



Prestatienorm geeft ongelijk speelveld

Auteur(s):

Elzenga, H.,

Oude Lohuis, J.

Milieu- en Natuurplanbureau (mnp) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (rivm).

Hans-Jr.Elzenga@rivm.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4388, pagina 883, 6 december 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

emissies

Binnenkort wordt besloten over Europese emissiehandel voor co2. De stelling van de Nederlandse industrie dat ze sterk zal lijden als de allocatie van rechten op basis van actuele emissies gebeurt, mist grond.

Op 9 december wordt in de milieuraad besloten over de vormgeving van Europese co2-emissiehandel. Ook de speelruimte die lidstaten hebben om hun nationale allocatieplannen voor emissierechten in te vullen, staat daarbij op de agenda.

Volgens de eu-richtlijn moeten alle lidstaten een nationaal plan opstellen voor de toewijzing van emissierechten¹. Deze plannen hebben betrekking op de eerste fase van de emissiehandel, die loopt van 2005 tot 2007. De Europese Commissie zal de voorstellen vervolgens toetsen aan de onderhavige richtlijn en algemene eu-regelgeving (bijvoorbeeld ongeoorloofde staatssteun). Een belangrijke voorwaarde voor de Nederlandse overheid en industrie is dat de lastenverdeling die met de allocatiemethode gepaard gaat geen verstoring van de concurrentieverhoudingen mag geven.

Twee allocatiemethoden waar tot nu toe de aandacht van de overheid en het bedrijfsleven naar is uitgegaan zijn allocatie op basis van actuele of historische emissies (in dit artikel verder aangeduid als grandfathering), en een methode waarbij de initiële allocatie wordt gebaseerd op energieprestatienormen die voortvloeien uit het Nederlandse energiebesparingsbeleid voor de komende tien jaar. Een prestatienorm is gedefinieerd als emissie per gewichtseenheid productie. De allocatie wordt berekend door de norm te vermenigvuldigen met het (verwachte) productievolume in 2005.

Over de mogelijkheid om rechten te veilen is nauwelijks gediscussieerd omdat deze methode in de Europese Richtlijn voor de eerste fase expliciet wordt uitgesloten². In dit artikel wordt daarom niet op deze methode ingegaan (ondanks het feit dat deze methode door milieueconomen als het meest effectief wordt beschouwd).

De stelling van het bedrijfsleven

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft een duidelijke voorkeur voor de prestatienorm-methode. Daarbij zou de allocatie bovendien wat haar betreft periodiek moeten worden aangepast aan het productievolume. Het belangrijkste argument is dat deze methode de concurrentieverhoudingen binnen de eu en tussen de eu en geïndustrialiseerde landen in de rest van de wereld intact zou laten³.

Het bedrijfsleven is bij monde van vno-ncw in ieder geval uitgesproken tegenstander van een verdeling op basis van actuele emissies, omdat bedrijven die in het verleden weinig aan energiebesparing hebben gedaan bij dat systeem zouden worden beloofd, terwijl bedrijven die eerder wel hun best hebben gedaan daarvoor zouden worden gestraft⁴. Vno-ncw stelt dat het Nederlandse bedrijfsleven tot de laatste categorie behoort ("wij zijn al jaren kampioen energiebesparing"), terwijl de concurrenten in "veel" andere eu-lidstaten tot de eerste categorie zouden behoren aldus de organisatie.

In dit artikel wordt ten eerste onderzocht in hoeverre de Nederlandse industrie qua energie-efficiëntie inderdaad voorloopt op industrieën in (veel) andere lidstaten van de eu. Ten tweede onderzoeken wij in hoeverre de stelling houdbaar is, dat initiële allocatie op basis van prestatienormen tot minder verstoring van de concurrentieverhoudingen binnen de eu leidt dan grandfathering. We gaan hier niet in op de vraag welke invloed verschillende allocatiemethoden hebben op de concurrentiepositie van de eu ten opzichte van geïndustrialiseerde landen in de rest van de wereld.

Nederlandse industrie voorloper?

Voor de stelling dat de Nederlandse industrie qua energie-efficiëntie voorloopt op industrieën in veel andere eu-lidstaten, baseert vno-ncw zich op een studie verricht is voor de Europese Commissie en op een tussenrapportage over het Convenant Benchmarking^{5,6}. Deze studies gaan echter niet over energie-efficiëntie-verschillen en zijn daarom volgens ons niet geschikt om de stelling van vno-ncw te onderbouwen.

Reductiepotentieel niet kleiner dan elders

Uit het rapport voor de Europese Commissie blijkt weliswaar dat het voor Nederland in vergelijking met andere lidstaten zeer duur wordt om aan de taakstelling van de 'Burden Sharing Agreement' te voldoen (zes procent reductie van broeikasgassen ten opzichte van 1990), maar de reden hiervoor is vooral dat de prognose van de co2-emissie in 2010 zonder aanvullend klimaatbeleid voor Nederland hoger uitvalt dan voor de meeste andere eu-lidstaten. De zes procent reductie ten opzichte van 1990 komt volgens het rapport overeen met een reductie van 28 procent ten opzichte van de prognose voor 2010. De studie wijst niet uit dat het realiseren van de Nederlandse taakstelling duur is omdat de energieproducerende en -consumerende sectoren (waaronder de industrie) al bijzonder energie-efficiënt zouden zijn en dus het 'laaghangend fruit' al geplukt zouden hebben.

Het percentage co2-reductie dat de Nederlandse energie-intensieve industrie volgens de studie kan realiseren als ze alle maatregelen tot 33 euro per ton (de verwachte prijs van emissierechten) neemt, ligt met ruim tien procent zelfs iets boven het gemiddelde voor de eu. Dit betekent overigens ook weer niet dat de Nederlandse industrie 'dus' achterloopt; het relatief grote potentieel kan ook veroorzaakt worden door een sectorstructuur met een relatief groot aandeel sectoren die nog 'goedkoop' kunnen reduceren.

Vergelijking met andere eu-lidstaten

In de tussenrapportage van de Commissie Benchmarking wordt gesteld dat de Nederlandse industrie qua energie-efficiëntie gemiddeld genomen al tot de beste tien procent van de wereld behoort. Het tussenrapport zegt echter niets over de positie van industrieën in andere eu-lidstaten. Anders gezegd: de uitspraak dat de Nederlandse industrie als geheel qua energie-efficiëntie voorloopt op industrieën in veel andere eu-lidstaten kan evenmin met dit tussenrapport worden onderbouwd.

Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht blijkt dat de positie van de Nederlandse energie-intensieve industrie ten opzichte van die van andere eu-lidstaten per sector verschilt, maar tevens dat de verschillen tamelijk klein zijn⁷. De Nederlandse basismetaal- en de kunstmestindustrie en ook de raffinaderijen hebben een kleine voorsprong op hun tegenhangers in een beperkt aantal andere lidstaten. De etheenindustrie en de papierindustrie nemen een middenpositie in.

Niet over de hele linie efficiënter

Er is aldus geen bewijs voor de stelling dat de Nederlandse industrie over de gehele breedte significant energie-efficiënter is dan die in andere eu-lidstaten. De beperkt beschikbare, al enigszins verouderde cijfers over energie-efficiëntieverschillen binnen de eu wijzen er eerder op dat de verschillen op sectorniveau tamelijk klein zijn.

Effect op concurrentieverhoudingen

Van verstoring van de bestaande concurrentieverhoudingen is sprake als een Europees systeem van co2-emissiehandel niet voor alle bedrijven in alle lidstaten leiden tot een gelijke relatieve toename van de productiekosten. Het in stand houden van bestaande concurrentieverhoudingen is vooral van belang bij bedrijven die dezelfde producten maken en dus op dezelfde markt opereren. Onevenredige toename van de productiekosten kan echter ook voor bedrijven uit verschillende sectoren concurrentieverstorend werken, vooral als ze materialen produceren die onderling substitueerbaar zijn bij de productie van bepaalde goederen.

Voor de startpositie van bedrijven is van belang of die bedrijven die in het verleden een voortvarend energiebesparingsbeleid hebben gevoerd, in het startjaar van de Europese emissiehandel (2005) met hogere productiekosten te maken hebben dan achterlopende bedrijven. Dit is waarschijnlijk niet het geval.

Investerings

Voorlopende Nederlandse bedrijven hebben namelijk in het algemeen de normale criteria ten aanzien van de terugverdientijd van investeringen gehanteerd⁸. Waarschijnlijk geldt dit ook voor voorlopende bedrijven in andere lidstaten, omdat er geen aanwijzingen zijn dat in andere lidstaten een strenger energiebesparingsbeleid is gevoerd dan in Nederland. Daarom is het plausibel te veronderstellen dat de productiekosten van voorlopende bedrijven in 2005 niet hoger zullen zijn dan die van achterlopende bedrijven, althans niet vanwege gedane investeringen in energiebesparende maatregelen.

Grandfathering

Wanneer bedrijven in de allocatieplannen onverkort hun actuele emissie als emissierechten krijgen toegewezen, hoeven ze alleen een reductie-inspanning te plegen als hun co2-emissie na 2005 toeneemt, bijvoorbeeld door groei van de productie.

Ingeval de productie van alle bedrijven in ongeveer gelijke mate zou toenemen, zullen de reductie-inspanningen duurder zijn naarmate bedrijven in 2005 al energie-efficiënter zijn. Deze bedrijven zullen in vergelijking met achterlopende bedrijven al een groter deel van het goedkope besparingspotentieel hebben benut.

Voor de Nederlandse industrie betekent dit naar verwachting dat de basismetaal- en kunstmestindustrie en de raffinaderijen ten opzichte van hun tegenhangers in sommige andere landen in geval van grandfathering een zeker concurrentienadeel zullen ondervinden (zie [tabel 1](#)). Voor de etheen- en de papierindustrie geldt dat de concurrentiepositie nauwelijks wordt beïnvloed.

Tabel 1. Energie-efficiëntie index van industriële sectoren in eu-lidstaten (jaar waarvoor van toepassing aangegeven in de kop), 1 = best practice

Etheen 1995	ammoniak 1994-1996	staal 1991	aluminium 1991	papier 1993
----------------	-----------------------	---------------	-------------------	----------------

Oostenrijk	1,5	1,2			
België	1,6	1,3	1,1		1,2
Finland	1,6				1,1
Frankrijk	1,5	1,3	1,5	1,5	1,2
Duitsland	1,5	1,2	1,1	1,2	1,1
Ierland		1,4			
Italië	1,4	1,3	1,1		
Nederland	1,5	1,2	1,1	1,1	1,2
Noorwegen	1,6			1,3	
Portugal	1,4	1,5	1,3		
Spanje	1,4				
Zweden	1,6				
Ver. Koninkrijk	1,6	1,4	1,4	1,3	1,2

Verskillende taakstellingen

De concurrentiepositie van de Nederlandse industrie in een eu-handelssysteem zou wel nadelig worden beïnvloed als andere lidstaten aan hun industrie relatief meer emissierechten toedelen dan Nederland. Dat ze dit zullen willen doen is niet denkbeeldig omdat in het kader van de Burden Sharing Agreement per lidstaat verschillende reductietaakstellingen zijn afgesproken, waarbij de nationale emissies van de zuidelijke lidstaten zelfs nog mogen groeien. Dit concurrentienadeel is dan echter het gevolg van een relatief kleinere emissieruimte voor de Nederlandse industrie, en niet van een veronderstelde brede koppositie. Overigens zal de Europese Commissie de nationale allocatieplannen zeker gaan toetsen op ongeoorloofde staatssteun om dit effect tegen te gaan.

Prestatienormen

Veronderstel dat bij toepassing van prestatienormen bedrijven uit gelijke sectoren in alle lidstaten een initiële allocatie krijgen die is gebaseerd op een even strenge prestatienorm, en dat er conform de concept-richtlijn geen periodieke aanpassing op basis van productiegroei zal plaatsvinden. Ook bedrijven die in het basisjaar al aan de norm voldoen, zullen dus bij eventuele productiegroei aanvullende maatregelen moeten nemen. Bedrijven die echter op dat moment nog niet aan de norm voldoen, moeten bovendien een inhaalslag maken.

De maatregelen die voorlopende bedrijven in het verleden hebben genomen hadden een korte terugverdiertijd en waren dus in feite rendabel. Waar de voorlopers echter in een zelfgekozen tempo maatregelen konden nemen, moeten achterlopers de achterstand feitelijk per onmiddellijk wegwerken, of anders emissierechten kopen. Met name voor strategische of vervangingsprojecten kan versneld investeren neerkomen op kapitaalvernietiging. Bovendien geldt dat de terugverdiertijden in het verleden in veel gevallen bekort zijn door investeringsubsidies. Het is de vraag of lidstaten onder een Europees co2-handelssysteem subsidies mogen verstrekken voor investeringen in co2-reducerende maatregelen, of dat dit zal worden beschouwd als ongeoorloofde staatssteun.

Verstoring niet minder

Een prestatienormsysteem dat voor bedrijven uit gelijke sectoren in alle landen even streng is, confronteert de achterlopers dus waarschijnlijk met hogere kosten dan de voorlopers, waardoor de achterlopers een concurrentienadeel ondervinden.

Net als grandfathering voldoet het prestatienorm-systeem dus niet aan het criterium dat de allocatie van rechten niet tot concurrentieverstoring mag leiden. Waar echter grandfathering nadelig is voor voorlopende bedrijven en voordelig voor achterlopende bedrijven, geldt voor het prestatienorm-systeem het omgekeerde.

Ten opzichte van grandfathering (al dan niet met generiek kortingspercentage) zal een prestatienorm-systeem bovendien een grotere invloed hebben op de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven uit verschillende sectoren. Als 'de wereldtop' de maatstaf wordt waarop de norm wordt gebaseerd, dan zal dit ongetwijfeld betekenen dat voor sommige sectoren de lat hoger komt te liggen dan voor andere, simpelweg omdat de wereldtop per sector zal verschillen. Dit heeft tot gevolg dat de kosten per sector zullen verschillen, wat er toe zal leiden dat ook de concurrentieverhoudingen tussen verschillende sectoren zullen worden verstoord.

Conclusie

De stelling dat de gehele Nederlandse industrie in vergelijking met veel andere eu-lidstaten het meest energie-efficiënt is, is op basis van de openbaar beschikbare gegevens slecht te verdedigen. Sommige industriële sectoren zijn inderdaad (iets) efficiënter dan hun tegenhangers in sommige andere lidstaten, maar de verschillen zijn klein.

Toepassing van de prestatienorm-methode voor de verdeling van emissierechten leidt niet per definitie tot minimale aantasting van de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van dezelfde of andere sectoren in de eu.

Een verdeling van rechten op basis van actuele emissies (grandfathering) is in vergelijking met de prestatienorm-methode wel iets nadeliger voor de Nederlandse industrie. Dit nadeel kan echter worden ondervangen door bij de allocatie rekening te houden met in het verleden geleverde inspanningen van voorlopende bedrijven. In een recente studie van kpmg wordt een mogelijk mechanisme hiervoor beschreven ⁹. Nemen we daarbij de voordelen mee die grandfathering heeft op het vlak van praktische uitvoerbaarheid en transactiekosten, dan verdient deze methode de voorkeur. Voorwaarde is wel dat dit in alle lidstaten op dezelfde manier gebeurt

- 1 Europese Commissie, Proposal for a directive of the European parliament and of the council, Brussel; 23 oktober 2001.
- 2 Zie ook A.W. van Dril, [Grootvader is geen haar beter](#), ESB, 1 november 2002, blz. 788-789
- 3 C. Oudshoorn; VNO kiest terecht voor prestatienormen bij emissiehandel; Het Financieele Dagblad, 15 februari 2002.
- 4 J. Schraven, voorzitter VNO-NCW, Ingezonden brief in de Volkskrant van 8-10-2002.
- 5 P. Capros e.a., The economic effects of EU-wide industry level emission trading to reduce greenhouse gases, Athene, mei 2000.
- 6 Commissie-Benchmarking, Convenant benchmarking energie-efficiency, tussenstand februari 2002, februari 2002.
- 7 H. Groenenberg, Development and convergence, Universiteit Utrecht, november 2002.
- 8 M. Rietbergen e.a., Voluntary agreements - implementation and efficiency, Universiteit Utrecht, december 1999.
- 9 KPMG, Allocation of CO2-emission allowances, ministerie van EZ, Den Haag, oktober 2002.