

Veilen is efficiënt

De Europese Commissie wil rechten voor het uitstoten van broeikasgasemissies meer gaan veilen. Dat is een goede zaak. Wel moet veilen vergezeld gaan van geharmoniseerde productiesubsidies voor bedrijven die bloot staan aan scherpe internationale concurrentie uit landen met minder ambitieus broeikasbeleid.

Onlangs zijn de nieuwste EU-plannen gepresenteerd om het post-Kyoto-klimaatbeleid alvast een impuls te geven. De plannen beogen onder meer twintig procent reductie in broeikasgassen in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990 en twintig procent inzet van vernieuwbare hulpbronnen in 2020. Centraal in de voorstellen staat verder het uitbouwen van de handel in emissierechten onder de grootste vervuilers, zoals de elektriciteitssector, raffinaderijen en de aluminium- en staalfabricage.

Het voorstel van de Europese Commissie om op termijn de emissierechten in deze sectoren volledig te veilen heeft tot veel discussie geleid. Al in 2012 zouden alle emissierechten in de Europese elektriciteitssector moeten worden geveild en daarna geleidelijk ook in alle andere sectoren met handel in emissierechten. De Europese industrie heeft afwijzend gereageerd omdat dit de concurrentiepositie zou aantasten. Deze bijdrage houdt de plannen van de Europese Commissie om de emissierechten te veilen tegen het licht, en komt tot de conclusie dat veilen de efficiëntie bevordert, maar ook vraagt om compensatiemaatregelen voor bedrijven die te maken hebben met scherpe concurrentie uit landen die niet meedoen aan het Kyoto-protocol. Gerichte productiesubsidies in Europees verband zijn het meest geschikt om deze bedrijven tegemoet te komen. Deze subsidies moeten binnen Europa geharmoniseerd worden om verstoringen van de interne markt te voorkomen.

Gratis uitdelen versus veilen van emissierechten

De kern van een emissiehandelssysteem is dat een bedrijf zijn CO₂-emissies moet dekken door voldoende emissierechten in te leveren. Als een bedrijf rechten over heeft, dan mogen deze worden verkocht aan bedrijven die rechten tekort hebben. De vrije handelbaarheid van de rechten bevordert dat emissies daar worden gereduceerd waar dat het goedkoopste kan. Dat geldt ook als de rechten initieel gratis door de overheid worden uitgedeeld. Voorwaarde is dan wel dat de initiële toedeling van

rechten plaatsvindt op basis van criteria die niet meer door de bedrijven te beïnvloeden zijn, zoals emissies uit het verleden. Dit om te voorkomen dat bedrijven hun gedrag aanpassen om in het bezit te komen van meer rechten. Een verhandelbaar rechtensysteem (onafhankelijk van de vraag of de rechten initieel worden geveild of gratis worden uitgedeeld) zorgt er dan voor dat emissies niet langer gratis zijn, tenminste als het totaal van de uitgedeelde rechten kleiner is dan emissies die niet aan beperkingen onderhevig zijn. Door te emitteren kunnen de bijbehorende rechten immers niet worden verkocht. De schaarstepremie voor de rechten verhoogt de opportunitetskosten en daarmee de prijzen van de producten die voor de CO₂-uitstoot verantwoordelijk zijn. De consumenten van deze producten betalen dus ook een extra prijs als de rechten initieel gratis worden uitgedeeld. De bedrijven die deze rechten initieel gratis toegewezen krijgen op basis van exogene factoren profiteren van de schaarstepremie op de rechten.

Het emissiehandelssysteem van de EU zoals dat tot 2007 heeft gefunctioneerd, werkt via nationale allocatieplannen. Daarbij waren de lidstaten vrij om zelf te bepalen hoe en hoeveel rechten ze uitgaven aan bedrijven (Convery en Redmond, 2007). Mede als gevolg van deze grote vrijheid voor de EU-lidstaten hebben ze vrijwel allemaal per saldo meer rechten toegewezen gekregen dan de bedrijven samen naar verwachting nodig zouden hebben. In Nederland ontvingen de deelnemende bedrijven in 2005 in totaal drie procent meer rechten dan vooraf was ingeschat op basis van verwachte sectorale ontwikkelingen. Toen begin 2006 duidelijk werd dat er te veel rechten waren uitgegeven, kelderde de prijs van een emissierecht in twee weken van dertig euro naar tien euro per ton CO₂ en zakte daarna langzaam verder weg. Overigens wordt hieraan soms ten onrechte de conclusie verbonden dat daarom de emissiemarkt niet goed werkt. Het tegendeel is het geval; het feit dat de prijs daalt als er te veel rechten worden uitgegeven illustreert dat deze markt juist prima werkt. Naast deze problemen met te veel uitgegeven rechten is momenteel binnen de EU onvoldoende sprake van toedeling op basis van factoren die door de bedrijven niet te beïnvloeden zijn. In zo'n situatie gaan bedrijven hun gedrag veranderen om meer waardevolle rechten te kunnen bemachtigen. Zo verstrekken de landen in de EU rechten veelal op basis van de productie of van de huidige capaciteit. Dergelijke systemen zijn in feite een vorm van een productiestandaard waarbij de restrictie op emissies

**LANS BOVENBERG EN
HERMAN VOLLEBERGH**
Hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg en directeur van Netspar, universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en senior research fellow bij het Milieu en Natuur Planbureau

wordt gecombineerd met een productiesubsidie. Een vergelijkbaar systeem is er een waarbij emissies per eenheid output worden beperkt, wat wel in de Verenigde Staten is bepleit (Gielen *et al.*, 2002; Bovenberg *et al.*, 2005). Al deze systemen impliceren een subsidie op het uitbreiden van productie: door de capaciteit uit te breiden komt men immers in het bezit van extra emissierechten die waarde vertegenwoordigen. Gegeven het totale emissieplafond confronteert dit de efficiënte, bestaande installaties met te hoge prijzen voor de emissierechten (vergeleken met het alternatief dat er geen extra gratis rechten ter beschikking komen voor partijen die hun capaciteit uitbreiden). De emissiereductie vindt daardoor niet langer plaats waar dat het goedkoopst kan. Er vindt te veel emissiereductie plaats door capaciteit emissie-efficiënter te maken en te weinig door het verminderen van de capaciteit. Bedrijven kunnen emissies relatief goedkoop verminderen door hun capaciteit te beperken, maar dit doen ze niet omdat ze daardoor extra waardevolle rechten mislopen bij de initiële toedeling van rechten door de overheid.

Verder resulteert de wijze waarop toe- en uittreding in het huidige systeem van verhandelbare rechten zijn geregeld in additionele ondoelmatigheden. Een deel van de rechten is nu gereserveerd om gratis uit te delen aan nieuwe toetreders en bestaande spelers die hun capaciteit uitbreiden, de zogenaamde *New Entrant Reserve*. De gedachte hierachter is dat toetreders zo geen concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van de bestaande bedrijven die de emissierechten gratis hebben gekregen. Ook deze procedure impliceert een subsidie op uitbreiding van capaciteit. Tegelijkertijd remt de overheid uittreding door rechten van bedrijven die hun productie stoppen zonder vergoeding in te nemen. Hierdoor blijft te veel inefficiënte productiecapaciteit in stand. In de praktijk gaat het bij de toetreders overigens vrijwel uitsluitend om bedrijven die hun capaciteit uitbreiden en dus niet om echt nieuwe bedrijven. Doordat lidstaten verschillen in hoe ze met toe- en uittreding omgaan, kunnen ze verkapt industriepolitiek voeren. Zo zijn sommige lidstaten genereus met het toedelen van rechten aan grote binnenlandse energie-intensieve bedrijven die hun capaciteit uitbreiden. Daarmee stimuleren ze deze bedrijven om hun capaciteit kunstmatig te expanderen waardoor bedrijven in andere landen met zwaardere concurrentie te maken krijgen. Verstoringen van de interne markt zijn het gevolg. Tot slot ontstaan verstoringen doordat verschillen in emissie-intensiteit

Er vindt te veel emissiereductie plaats door capaciteit emissie-efficiënter te maken en te weinig door het verminderen van de capaciteit

getroffen voor nieuwkomers. Zowel bestaande als nieuwe bedrijven maken de kosten van de verschillende manieren waarop emissies kunnen worden gereduceerd gelijk aan de prijs die op de markt voor emissierechten ontstaat. Niet alleen bij substitutie naar een schonere inputmix, maar ook bij uittreding en lagere productie volgt een beloning bij verkoop van de niet langer noodzakelijke rechten. Vrije toe- en uittreding met vrije verhandelbaarheid tussen toe- en uittreders leidt ertoe dat de meest efficiënte producent de emissie-uitstoot verzorgt. Dit kan overigens ook bij het gratis en eenmalig uitdelen van rechten worden bereikt, zolang er maar sprake is van uitdelen op basis van historische emissies of andere criteria die bedrijven niet kunnen beïnvloeden door hun gedrag te veranderen.

Koolstoflekken en bestemming veilingopbrengsten

De vraag of veilen een goed idee is, moet ook worden beoordeeld in het licht van een doelmatige wereldwijde bestrijding van klimaatemissies. Vanuit een situatie waarin de rechten gratis worden weggegeven op basis van de huidige productie of brandstofmix, kan de overgang naar veilen het Europese vestigingsklimaat van internationaal opererende bedrijven schaden. Door te veilen in plaats van de rechten gratis toe te delen op basis van de huidige productie worden de impliciete subsidies op het uitbreiden van de capaciteit afgeschaft. Hierdoor kunnen inefficiënties ontstaan bij sectoren die te maken hebben met sterke internationale concurrentie: deze bedrijven worden gestimuleerd om naar een deel van de wereld te vertrekken waar emissies niet worden beperkt, dan wel worden beperkt door een combinatie van een emissiebelasting en productiesubsidie. Hierdoor kan de wereldwijde uitstoot van CO₂ zelfs toenemen omdat de productie elders vaak minder emissie-efficiënt is. De extra emissies elders in de wereld als het gevolg van het verplaatsen van economische activiteit uit Europa worden ook wel koolstoflekken genoemd.

Koolstoflekken kunnen zich ook voordoen bij elektriciteitsintensieve sectoren die aan internationale concurrentie blootstaan. Ten opzichte van gratis uitdelen met updating op basis van huidige productie, resulteert veilen in hogere prijzen voor elektriciteit omdat de productiesubsidie verdwijnt en daarmee ook de prikkel om de elektriciteitsproductie uit te breiden. Dat komt vooral hard aan in *downstream*-sectoren waar veel vraag naar elektriciteit is (aluminium- en papierindustrie, chemie) en die vaak ook direct getroffen worden door beperkingen op hun eigen CO₂-uitstoot.

Koolstoflekken kunnen worden bestreden door rechten te verstrekken op basis van de huidige productiecapaciteit, zoals momenteel binnen de EU gebeurt. Daarmee wordt de facto staatssteun verleend. Er is dan sprake van een afruil tussen interne en externe efficiëntie. Als rechten gratis worden verstrekt bij uitbreiding van de capaciteit resulteert dat in nationale inefficiënties (te veel productiecapaciteit) maar bevordert het wel de internationale efficiëntie (geen koolstoflekken). Als alternatief voor het bestrijden van koolstoflekken worden wel grenscorrecties gesuggereerd, dat wil zeggen heffingen op geïmporteerde energie-intensieve producten en subsidies voor export op basis van de (veronderstelde) energie- of de koolstofinhoud van producten. Deze maatregelen zijn echter niet

Vrije toe- en uittreding met vrije verhandelbaarheid tussen toe- en uittreders leidt ertoe dat de meest efficiënte producent de emissie-uitstoot verzorgt

goed uitvoerbaar omdat de koolstofinhoud van geïmporteerde producten zich niet eenvoudig laat bepalen. Verkapt handelsbescherming dreigt dan ook.

In plaats van grenscorrecties of het gratis verstrekken van rechten op basis van de huidige productie, kunnen overheden bedrijven binnen sectoren die blootstaan aan zware internationale concurrentie uit landen zonder streng broeikasbeleid het best ondersteunen met productiesubsidies die in alle Europese landen hetzelfde zijn. Deze subsidies hebben als grondslag de afzet. De tariefstelling moet worden geharmoniseerd in Europa om binnen de interne markt een gelijk speelveld voor dergelijke bedrijven te creëren. Europese harmonisatie voorkomt ook dat lidstaten de productiesubsidie gaan misbruiken. Individuele lidstaten staan namelijk bloot aan de verleiding om met extra staatssteun meer vervuilende industrieën aan te trekken om zo de eigen schatkist te vullen: EU-landen die meer vervuilende industrieën binnen hun grenzen hebben mogen immers meer emissierechten veilen. Europese coördinatie bij het compenseren van bedrijven is dus essentieel. Dit staat haaks op de huidige voorstellen van de Commissie die de lidstaten juist veel ruimte geven om zelf te beslissen hoe zij de sectoren die extra worden getroffen tegemoet komen.

Door de productiesubsidies te beperken tot een aantal geselecteerde sectoren levert het veilen per saldo extra opbrengsten op voor de schatkist. Deze middelen bieden ruimte voor generieke lastenverlichting waardoor alle economische activiteiten worden gestimuleerd. Bij het gratis weggeven van rechten op basis van de huidige productie, zoals nu het geval is, wordt alleen de productie van energie-intensieve bedrijven gestimuleerd.

Het veilen van rechten met generieke terugsluis, bijvoorbeeld via verlaging van de inkomsten- of consumptiebelasting, komt dan ook ten goede aan een efficiënte allocatie van productiemiddelen over vervuilende en niet-vervuilende activiteiten; vervuilende activiteiten worden niet meer kunstmatig gestimuleerd. Veilen zet wel de winsten in de vervuilende sectoren onder druk. Dat kan worden tegengegaan door een deel van de rechten te verstrekken op basis van historische gegevens over emissies in het verleden die de sector niet meer kan beïnvloeden. Op deze wijze worden winstdalingen beperkt zonder dat dit in te veel capaciteit in de vervuilende sectoren resulteert. In feite is dan sprake van publieke steun zonder dat de gewenste aanpassingen in de richting van een minder vervuilende productie worden afgeremd. Bedrijven worden door deze vorm van compensatie immers niet aangemoedigd om hun capaciteit uit te breiden om zo voor meer compensatie in aanmerking te komen.

Conclusie

Het huidige systeem van verhandelbare rechten voor de uitstoot van broeikasgasen in Europa functioneert nog niet goed omdat de lidstaten binnen de Europese Unie gratis rechten uitdelen op basis van allerlei criteria die resulteren in perverse gedragseffecten. Het veilen van emissierechten lost deze problemen op; reducties van emissies vinden daar plaats waar dat het goedkoopst is zonder dat de interne markt wordt verstoord. Het veilen van rechten moet wel vergezeld gaan van productiesubsidies aan sectoren die te maken hebben met concurrentie uit landen met een minder ambitieus broeikasbeleid. Ook kan enige tijdelijke publieke steun op zijn plaats zijn om plotselinge inkomenseffecten te beperken voor de productiefactoren in vervuilende sectoren en om de gewenste herallocatie van productiemiddelen naar minder vervuilende activiteiten te begeleiden. Gerichte productiesubsidies voor specifieke sectoren dienen in alle Europese landen hetzelfde te zijn om een gelijk speelveld binnen de interne markt te creëren. Deze Europese harmonisatie moet voorkomen dat lidstaten de productiesubsidie gaan misbruiken om de eigen industrie te bevoordelen.

LITERATUUR

Aalbers, R. (2007) *Het effect van toewijzingsregels op de doelmatigheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bovenberg, A.L., L.H. Goulder en D.J. Gurney (2005) Efficiency costs of meeting industry-distributional constraints under environmental permits and taxes. *RAND Journal of Economics*, 36(4), 951-971.

Convery, F. en L. Redmond (2007) Market and price developments in the European Union emissions trading scheme. *Review of Environmental Economics and Policy*, 1(1), 88-111.

Gielen, A., P. Koutstaal en H.R.J. Vollebergh (2002) *A Comparison between emission trading with absolute and relative targets*, CATEP Werkdocument. 1916

