarbij behorende uitstoot) verplaatst naar andere delen van de wereld waar de kosten van uitstoot lager zijn (Mulder et al., 2024).

Het is een relevant debat, waarin zowel voor- als tegenstanders interessante argumenten te berde brengen en belangrijke nuances plaatsen in een ingewikkelde discussie. De inzichten uit een nieuwe studie in de *Review of Economic Studies* (Colmer et al., 2024), een van de vijf voornaamste en invloedrijkste wetenschappelijk vakbladen binnen de economie, kunnen dit debat weer een stap verder brengen, zo betoog ik in deze bijdrage.

Geen weglek door Europese emissieprijs

Colmer et al. (2024) laten zien dat het EU ETS ertoe heeft geleid dat de CO₂-uitstoot van gereguleerde Franse bedrijven met circa vijftien procent is gedaald. Cruciaal hierbij is dat deze daling van de uitstoot *niet ten koste is gegaan van economische activiteit*: er is geen aantoonbaar effect op zowel de toegevoegde waarde van, als de werkgelegenheid bij bedrijven onder het EU ETS. Wel daalt hun emissie en nemen kapitaalinvesteringen toe. Het EU ETS lijkt bedrijven er dus toe aan te zetten om gericht te investeren in technologieën die de emissie van hun productie verlagen.

Weglek van emissies lijkt bovendien geen rol te spelen. Colmer et al. (2024) bekijken drie kanalen waarlangs weglek plaats kan vinden, namelijk via de bevoorradingsketen, via de goederenmarkt en via het gebruik van ongereguleer-

de productielocaties binnen eenzelfde groot bedrijf. Aan de hand van hun data lukt het hen niet de nul-hypothese dat er géén weglek is te verwerpen. Ofwel, er is geen reden om te veronderstellen dat er emissies uit het EU ETS weglekken.

Een mogelijke verklaring is dat uitstootverlagende investeringen op korte termijn kostbaar zijn, maar zich op termijn terugbetalen via lagere variabele productiekosten (Colmer et al., 2024). Bedrijven lijken deze investeringen te verkiezen boven het verplaatsen van de productie, wat ook kosten met zich meebrengt.

Een belangrijke kanttekening is dat Colmer et al. (2024) beschikken over data tot eind 2012. In die periode was gratis uitgifte van uitstootrechten in het EU ETS de norm. Die gratis rechten dienden de concurrentiepositie van Europese bedrijven op peil te houden en het weglekeffect te beperken. Belangrijk is echter om ons te realiseren dat de ETS-rechten verhandeld werden en de prijs op de markt, ondanks de uitgifte van gratis rechten, met een gemiddelde marktprijs van zo'n vijftien euro positief was in de tijdreeks van Colmer et al. (2024). Die prijs geeft aan dat de uitstootrechten, ondanks de uitgedeelde rechten, een schaars goed waren. Die marktprijs is bepalend voor de besluitvorming van bedrijven: er zijn hierdoor (opportunities)kosten verbonden aan de uitstoot, wat de effectieve productiekosten van gereguleerde bedrijven verhoogt. Ondanks die hogere kosten is er echter geen sprake van weglek.

Inzicht relevant voor fossiele subsidies

De inzichten uit de analyse van Colmer et al. zijn ook relevant voor de Nederlandse discussie over het afschaffen van fossiele subsidies, waarin de aanname een grote rol speelt dat een hogere uitstootprijs leidt tot weglek. Colmer et al. zien dat die aanname eerder niet opging. Het is op voorhand dus allerminst zeker dat afschaffing van fossiele subsidies wél tot weglek van economische activiteit zou leiden. Waarom zouden bedrijven niet ook in dat geval kiezen voor investeringen die de uitstoot binnen Europa verlagen, zoals ze dus ook eerder bij het EU ETS hebben gedaan?

Literatuur

Colmer, J., R. Martin, M. Muûls en U.J. Wagner (2024) Does pricing carbon mitigate climate change? Firm-level evidence from the European Union Emissions Trading System. *The Review of Economic Studies*, te verschijnen. Artikel te vinden op academic.oup.com.

Gerlagh, R., S. Smulders en D. van Soest (2024) Europese emissiehandel en grensheffing helpen bij afbouw fossiele subsidies. *ESB*, 109(4832), 164–167.

Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al. (2024) *Weglek wel reden tot zorg bij afschaffing van Nederlandse fossiele subsidies*. *ESB Reactie*, te vinden op esb.nu.