



Verhandel rechten, geen reducties

Auteur(s):

Woerdman, E.
Nentjens, A.

De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen en aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente, en verbonden aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.
e.woerdman@utwente.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4409, pagina 350, 25 juli 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Emissiehandel kan worden vormgegeven via permit- of credit handel. Credit handel kan leiden tot een institutionele 'lock-in' van waaruit beleidsmakers moeilijk kunnen ontsnappen.

Emissiehandel is een vorm van marktgericht milieubeleid. Dit kan in principe op twee manieren worden vormgegeven: als permit handel of als credit handel. Een ander woord voor permit handel is 'cap-and-trade' of verhandelbare emissierechten. Credit handel wordt ook wel 'performance standard rate trading' of verhandelbare reductierechten genoemd.

Bij permit handel wordt een nationale milieudoelstelling opgevat als een quotum dat vervolgens wordt opgedeeld in kleinere emissieplafonds (quota) voor vervuilers, zoals energie-intensieve bedrijven. Een bedrijf dat minder uitstoot dan het quotum voorschrijft mag het overschot verkopen. Een bedrijf dat meer uitstoot is verplicht om quota (emissierechten) bij te kopen. De quota worden per jaar opnieuw toegekend. Het meest bekende permit handel systeem is de handel in uitstoot van zwaveldioxide voor elektriciteitscentrales in de VS sinds 1995. In de EU heeft de Europese Commissie een Richtlijn voorbereid die vanaf 2005 de handel mogelijk maakt in emissierechten op kooldioxide voor grote verbrandingsinstallaties in industriële sectoren als energie, metaal, cement, papier en glas.

Bij credit handel, daarentegen, hebben bedrijven geen emissieplafond maar moeten zij voldoen aan een emissiestandaard die per eenheid output of energie een maximale hoeveelheid van een bepaalde vervuilende stof voorschrijft. De emissieruimte voor het bedrijf wordt berekend door deze standaard te vermenvuldigen met het productievolume. Een bedrijf dat minder uitstoot dan zijn emissieruimte toelaat, mag het reductie-overschot verkopen. De koper is een bedrijf dat meer uitstoot dan de emissiestandaard toelaat. Het essentiële verschil is dat bij credit handel de emissieruimte meegroeit met het bedrijf en gratis wordt toegekend, terwijl bij permit handel het quotum weliswaar gratis kan zijn, maar onafhankelijk is van toekomstige veranderingen in de bedrijfsomvang. Credit handel is ontstaan onder het oudere emissiehandelprogramma in de VS, dat vanaf de jaren zeventig werd ontwikkeld om bestaande emissiestandaarden flexibeler te maken.

Waarom credit handel?

In Nederland is het idee van credit handel overgenomen door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dat vanaf eind 2004 op deze wijze het systeem van strenge emissiestandaarden voor stikstof-oxiden voor grote verbrandingsinstallaties flexibeler wil maken. De commissie-Vogtländer heeft vervolgens voorgesteld om een soortgelijk systeem op te zetten voor handel in koolstofdioxide-emissies voor de internationaal concurrerende, energie-intensieve industrie.

Het ontwerp van de commissie-Vogtländer staat op gespannen voet met de Europese Richtlijn. Beide vormen van emissiehandel mogen dan flexibiliteit bieden, ze verschillen echter aanzienlijk van elkaar wat betreft hun economische efficiëntie en milieueffectiviteit. Dit roept de vraag op waarom er door het ministerie van VROM zo sterk aan credit handel wordt gehecht. Stuiten we hier op het probleem van een institutionele 'lock-in'?

Efficiëntie en effectiviteit

Permit handel en credit handel verschillen in de manier waarop toegang tot en verlies van het recht om te emitteren is geregeld. Daardoor werken ze economisch op een verschillende manier door.

Bij permit handel is het emissierecht een vast quotum uitgedeeld aan gevestigde ondernemers. Nieuwkomers moeten zich dus inkopen. Groeiende bedrijven zullen doorgaans bijkopen. Uittreders houden hun rechten en deze komen dan vrij voor de verkoop. Elk emissierecht dat gebruikt wordt om de emissie te dekken heeft dus een prijs: hetzij de aankoopprijs, hetzij de gemiste verkoopopbrengsten ('opportunity costs') als het rechten betreft die men reeds in eigendom had. Permit handel is daardoor efficiënt: de verbruikte emissierechten werken alle door in de kostprijs, en daarmee de verkoopprijs, van het product. Permit handel is ook effectief: bij economische groei stijgt de vraag naar permits, maar het aanbod blijft constant als gevolg van het emissieplafond. Dit betekent niet alleen dat de emissiedoelstelling wordt gehaald, maar ook dat de schaarste van de milieuruimte wordt gereflecteerd in een hogere prijs voor koolstofintensieve producten. Dit stimuleert vervolgens technologische innovatie en een efficiënte herstructurering van de economie in de richting van duurzaam energiegebruik.

Bij credit handel is het emissierecht daarentegen gekoppeld aan de brandstofinzet of aan de productie (toegevoegde waarde). Door het starten en uitbreiden van productie worden dus extra rechten verkregen, door krimp en bedrijfssluiting gaan ze verloren. Een bedrijf dat met zijn emissies precies op het niveau zit waartoe het op grond van de emissiestandaard gerechtigd is, heeft bijgevolg geen kosten van restemissies. Omdat deze kosten niet doorwerken in de prijs van het koolstofintensieve product is credit handel minder efficiënt. De schaarste aan emissieruimte wordt immers niet volledig meegenomen. Deze producten zijn daardoor te laag geprijsd en een efficiënte herstructurering van de vervuilende productie komt onvoldoende op gang. Ook de milieueffectiviteit is onzeker, omdat bij economische groei het recht om te emitteren proportioneel meestijgt. Om dat te voorkomen zou tijdig en voortdurend de emissiestandaard moeten worden aangescherpt, maar in een situatie van incomplete informatie blijft dit een kwestie van uitproberen, waarbij de uitkomst nooit met zekerheid is te voorspellen.

Institutionele innovatie

Volgens diverse auteurs is het desondanks geen probleem als politici starten met credit handel voor bepaalde groepen vervuilers. Het systeem van credit handel kan later immers evolueren naar een systeem van permit handel, zo is het idee. Een start met credit handel kan echter resulteren in een institutionele 'lock-in' van waaruit beleidsmakers in de toekomst mogelijk moeilijk kunnen ontsnappen¹. Volgens de benadering van de padafhankelijkheid kan een evolutionair proces immers (al dan niet tijdelijk) blijven steken in een suboptimale toestand, terwijl er een superieur alternatief voorhanden is. Dit is in feite een nieuw argument om direct met permit handel te beginnen. Er zijn diverse factoren die verklaren waarom credit handel 'vast kan blijven zitten' als daar eenmaal voor is gekozen.

Ten eerste profiteert credit handel van de leereffecten met het bestaande milieubeleid door er op voort te bouwen. Leereffecten verlagen de gemiddelde kosten van het runnen van het gevestigde systeem. Bovendien is het mogelijk dat beleidsmakers het bestaande milieubeleid uitbouwen met credit handel omdat zij niet of onvoldoende bekend zijn met de precieze werking van permit handel.

Ten tweede bouwt credit handel incrementeel voort op de verzonken kosten van het bestaande milieubeleid. Deze reeds gemaakte kosten spelen geen rol in de beslissing om het huidige milieubeleid zonder emissieplafonds (al dan niet in aangepaste vorm met credit handel) te continueren. "*Bygones are forever bygones*", zoals economen zeggen. Permit handel verlaagt weliswaar de lopende kosten, maar betekent ook een niet-incrementele overstap naar een nieuw beleidsarrangement, waarmee relatief hoge en nog te maken omschakelingskosten (of: politieke transactiekosten) gemoeid zijn. Er zijn aanwijzingen dat dergelijke verzonken kosten een rol spelen bij milieubeleidsvoorkeuren. Zo koos het ministerie van VROM bij stikstofoxiden mede voor credit handel in de verwachting dat het zou kunnen worden ingevoerd zonder ingrijpende wetswijzigingen. Dat de Raad van State anders besliste was een onverwachte tegenvaller.

Ten derde kan credit handel door voort te bouwen op het bestaande beleid profiteren van netwerk- of coördinatievoordelen. Waar het om gaat is dat de differentiële administratieve kosten (de additionele kosten van het toevoegen van een extra verzameling eenheden) afnemen als de 'institutionele schaal' wordt vergroot. Dit kan door de toepassing van een bestaand systeem van emissiestandaarden (horizontaal) uit te breiden over extra doelgroepen, bijvoorbeeld meer bedrijfssectoren, of door dit instrument zelf (verticaal) uit te breiden met een extra element, zoals credit handel. Ook zullen gevestigde belangen, zoals ondernemersorganisaties, het bestaande beleid verdedigen en een transitie naar permit handel dwarsbomen om emissieplafonds te vermijden.

Ten vierde zullen beleidsmakers meer geneigd zijn om credit handel te kiezen als de perceptie domineert dat het probleemoplossend vermogen van bestaand milieubeleid groeit of stabiel is. Als beleids-makers streven naar bevredigende in plaats van optimale resultaten in een situatie van beperkte rationaliteit, zijn zij minder ontvankelijk voor theoretisch superieure alternatieven zoals permit handel.

Padafhankelijkheid is niet noodzakelijk slecht: simpel gezegd hebben eerdere beslissingen volgens deze benadering invloed op de huidige keuze tussen twee of meer beleidsalternatieven. Padafhankelijkheid wordt pas slecht als dit leidt tot een institutionele 'lock-in': in dat geval blijft het historisch vertakkingproces van keuzen 'hangen', waardoor beleidsmakers er niet in slagen om van een inefficiënt pad af te wijken. Boven-genoemde vier factoren kunnen dit verklaren. Zo kan credit handel aan het bestaande, inefficiënte systeem van emissievoorschriften worden toegevoegd, bijvoorbeeld omdat dit systeem verzonken kosten kent en een als stabiel beschouwd probleemoplossend vermogen heeft. Er is dan een zelfversterkende dynamiek ontstaan, waarbij de kosten van het terugdraaien of wijzigen van eerdere beleidskeuzen hoger worden, en de beslissingsruimte kleiner, naarmate dit proces voortschrijdt.

Toch zijn er wel degelijk ontsnappingsmogelijkheden. De voorwaarden voor een institutionele 'break-out' zijn het omgedraaide, of tegenovergestelde, van de bovengenoemde voorwaarden voor een institutionele 'lock-in'. Zo wordt de keuze voor permit handel waarschijnlijker naarmate de informatie omtrent dit instrument verbetert, naarmate de (gepercipieerde) kosten om over te stappen naar een systeem van permit handel lager worden en naarmate het probleemoplossend vermogen van het bestaande milieubeleid verzwakt of verslechtert.

Toekomstig milieubeleid in Nederland

Wat het klimaatbeleid betreft leek Nederland eind jaren negentig en rond de millenniumwisseling af te stevenen op een institutionele 'lock-in'. Verschillende ministeries en de commissie-Vogtlander, die de wenselijkheid en haalbaarheid van een systeem van emissiehandel voor koolstofdioxide onderzocht, pleitten aanvankelijk voor credit handel voor de internationaal concurrerende en energie-intensieve industrie. Het ingezette traject rond flexibilisering van het beleid rond stikstofoxiden gold daarbij als voorbeeld. Diverse wetenschappers (met name economen) en uiteindelijk ook de Sociaal-Economische Raad pleitten echter voor permit handel bij koolstofdioxide.

Kerend tij bij klimaatbeleid

Het buitenland lijkt de wissel voor Nederland te hebben omgezet op het spoor van permit handel. Ten eerste oefenden landen als Canada, Japan en Noorwegen (ook nadat de VS zich in 2001 uit het Kyoto Protocol terugtrokken) externe druk uit door zich in te zetten voor permit handel. Permit handel tussen private partijen werd expliciet opgenomen in de Marrakesh Akkoorden en belandde zo via de politieke agenda van de EU en de Richtlijn die vanaf 2005 permit handel in de EU mogelijk maakt op het bordje van Nederland. Bovendien was op Europees niveau de koolstofdioxideheffing politiek mislukt en was er geen bestaand Europees klimaatbeleid om credit handel aan toe te voegen.

Naarmate de informatie over permit handel verbeterde, het probleemoplossend vermogen van het bestaande nationale beleid verzwakte en culturele barrières rondom het idee van 'vervuilingsrechten' verder afbrokkelden, werd de bereidheid groter om juridische barrières te beslechten en daalden de gepercipieerde omschakelingskosten van permit handel. Geslaagde experimenten in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, en de wil van de Europeanen om na het vertrek van de Amerikanen innovatief en effectief leiderschap te tonen in het internationaal klimaatbeleid droegen eveneens bij aan het verval van dergelijke politieke barrières. Omdat de Europese Raad (in december 2002) en deze maand ook het Europees Parlement de Richtlijn hebben goedgekeurd, moeten de lidstaten, waaronder Nederland, deze straks uitvoeren. Na jaren van weerstand tegen verhandelbare emissierechten lijkt Nederland voor wat het klimaatbeleid betreft dan ook eindelijk op weg te zijn naar een institutionele 'break-out'.

Het einde van de route heeft Nederland echter nog niet bereikt. Als de Europese Richtlijn wordt aangenomen, moeten de EU-lidstaten voor 31 maart 2004 een nationaal toewijzingsplan hebben ingediend bij de Commissie. De mogelijkheden voor vormgeving van koolstofdioxidehandel als credit handel worden steeds kleiner, zeker omdat de Richtlijn spreekt over de verdeling van 'emissierechten'. Sommige bedrijven en politici zullen echter blijven proberen om de nationale toewijzing van emissieplafonds te sturen in de richting van credit handel, bijvoorbeeld door binnen een sectorplafond de hoogte van de plafonds voor individuele bedrijven te koppelen aan hun productiegroei. Een dergelijke koppeling is echter niet efficiënt doordat op het niveau van het individuele bedrijf het signaal wordt afgegeven dat groei gratis emissieruimte impliceert, hetgeen in strijd is met de economische realiteit dat er niet zoiets als een 'gratis lunch' bestaat. De prijs van extra emissieruimte moet bedrijven duidelijk maken dat uitbreiding van koolstofintensieve productie kan leiden tot waardevernietiging, omdat het elders relatief dure extra reductiemaatregelen nodig maakt. Bovendien zou Nederland zich schuldig maken aan concurrentievervalsing tegenover lidstaten die individuele bedrijven vaste emissieplafonds toewijzen die niet gekoppeld zijn aan productiegroei.

Stikstofoxidebeleid wijzigen?

De internationale ontwikkelingen op het gebied van koolstofdioxidebeleid geven ook stof tot nadenken over het nationale systeem van credit handel voor stikstofoxiden. Na jaren van voortslepende onderhandelingen tussen het ministerie van VROM en de chemische industrie over een emissieconvenant, dat in deze sector met zijn vele heterogene en in schaal variërende bedrijven onmogelijk bleek, werd geprobeerd flexibiliteit in te bouwen door ingewikkelde uitruilvarianten. Ook daarover kon geen overeenstemming worden bereikt. Uiteindelijk is gekozen voor een vorm van credit handel geënt op het oude, Amerikaanse emissiehandelprogramma dat destijds evolueerde uit pogingen om het systeem van emissiestandaarden te flexibiliseren. Dit werpt in vele opzichten het padafhankelijke beeld van een institutionele 'lock-in' op. Het is dan ook niet te verwachten dat deze rijdende trein alsnog van spoor zal wisselen naar de bestemming van efficiëntere en effectievere vormgeving op basis van permit handel - hoe wenselijk dat ook zou zijn.

Slot

De handel in emissierechten moet niet worden vormgegeven als een soort openeinderegeling waar bij productie-uitbreiding gratis meer uitgestoten kan worden. Het is daarom van belang te werken met permit handel (permissie tot uitstoot via absolute emissieplafonds) en niet met credit handel (plafonds per product of input). De Europese koolstofdioxidehandel is een aanwijzing dat een 'break-out' uit voorgenomen credit handel mogelijk is. Hoewel rond de emissie van stikstofoxide in Nederland de trein van de credit handel op stoom lijkt te komen, is het weliswaar moeilijk maar niet onmogelijk het tij ook hier alsnog te keren.

1 E. Woerdman, Implementing the Kyoto mechanisms: political barriers and path dependence, dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen, 2002, <http://www.ub.rug.nl/eldoc/dis/jur/e.woerdman/>