



## Grootvader is geen haar beter

**Auteur(s):**

Dril, A. van

*De auteur is werkzaam bij energie Onderzoekscentrum Nederland (ecn).*

[vandril@ecn.nl](mailto:vandril@ecn.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4381, pagina 788, 1 november 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

emissierechten

*Leidt het gratis uitdelen van pakketjes emissierechten tot een hogere kostprijs en minder vraag naar producten? Dit is zeer twijfelachtig.*

**In oktober 2001 heeft de Europese Commissie een concept richtlijn voor emissiehandel gepubliceerd. Begin van dit jaar heeft de nationale Commissie co2-handel, onder leiding van Vogtländer haar adviezen op dit punt gerapporteerd. De ser heeft in maart een voorkeur uitgesproken voor een Europees systeem.**

### Allocatie

Volgens de eu-richtlijn moeten nationale allocatieplannen worden gemaakt. Niet de mate van emissiereductie of kostenbesparing, maar de verdeling van de emissierechten over bedrijven is het belangrijkste onderwerp van de discussies en onderhandelingen. In dat kader wordt momenteel veel lobbywerk verricht. Een belangrijk discussiepunt is de wijze van allocatie van rechten aan de verschillende emittenten: met veilen, met 'grandfathering' of met 'prestatienormen' (de begrippen worden hieronder uitgelegd). Zowel in Nederland als in eu-verband spitst de discussie zich toe op de keuze tussen grandfathering en prestatienormen, met vele argumenten over en weer. Dit artikel bekritiseert één belangrijk economisch argument vóór grandfathering: dat de marktwaarde van de gratis verkregen rechten in de kostprijs van de producten wordt doorberekend en leidt tot neerwaartse volumeaanpassingen, waardoor emissies worden gereduceerd.

#### Veilen

Indien bedrijven moeten bieden op het recht om co2 uit te stoten, kan snel duidelijk worden bij wie emissies het goedkoopst kunnen worden vermeden. Een nadeel van geveilde emissierechten is echter dat de emittent extra kosten heeft ten opzichte van concurrenten die geen emissierechten hoeven aan-kopen. Daardoor groeit de import van energie-intensieve producten van buiten de eu. Veilen is voor de beleidsmakers in Brussel een moeilijk begaanbare weg; er is veel weerstand tegen deze vorm van allocatie<sup>1</sup>.

#### Grandfathering second best?

Volgens de concept eu-richtlijn moet in de eerste periode van 2005-2008 grandfathering plaatsvinden. Bij grandfathering wordt een vaste hoeveelheid emissierechten gratis uitgedeeld. Grandfathering is bedoeld als een tegemoetkoming aan energie-intensieve sectoren die groot initieel nadeel van veiling zouden ondervinden. Omdat deze rechten een marktwaarde hebben, wordt grandfathering wel beschouwd als een vermogensoverdracht. Bij grandfathering moeten rechten worden aangekocht voor productie die groter is dan waarvoor rechten zijn toegekend.

Ook bij allocatie via prestatienormen worden de rechten gratis verstrekt, maar dan proportioneel met de productie<sup>2</sup>. Allocatie via een prestatienorm kan werken als een subsidie op energie-intensieve producten en processen. Bij een prestatienorm worden namelijk door nieuwe productie nieuwe rechten gecreëerd. Die nieuwe rechten hoeven niet op de emissiemarkt gekocht te worden en zijn dus niet kostprijsverhogend. Daardoor mist de productmarkt dit prijssignaal van de emissiekosten. Dit is de voornaamste theoretische argumentatie tegen prestatienormen en vóór grandfathering. In de praktijk zal echter ook bij grandfathering de waarde van het emissierecht niet of nauwelijks doorberekend kunnen worden. Daarvoor worden in dit artikel een aantal argumenten gegeven.

### Veronderstelde effecten

Er zijn drie effecten die door een hoge marktwaarde van gratis toegekende emissierechten optreden. Ten eerste zal een bedrijf reductiemaatregelen treffen, zodat het rechten kan verkopen. Dit effect leidt niet tot prijsverhoging, maar tot een verschuiving van de kostencomponenten. Dat geldt zowel voor grandfathering als bij prestatienormen.

Als de allocatie onvoldoende het productievolume dekt, stijgt de kostprijs. Is de toekenning ruimer, dan daalt deze. Dat kan in theorie leiden tot het tweede effect: een reactie van de afnemers via de prijselasticiteit van de vraag. Ook dit geldt zowel bij grandfathering als bij allocatie volgens een prestatienorm. Op de totale kosten maakt het immers geen verschil of een prestatienorm te streng is of de grandfathering te weinig voor het productievolume. Ten derde ontstaat bij grandfathering nog een versterking van dit volume-effect: bij

uitbreiding van de productie moeten extra rechten worden ingekocht. Bij een prestatienorm is productieuitbreiding minder kostbaar. Alleen voor de marginale productie komt de emissieprijs bij grandfathering volledig terug in de kosten. De neoklassieke veronderstelling is evenwel dat deze marginale kostprijs de marktprijs voor het totale productievolume wordt. Een hoge emissieprijs heeft dan een belangrijke invloed op vraag en aanbod en leidt tot minder productie. Er zijn echter een aantal argumenten waarom dit mechanisme niet zal optreden.

## De praktijk

Ten eerste is de productiecapaciteit slechts moeilijk aan te passen. Doorwerking van marginale kosten in de productprijs gebeurt alleen op de lange termijn, indien de productiecapaciteit groeit en alle kosten variabel zijn. Substantiële groei van de aan emissiehandel deelnemende sectoren wordt in Europa niet meer verwacht. Inkringing van productiecapaciteit leidt tot kapitaalverliezen. Bij geïntegreerde chemische bedrijven, ijzer- en staalbedrijven en raffinaderijen is de productiecapaciteit gefixeerd in de meeste procesonderdelen, zodat een integrale procesinkrimping moeilijk is. Sluiting van een van de twee Nederlandse hoogovens kan niet gelijktijdig geschieden met halvering van de capaciteit van de cokesfabriek en de staalfabriek. De waarde van grandfatherde emissierechten is onvoldoende prikkel om in te krimpen. In [tabel 1](#) worden kapitaalverliezen bij sluiting voor verschillende sectoren vergeleken met een optimistische waarde van de emissierechten.

**Tabel 1. Kapitaalverliezen bij inkrimping kapitaalgoederenvoorraad, tegenover de waarde van emissierechten verkregen bij inkrimping van de productie-capaciteit, in miljoenen euro**

	waarde procesgebonden kapitaalgoederen- voorraad	waarde emissierechten over tien jaar bij 20 euro/ton co2
basischemie	23.234	3607
basismetaal	9775	2626
papierindustrie	6606	757
olieraffinage	12.160	2038

Bron: cbs, diverse bronnen, eigen bewerking.

Grandfathering leidt, ten tweede, dus ook niet tot vermogenstoename, zoals wel wordt

gesuggereerd <sup>3</sup>. De waarde van emissierechten komt pas beschikbaar wanneer het bedrijf stopt, en dan is de waarde van het totale vermogen fors gedaald. De allocatie is hooguit een voortzetting van het bestaande recht om te emitteren.

Ten derde blijft de prijs van emissierechten laag. Allocatie van co2-rechten blijft voorlopig de productiecapaciteit dekken. De allocatie van co2-emissierechten vindt grotendeels plaats op basis van wat de komende tien of twintig jaar haalbaar geacht wordt in lijn met klimaatverdragen, niet wat voor het milieu noodzakelijk zou zijn op lange termijn. Dat is heel wat anders dan bij nox of so2- handel waar reducties van vijftig tot tachtig procent gerealiseerd worden in een beperkt aantal jaren. Voor klimaatbeleid moet Nederland zes procent reduceren in 2008-2012, maar het wil een belangrijke inspanning hiertoe in het buitenland verrichten <sup>4</sup>. De binnenlandse emissie zal stijgen met drie procent en binnenlandse co2-emissie zelfs met elf procent <sup>5</sup>. De komende tien jaar zal de allocatie volgens de richtlijn moeten overeenstemmen met het ingezette beleid voor de energie-intensieve bedrijven. Het tempo van vermindering van de hoeveelheid rechten zal niet wezenlijk sneller gekozen worden dan wat technisch en kostenneutraal in de verschillende sectoren bereikt kan worden. In de gemiddelde kostprijs blijft de aanvullende inkoop van rechten dus een beperkte rol spelen. Het is niet te verwachten dat allocatie in andere eu-landen wezenlijk strenger zal zijn.

Ten vierde verhindert concurrentie doorberekening. De sectoren die gaan handelen, hebben te maken met scherpe concurrentie op internationale productmarkten. De bedrijven die vallen onder de eu-richtlijn maken vrij homogene goederen die op prijs concurreren: staal, papier, motorbrandstoffen, elektriciteit. De prijselasticiteiten van de buitenlandse handel liggen hoog, op 2 tot 5 <sup>6</sup>. Een verhoging van de gemiddelde verkoopprijs lijkt dan ook onwaarschijnlijk.

Ten vijfde is ook grandfathering proportioneel met de productie. Over de tientallen jaren die nodig zijn voor aanpassing van de productiestructuur zal diverse malen grandfathering plaatsvinden <sup>7</sup>. Nieuwe gratis allocaties zullen geen inbreuk mogen doen op concurrentieverhoudingen en zullen dus moeten gebeuren op basis van actuele verhoudingen in productiecapaciteit. Op lange termijn leidt bij grandfathering meer productiecapaciteit dus ook tot meer rechten, zodat het gaat lijken op een prestatienorm en de prijs van emissie niet doortelt in de marginale productiekosten.

Tenslotte is het twijfelachtig of het doorberekenen van de waarde van emissierechten in de marginale kosten wel zo veel zou opleveren aan vermindering van de vraag. Motorbrandstoffen, staal, papier en chemicaliën zijn grondstoffen die weinig substituten kennen. De vraagreductie die bij een prestatienorm niet bereikt wordt, treedt bij grandfathering dus evenmin op.

## Conclusie

In de praktijk verschilt allocatie via grandfathering of een prestatienorm niet wezenlijk: beide impliceren het handhaven van steun aan energie-intensieve activiteiten. In de praktijk zullen mengvormen van grandfathering en prestatienormen ontstaan, met vooralsnog ruime allocatie <sup>8</sup>. In plaats van een principiële maar irrelevante discussie te voeren over het allocatiemechanisme, is het beter om overeenstemming te krijgen over het tempo van emissiereductie en de realisatie van een zo groot mogelijke markt voor emissierechten

**1** Zie: Energy intensive industries. Concerns regarding the proposed emissions trading directive, [www.cepi.org](http://www.cepi.org), maart 2002.

**2** Een prestatienorm kan zodanig streng worden vastgesteld dat de totale emissies niet hoger worden dan bij grandfathering. Zie H. Groenenberg en K. Blok in Climate Policy, 2002, nr. 2.

**3** Zie bijvoorbeeld het SER-advies 02/04 emissiehandel, Den Haag, maart 2002.

**4** Uitvoeringsnota Klimaatbeleid 1, ministerie van VROM, Den Haag, 1999.

**5** ECN/RIVM, Referentieraming broeikasgassen, 2002.

**6** Zie o.a. CPB, Stream, model voor milieu-economische verkenningen, oktober 2001. Zie [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

**7** De EU-richtlijn voorziet een eerste periode van drie jaar en vervolgens vijf jaar.

**8** KPMG/EZ, Proefallocatie, oktober 2002, zie [www.minez.nl](http://www.minez.nl)