

Betalen voor het beperk

Je kunt uit een onverwachte hoek gelijk krijgen. Dat overkomt Donald Trump in deze *ESB*. Servaas Storm en Goher-Ur-Rehman Mir laten zien dat een verdere economische ontwikkeling niet vanzelf tot een lagere CO₂-uitstoot zal leiden. Want verlaging van de uitstoot zal ten koste gaan van de groei.

Dat Donald Trump gelijk heeft wat betreft de economische kosten van CO₂-emissiereductie, betekent natuurlijk niet dat de door hem voorgestelde oplossing – niks doen aan het probleem – een verstandige keus is. Internationaal zijn er daarom klimaatafspraken en in de Europese Unie is er een systeem met verhandelbare vergunningen om de CO₂-uitstoot te beperken.

VOLGENS HET BOEKJE

Het emissiecertificatensysteem is een economische oplossing volgens het boekje. De Europese Unie bepaalt de collectieve opgave en stelt vast hoeveel er maximaal mag

worden uitgestoten, het emissieplafond. Voor die hoeveelheid CO₂ maakt de Europese Unie uitstootcertificaten, en bedrijven moeten certificaten inleveren als ze vervuilen.

In theorie heeft dit systeem twee sterke punten. Ten eerste ontstaat er hierdoor een prikkel om schoon te produceren. Vervuilende bedrijven hebben veel certificaten nodig en zijn dus duurder uit. Ten tweede is die prikkel zodanig vormgegeven dat deze vergroening op de meeste efficiënte manier gebeurt. Doordat de certificaten vrij verhandelbaar zijn, zorgt de onzichtbare hand van Adam Smith ervoor dat de productieprocessen die het goedkoopst te vergroenen zijn, zullen vergroenen.

Helaas is de praktijk weerbarstig en komen beide punten niet goed uit de verf.

TE KLEINE PRIKKEL

Om te beginnen is vervuilen in Europa te goedkoop. Sinds Pigou (1920) weten we dat de private kosten van de vervuiling even hoog moeten zijn als de maatschappelijke schade die erdoor ontstaat. Het uitstoten van een ton CO₂ kost nu zo'n zes euro (zie de infographic). Dat lijkt te goedkoop.

Naarmate de aarde opwarmt, komen natuurrampen vaker voor, en zijn er forse investeringen en aanpassingen nodig om onze omgeving leefbaar te houden. Deze risico's en kosten zijn hoger als er meer CO₂ uitgestoten wordt – en de aarde dus nog verder opwarmt. Op basis hiervan kun je de maatschappelijke schade van de uitstoot van een ton CO₂ berekenen. Steven Poelhekke bespreekt in zijn bijdrage verschillende studies die dat hebben berekend. Een prijs boven de 100 euro per ton komt vaak voor, en hij noemt 67 euro per ton de beste schatting.

Harm van de Wetering en Tamarah Andriessen van de Nederlandse Emissieautoriteit kiezen voor een andere benadering. Zij stellen simpelweg vast dat de huidige emissieprijs te laag is om te prikkelen tot grote emissie-reducerende innovatie.

De prijs is mede laag vanwege de economische crisis en omdat vele certificaten gratis worden weggegeven. De economische crisis heeft ervoor gezorgd dat de economie nu kleiner is dan we een aantal jaren geleden dachten – en een kleinere economie stoot minder CO₂ uit. Van de certificaten wordt er 55 procent gratis weggegeven aan sectoren die sterk aan internationale concurrentie onderhevig zijn, zoals de zware industrie. Dit om te voorkomen dat deze bedrijven nadeel ondervinden van hun vestiging in de EU.

Terug- en vooruitblik op het Europese emissiehandelssysteem	456
HARM VAN DE WETERING EN TAMARAH ANDRIESSEN	
Infographic: Emissies en emissierechten	458
ESB REDACTIE	
Terwijl de Europese CO ₂ -emissies dalen, stijgt de uitstoot in Nederland	460
MILAN ELKERBOUT	
Opties om emissiehandel te laten bijdragen aan de energietransitie	462
CORJAN BRINK EN HERMAN VOLLEBERGH	
Schonere energiesector leidt tot meer vervuiling industrie	466
STEVEN MOUS EN MACHIEL MULDER	
De CO ₂ -uitstoot daalt niet met economische groei	470
SERVAAS STORM EN GOHER-UR-REHMAN MIR	
Voor een optimale prijs is een CO ₂ -belasting nodig	474
STEVEN POELHEKKE	
Emissiehandel: waar een wil is, is een weg	478
BAS EICKHOUT	

en van de CO₂-uitstoot?

WATERBEDEFFECT

Daarbovenop doet het emissiehandelssysteem de CO₂-besparingen van nationale initiatieven teniet. Omdat de CO₂-emissieprijs te laag is, is het marktmechanisme alleen niet genoeg om de productie te vergroenen. Nationale overheden die ambitieuzer zijn – en dat zijn ze eigenlijk allemaal, zelfs Oost-Europa kent een energietransitiebeleid – nemen daarom zelf extra maatregelen, van het verstrekken van subsidies voor groene energieproductie en energiebesparingsmaatregelen tot het simpelweg sluiten van vervuilende fabrieken en het nationaal extra belasten van CO₂-emissies (dat doen ze in het Verenigd Koninkrijk). Milan Elkerbout laat in deze *ESB* zien dat dit aanvullende beleid omvangrijk is.

Deze maatregelen zijn inefficiënt, in de zin dat ze niet per se de meeste CO₂-besparing per euro opleveren. Vanuit het perspectief van een goed werkende emissiecertificatenmarkt zijn het marktverstoringen.

Maar belangrijker is dat deze energietransitiemaatregelen niet werken vanwege het zogenaamde waterbedeffect. Als de overheid besluit om een vervuilende centrale te verduurzamen, dan koopt die centrale minder certificaten in. Door de lagere vraag naar certificaten daalt de prijs een beetje en kan het er voor een ander bedrijf elders in Europa marginaal uit om net wat meer te vervuilen. Het aantal aangeboden certificaten verandert immers niet. In hun bijdrage schatten Steven Mous en Machiel Mulder dit waterbedeffect in.

Overigens wordt deze economische logica niet altijd overall even makkelijk geaccepteerd. In november 2014 moest minister Kamp naar de Kamer toen het Centraal Planbureau erop wees dat het maatschappelijke kostenbatensaldo van het megaproject Wind op Zee negatief was, omdat men, vanwege het emissiehandelssysteem, de baten van de uitgespaarde CO₂-emissies niet mag meetellen als die CO₂ elders in Europa uitgestoten wordt. Volgens de minister deugde de berekening niet.

OPLOSSINGEN

De meest voor de hand liggende oplossing om de CO₂-uitstoot te beperken en de energietransitie een flinke slinger te geven, is het verlagen van het emissieplafond. Met een lager plafond schiet de prijs van CO₂-certificaten omhoog en speelt het waterbedeffect een kleinere rol.

Dit lijkt echter niet haalbaar; het is tekenend dat Euro-

parlementariër Bas Eickhout in zijn column voor aanvullende actie op nationaal niveau pleit. En het is wellicht ook niet wenselijk; Milan Elkerbout bepleit in zijn artikel een meer gedifferentieerde aanpak omdat de verschillen tussen landen en sectoren groot zijn.

Corjan Brink en Herman Vollebergh bespreken ten slotte de opties voor Nederland. Eentje springt er daarbij uit: het opkopen van CO₂-certificaten met het doel ze niet te gebruiken – dat verlaagt het emissieplafond. Door certificaten op te kopen kan de energietransitie ondersteund worden en wordt het waterbedeffect omzeild.

Dit is geen raar idee. Vorige maand maakte de Radboud Universiteit bekend certificaten weg te gooien in de hoop een maatschappelijke discussie aan te zwengelen (NOS, 2017) en de Nederlandse emissieautoriteit heeft een webpagina met informatie voor particulieren die dit graag willen doen.

Maar helemaal bevredigend is het opkopen van CO₂-certificaten om ze niet te gebruiken niet. Het is in feite een verlaging van het Europese emissieplafond, waarvoor de nationale overheid betaalt. Landen die certificaten kopen, doen dat eigenlijk omdat de regeringsleiders het niet eens kunnen worden over een verlaging van het plafond.

LITERATUUR

NOS (2017). *De Radboud Universiteit gooit vervuilingste-goed weg - als statement*. Nieuwsbericht op nos.nl op 16 september 2017.
 Pigou, A.C. (1920) *The economics of welfare*. Londen: MacMillan.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
 lukkezen@economie.nl

