

Betalen voor gratis emissierechten niet vanzelfsprekend

JAN L. DE VRIES

Zelfstandig adviseur
voor milieueconomische
beleidsvragen.

Gebiedt de economische logica dat energieproducenten gewoon de tarieven moeten aanpassen aan de marktwaarde van emissierechten, ook al zijn deze rechten gratis verkregen? Woerdman, Couwenberg en Nentjes (WCN) (2006) menen van wel. Op hun betoog valt het nodige af te dingen.

WCN beredeneren hun stelling aan de hand van een eenvoudig denkmodel. De producent heeft daarin de keus zijn emissierechten al of niet te verkopen. Verkoop levert geld op, want emissierechten hebben een marktwaarde. WCN stellen dat *“de producent alleen niet zal verkopen als hij de gemiste opbrengst via de marktprijs (van elektriciteit - jdv) kan verdienen.”* Deze conclusie is mijn inziens niet houdbaar. WCN vergeten een essentieel element, namelijk de verplichting om ieder jaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren, corresponderend met de in dat jaar veroorzaakte emissie. Een verkopende producent zal dus voor de vervaldatum emissierechten moeten terugkopen. Ergo: hij zal alleen verkopen als hij een dalende marktprijs van emissierechten verwacht of emissierechten overhoudt. Deze overwegingen staan echter helemaal los van het wel of niet doorberekenen van opportunity costs.

WCN argumenteren vervolgens dat een producent die de marktwaarde van emissierechten niet doorberekent, beter kan uittreden. Verkoop van zijn centrale én zijn emissierechten zou hem een saldo opleveren, gelijk aan de waarde van laatstgenoemde *asset*. Weliswaar nuanceren WCN deze conclusie – uittreden doe je niet zomaar, want brengt zijn eigen *opportunity cost* mee – maar toch stellen ze dat *“in ieder geval enkele (energiebedrijven - jdv) zullen besluiten om uit te treden.”* Secundaire effecten op de ‘P en Q’ (prijs en hoeveelheid) van energiecentrales en elektriciteit zouden vervolgens de zekerheid van energielevering ondergraven.

Ook dit betoog is mijn inziens niet deugdelijk. De basis ervan is de aanname dat de uittreder zijn emissierechten kan verzilveren zónder consequenties voor de prijs van zijn energiecentrale. Deze aanname is niet plausibel. Veel meer ligt voor de hand dat een kopende partij alleen geïnteresseerd is in de combinatie van centrale (tegen resterende investeringswaarde) *plus* gratis emissierechten, óf in een lager geprijde centrale. De vraag of de *windfall profit* neerslaat bij de uittreder of de toetreder (of diens klanten) wordt zo een kwestie van onderhandeling en marktwerking. Het is derhalve op zijn minst onzeker of een energieproducent beter af is als hij ermee ophoudt.

Concluderend: het innen van windfall profits is geen noodzaak, maar een keuzemogelijkheid.

Energiebedrijven kunnen ook afzien van doorberekening, als strategische keuze gericht op groter markt-aandeel dan wel gedwongen door stevige prijsconcurrentie. Hun ‘normale’ rentabiliteit komt daardoor niet in gevaar. Al met al is het een empirische kwestie, onder meer afhankelijk van de concurrentieverhoudingen in de bedrijfstak, of en in welke mate de opportunity costs terechtkomen in de elektriciteitsprijs. WCN bekritisieren tenslotte het voorstel om windfall profits van energiebedrijven af te romen door hen minder (gratis) emissierechten te verstrekken, omdat *“dit slechts leidt tot een hogere prijs van emissierechten en van energie.”* Kennelijk veronderstellen zij dat de inhouding gepaard zou gaan met een krimpende totale hoeveelheid emissierechten. Er is intussen echter parlementaire besluitvorming (zie het Allocatieplan voor de tweede emissiehandelperiodes-NAPII) die dit juist voorkomt: de ingehouden rechten worden deels geveild en (deels) herverdeeld. Van grotere schaarste en daardoor stijgende prijzen is zodoende geen sprake.

WCN benadrukken dat emissiehandel een zinvol beleidsinstrument is: het prikkelt energiebedrijven tot emissiereductie en consumenten – via hogere elektriciteitsprijzen – tot energiebesparing. Het bijkomende ‘leed’ van aanzienlijke windfall profits moeten we huns inziens voor lief nemen, dan wel op termijn wegnemen door emissierechten te veilen.

Mijn conclusie is een (iets) andere. Windfall profits zijn niet vanzelfsprekend. Voorkómen, althans beperken ervan is mogelijk, door concurrentiebevordering binnen de sector of door vermindering van gratis verleende rechten (bij gelijkblijvend plafond). Beide remedies tasten de prikkel tot emissiebeperking door energiebedrijven, het primaire oogmerk van emissiehandel, niet aan. Wat wel afneemt is de prikkel tot energiebesparing door consumenten. Dat is een minpunt. Hier tegenover staat echter de winst van een groter politiek-maatschappelijk draagvlak voor emissiehandel als instrument van milieubeleid. Op termijn heeft veilen van emissierechten ook mijn voorkeur, inclusief doorberekening van de (dan reële) kosten van emissierechten aan de consument. Maatschappelijk draagvlak voor veilen kan steunen op het gegeven dat windfall profits in deze opzet toevallen aan de overheid en kunnen worden teruggesluisd. Veilen en inkomenscompensatie zijn dus te zien als voorwaarden voor een maatschappelijk acceptabele praktijk van doorberekening van de emissierechtenprijs.

LITERATUUR

NAPII, *Nationaal Toewijzingsplan Broeikasgasemissierechten 2008-2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28240(52).

Woerdman, E., O. Couwenberg & A. Nentjes (2006) *Terechte energieprijshoogte door gratis emissierechten*. ESB, 91 (4493), 427-429.