

Verhandelbare emissie-rechten en convenanten

P.R. Koutstaal*

V*rijwillige afspraken met bedrijfstakken om de uitstoot van schadelijke stoffen te beperken vormen een belangrijk instrument van het milieubeleid. Deze afspraken kunnen worden uitgebreid door het emissieplafond voor een bedrijfstak als geheel dan wel de emissienorm per bedrijf te koppelen aan verhandelbare emissierechten. Op deze manier zou het bedrijfsleven een gegeven milieudoelstelling flexibeler en goedkoper kunnen realiseren. Daarnaast ontstaat de prikkel om schoner te produceren ten einde niet gebruikte rechten te kunnen verkopen.*

Convenanten tussen bedrijfstakken en het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid zijn een steeds meer voorkomend instrument van het milieubeleid. Waren er voor 1985 nog slechts zeven bilaterale afspraken, op het moment zijn er reeds 88 convenanten afgesloten. Convenanten zijn voor de overheid aantrekkelijk omdat ze op basis van vrijwilligheid worden afgesloten, waardoor het draagvlak van het milieubeleid wordt vergroot¹. De vrijwilligheid van de convenanten verklaart tevens de populariteit van het instrument bij het bedrijfsleven. Omdat de branche-organisaties zelf meebeslissen in een convenant over de te realiseren doelstellingen en de wijze waarop die bereikt moeten worden, geven deze afspraken over het algemeen meer flexibiliteit dan wettelijke regelingen. Zo laat bij voorbeeld in het convenant inzake fosfaten in wasmiddelen de afspraak om te streven naar een markt-aandeel voor fosfaatvrije wasmiddelen van 40 à 50%, de wasmiddelproducenten veel ruimte om meer of minder fosfaat te gebruiken.

In dit artikel wordt aangegeven hoe de flexibiliteit die convenanten aan de bedrijfstakken geven nog aanzienlijk kan worden verbeterd door ze te combineren met een systeem van verhandelbare rechten voor de stoffen waarvoor in het convenant milieudoelstellingen zijn geformuleerd. Deze flexibiliteit kan worden bereikt zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de beoogde milieukwaliteit. Tevens kan het grote kostenbesparingen opleveren. Daarnaast brengt een systeem van verhandelbare rechten met zich mee dat er een voortdurende prikkel is tot technologische vernieuwing, zodat het minder noodzakelijk is om de normen voortdurend bij te stellen. Na kort geschetst te hebben hoe een combinatie van een convenant met een systeem van verhandelbare rechten er uit kan zien, wordt een aantal voorbeelden gegeven van reeds bestaande of nog in te voeren convenanten waarin een systeem van verhandelbare rechten goed zou kunnen functioneren.

Verhandelbare rechten: de theorie

Het instrument van verhandelbare rechten kan in theorie een aantrekkelijker instrument voor het terugdringen van de uitstoot zijn dan directe regulering. Bij directe regulering wordt veelal een norm opgelegd voor de uitstoot waaraan alle emittenten moeten voldoen, ongeacht de kosten die elk bedrijf moet maken om deze norm te halen. Deze kosten kunnen van bedrijf tot bedrijf sterk verschillen. De totale kosten van de reductie van de uitstoot zouden lager uitvallen indien de vervuilers die met hoge (marginale) bestrijdingskosten te kampen hebben meer zouden mogen uitstoten, terwijl de bedrijven met relatief lage bestrijdingskosten hun bestrijdingsmaatregelen juist zouden intensiveren. Met andere woorden, de allocatieve efficiëntie wordt vergroot door de marginale kosten van de emittenten dichter bij elkaar te brengen. Als er de mogelijkheid is om in emissierechten te handelen, wordt dit resultaat door de werking van de markt tot stand gebracht: bedrijven met hoge (marginale) bestrijdingskosten kopen emissierechten, goedkope bestrijders kunnen optreden als verkopers. Via de markt zal er zo'n verdeling van de uitstoot tot stand komen dat de emissiereductie bij alle bronnen tegen dezelfde marginale kosten plaatsvindt. De allocatieve efficiëntie van het instrument van verhandelbare rechten is daarom hoog. Een ander voordeel is dat de bedrijven bij een systeem van verhandelbare rechten voortdurend geprikkeld worden om schoner te produceren. Als ze er in slagen de uitstoot te vermindere maken ze hun 'vervuilings-'quotum niet geheel

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Economie en openbare financiën van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en verricht onderzoek naar verhandelbare CO₂-rechten. Hij dankt A. Nentjes voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie en J. Rinzema voor zijn medewerking.

1. Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid, *Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, blz. 78.

op en houden ze rechten over die ze vervolgens kunnen verkopen. Wordt er daarentegen een uitstootnorm opgelegd, dan zullen de bedrijven eraan voldoen en vervolgens geen moeite meer doen om de emissies verder terug te dringen.

Voor het milieubeleid zelf is er het voordeel dat via het vervuilingquotum een plafond is vastgesteld voor de totale uitstoot, terwijl de uitvoeringsproblematiek, hoeveel ieder afzonderlijk bedrijf mag uitstoten, naar de markt voor emissierechten wordt gedelegeerd.

In de verschillende convenanten die tot nu toe zijn afgesloten tussen overheid en bedrijfstakken worden veelal afspraken gemaakt waaraan elk bedrijf op een bepaald moment moet voldoen. Zo moet bij voorbeeld minstens 80% van de afzet van zware bedrijfsvoertuigen van elke importeur en producent op de Nederlandse markt aan een bepaalde emissienorm voldoen (convenant inzake zware bedrijfsvoertuigen)². Deze afspraken (of normen) hebben in het algemeen betrekking op een over een aantal jaren in de toekomst te bereiken resultaat, zodat de bedrijven de tijd hebben om zich erop voor te bereiden en om hun productieproces aan te passen. De verschillen in de bestrijdingskosten tussen de bedrijven zullen echter uiteindelijk nog steeds niet zijn verdwenen, omdat alle bedrijven aan dezelfde normen moeten voldoen. De totale kosten zullen dan ook lager zijn als men de beoogde emissiereductie in het convenant via verhandelbare rechten oplegt, omdat bedrijven met relatief hoge bestrijdingskosten dan rechten kunnen kopen van bedrijven met relatief lage kosten. Deze kostenvoordelen maken het aantrekkelijker voor bedrijven om deel te nemen in een convenant omdat hun uitgaven voor milieudoelinden zullen dalen.

Een eerste kanttekening die moet worden gemaakt is dat niet alle soorten vervuiling geschikt zijn om met een systeem van verhandelbare rechten te bestrijden. Vooral vervuiling die sterk gelocaliseerde milieubelasting veroorzaakt is minder geschikt. De uitstoot komt uit een beperkt aantal (of soms maar één) bronnen en dan zijn er weinig mogelijkheden om de rechten tussen verschillende bronnen te verhandelen. Dit geldt eveneens als er slechts een beperkt aantal bedrijven deelneemt in het convenant. Wel is het zo dat de totale kosten al bij één transactie zullen dalen. Een voorbeeld van zo'n op zichzelf staande individuele transactie is de regeling die twee bedrijven in Polen eind 1991 hebben afgesloten. Hierbij nam het ene bedrijf een gedeelte van de benodigde uitstootreductie van het andere bedrijf tegen betaling voor zijn rekening³.

Als het aantal deelnemende bedrijven te klein is, kunnen de beheerskosten van het systeem (zoals bij voorbeeld de kosten voor registratie van de rechten) uitstijgen boven de verwachte baten (de besparing op de kosten van emissiereductie door de hogere allocatieve efficiëntie). In deze situatie kan men echter wel de mogelijkheid openhouden om individuele transacties toe te staan. Er hoeft dan van tevoren geen beheerssysteem te worden opgezet; transacties kunnen bilateraal worden afgesloten en aangemeld bij de milieu-autoriteit. In het algemeen kan men stellen dat naarmate het gebied groter is waarover de vervuiling zich verspreidt en er meer emissiebronnen zijn, de potentiële efficiëntiewinst

toeneemt en een systeem van verhandelbare rechten aantrekkelijker is.

Een ander punt van verhandelbare rechten is dat de administratieve vereisten groter (kunnen) zijn dan bij andere instrumenten. Dit geldt niet zozeer voor de controle van de emissies, bij elk instrument zal moeten worden gecontroleerd of er niet meer wordt uitgestoten dan is toegestaan, maar wel voor het registreren van de emissierechten. Er zal moeten worden bijgehouden over hoeveel emissierechten een emittent beschikt. Met behulp van deze gegevens kan gecontroleerd worden of de emissies van een bedrijf het aantal emissierechten waarover het beschikt niet te boven gaan. De verwachte kostenbesparingen van het instrument zullen op moeten wegen tegen de administratieve kosten van dit registratiesysteem. De registratie van de rechten zal in de meeste convenanten door de handhavingsinstantie in samenwerking met de branche-organisatie kunnen worden verzorgd.

Verhandelbare rechten in een convenant

Bepalend voor de manier waarop men verhandelbare rechten in een convenant op kan nemen is de soort vervuiling en het aantal bedrijven dat deelneemt in het convenant. Twee hoofdvormen van verhandelbare rechten kunnen op basis van ervaringen met systemen van verhandelbare rechten worden onderscheiden: de normvariant en de plafondvariant. In de normvariant blijven voor de deelnemende bedrijven normen gelden waaraan ze in principe moeten voldoen. Het is nu echter mogelijk voor een bedrijf om meer uit te stoten dan de afgesproken norm toelaat, mits men aan emissierechten kan komen om deze extra uitstoot te dekken. Rechten kunnen gekocht worden van bedrijven die rechten verwerven door hun uitstoot verder terug te dringen dan de norm vereist. Als de kosten van het verder verminderen van de uitstoot voor dit laatste bedrijf lager liggen dan de kosten van het bereiken van de norm voor het eerste bedrijf, dan is het voor beide bedrijven voordelig om de transactie af te sluiten. Het is ook mogelijk om de rechten die men verwerft als men minder uitstoot dan volgens de norm is toegelaten, te bewaren ('op de bank te zetten') voor later verbruik. Deze mogelijkheid zal bij voorbeeld aantrekkelijk zijn als er in het convenant wordt afgesproken dat de norm gefaseerd omlaag gaat.

In de plafondvariant worden er in het convenant geen normen afgesproken waar de bedrijven zich aan moeten houden, maar een emissieplafond dat voor de bedrijfstak als geheel geldt. Binnen de bedrijfstak worden quota aan de deelnemende bedrijven toegewezen met een gezamenlijke omvang ter grootte van dit maximum. De toewijzing kan op basis van de emissies in een referentiejaar geschieden⁴. De totale

2. P.J. Kloek, *Convenanten als instrument van het milieubeleid*, Enschede, 1989.

3. Bron: mondelinge mededeling, *UNCTAD expert-workshop on tradeable permits*, Genève, oktober 1991.

4. Een voorbeeld hiervan is de toewijzing van melkquota (ook een vorm van verhandelbare rechten die dienden om de uitstoot van een bepaalde stof, melk, te verminderen!), die eveneens werden gebaseerd op de productie in een referentiejaar.

uitstoot van de bedrijfstak kan vervolgens verminderd worden door de individuele quota stapsgewijs te verlagen.

Het verschil met de normvariant is dat de totale uitstoot aan een maximum wordt gebonden. Hierdoor is de bijdrage van de bedrijfstak aan de te bereiken milieudoelstelling gegarandeerd. Een ander verschil is dat bedrijven die minder gaan produceren (of stoppen met de productie) en dus minder uitstoten in de plafondvariant rechten overhouden die ze kunnen verkopen. Voor nieuwkomers in de sector die rechten zullen moeten kopen van reeds gevestigde bedrijven, kan dit wel een toetredingsbarrière opwerpen.

Het vastleggen van de uitstoot in de vorm van een bepaald maximum voor één bepaalde bedrijfstak kan een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van deze sector. Dit kan zich vooral voordoen als er slechts een beperkt aantal alternatieven voor emissiereductie beschikbaar is en als deze hoge kosten met zich mee brengen. Hier komt bij dat een absoluut plafond op de uitstoot van één sector vanuit milieu-overwegingen niet noodzakelijk hoeft te zijn. Hiervan is met name sprake als de door de bedrijfstak uitgestoten hoeveelheid van de vervuulende stof slechts een klein gedeelte van de totale (nationale) uitstoot bedraagt. De invloed van de betreffende sector op de kwaliteit van het milieu is dan beperkt. De keuze voor de plafondvariant zal daarom eerder worden gemaakt als de vervuulende emissies voor een belangrijk gedeelte in de betreffende bedrijfstak plaatsvinden.

De negatieve invloed van de plafondvariant op de ontwikkeling van individuele bedrijfstakken kan worden geneutraliseerd door ook andere bedrijven toegang te geven tot het verhandelbare-rechten-onderdeel van een convenant. Daarnaast is het mogelijk dat verschillende bedrijfstakken een gezamenlijk systeem van verhandelbare rechten opzetten voor een of meerdere stoffen. De mogelijke kostenbesparingen kunnen dan in principe nog groter worden (afhankelijk van de kosten die de andere bedrijven moeten maken). De ontwikkeling van de bedrijfstak zal minder worden geremd omdat een toenemende uitstoot kan worden gecompenseerd door een teruglopende uitstoot in andere sectoren.

Toepasbaarheid in convenanten

Men kan zich afvragen of het mogelijk en zinvol is om een systeem van verhandelbare rechten op te nemen in een convenant. Het antwoord hierop wordt door verschillende omstandigheden bepaald. Een aantal factoren die van belang zijn werd al genoemd: de aard van de vervuiling (zoals de mate van verspreiding), het aantal deelnemers in het convenant en het aandeel van de bedrijfstak in de (nationale) vervuiling die door de desbetreffende stoffen wordt veroorzaakt. Bovenberg, Van den Broek en Mulder noemen daarnaast in hun artikel in *ESB* nog twee andere (rand)voorwaarden die van toepassing zijn⁵.

Ten eerste geldt dat emissies (of een benadering ervan) meetbaar moeten zijn, omdat anders niet gecontroleerd kan worden hoeveel een emittent uitstoot. Een tweede voorwaarde is dat naarmate er meer substituten beschikbaar zijn en de bestrijdingskosten tussen verschillende bronnen meer uiteenlo-

pen, de mogelijke kostenbesparingen bij een systeem van verhandelbare rechten hoger zullen zijn. Aan de hand van deze factoren zal een aantal convenanten bekeken worden op de mogelijkheid om ze uit te breiden met een systeem van verhandelbare rechten.

Het verpakkingenconvenant

In het convenant inzake verpakkingen is een van de afspraken die minister Alders met 130 bedrijven, georganiseerd in de Stichting Verpakking en Milieu, heeft gemaakt, dat deze bedrijven in 2000 gezamenlijk niet meer nieuw verpakkingsmateriaal op de markt brengen dan in 1986⁶. Samen met meerdere andere afspraken moet dit ertoe leiden dat er in 2000 geen verpakkingsmateriaal meer wordt gestort. Meer dan 50% van de Nederlandse sector Handel en industrie valt onder het convenant (dus ruw geschat waarschijnlijk ook meer dan 50% van de verbruikte nieuwe verpakkingen). Er is geen doelstelling voor de afzonderlijke bedrijven geformuleerd, maar alleen een gezamenlijk plafond. Uitbreiding van dit convenant met een systeem van verhandelbare rechten vergroot dan ook niet de flexibiliteit, want die is in principe reeds aanwezig. Het maakt het voor de verschillende bedrijven echter wel veel eenvoudiger om tot een onderlinge verdeling van de inspanningen te komen, omdat de verschillende kosten die ze daarvoor moeten maken in de prijs van rechten tot uiting zal komen.

In dit convenant zou een systeem van verhandelbare rechten met een emissieplafond ingepast kunnen worden. De samenwerkende bedrijven zouden onderling rechten kunnen verdelen die toestemming geven om een bepaalde hoeveelheid verpakkingsmateriaal af te zetten voor gebruik in Nederland, waarbij het totaal van de uitgegeven rechten in 2000 overeenkomt met 90% van de totale hoeveelheid in 1986. De rechten kunnen gedefinieerd worden in gewichtseenheden zodat goed aangesloten wordt bij de milieudoelstelling in het convenant, die geformuleerd is in kiloton verpakkingen. De quota zouden gefaseerd verlaagd kunnen worden van het huidige niveau naar het beoogde niveau. Afhankelijk van de vraag naar verpakkingen kunnen de bedrijven onderling rechten verhandelen. De aldus gecreëerde schaarste van nieuw verpakkingsmateriaal zal ertoe leiden dat de rechten geld waard worden. De deelnemende bedrijven kunnen de prijs van de rechten doorberekenen aan hun afnemers, zodat uiteindelijk de consument zal betalen voor de schade die het verpakkingsmateriaal in het milieu veroorzaakt. Er zijn voldoende alternatieven beschikbaar, waaronder hergebruik, het aantal deelnemende bedrijven is groot en de uiteindelijke vervuiling is sterk verspreid.

5. A.L. Bovenberg, M.E.T. van den Broek en R.J. Mulder, Instrumentkeuze in het milieubeleid, *ESB*, 6 november 1991.

6. Documentatiemap studiedag Afspraken in het milieurecht, Centrum voor Milieurecht, Amsterdam, 10 december 1991.

Convenant zware bedrijfsvoertuigen

Een tweede voorbeeld is het convenant inzake zware bedrijfsvoertuigen⁷. Elke importeur moet minstens 80% van zijn afzet op de Nederlandse markt aan vastgestelde emissienormen laten voldoen. De tien deelnemende bedrijven zullen echter flexibel zijn in hun afzet als ze slechts gezamenlijk de 80% hoeven te halen. Dit kan bereikt worden door middel van de normvariant. Een bedrijf kan dan rechten verwerven als het aandeel van aan de norm beantwoordende wagens hoger is dan 80%. Deze rechten kan het vervolgens verkopen of bewaren voor een latere periode⁸. De vervuilende emissies worden over een groot gebied verspreid, er is daarom geen lokale belemmering voor de verhandelbaarheid van de rechten. De normuitstoot van de verschillende vrachtwagens is goed te meten. De gehele markt van zware bedrijfsvoertuigen is in dit convenant betrokken.

Het basismetaal convenant

In het onlangs afgesloten convenant met de basismetaal worden afspraken gemaakt over het terugdringen van de uitstoot van een aantal verschillende stoffen zoals SO₂, NO_x en zware metalen⁹. Er zijn 25 metaalbedrijven betrokken bij de totstandkoming van het convenant. Dit is bijna de helft van de bedrijven in deze sector. De uitstoot van SO₂ is 3,3% van de totale uitstoot in Nederland en 19,5% van de industriële uitstoot. De NO_x-emissies vormen slechts 3% van het Nederlandse totaal en 6,0% van de industriële emissies. Deze luchtverontreinigingen verspreiden zich over een groot gebied, de locatie van de vervuiling vormt daarom geen belemmering voor het invoeren van verhandelbare vervuilingrechten. Meting van de uitstoot van de vervuilende stoffen is goed mogelijk.

Gezien het beperkte aandeel van de bedrijfstak in de vervuiling door deze twee stoffen zal de keuze hier eerder vallen op de normvariant. Een maximumplafond op de uitstoot is niet zinvol, de milieukwaliteit wordt slechts voor een klein gedeelte bepaald door de uitstoot van de basismetaalindustrie. De mogelijke kostenbesparingen zullen aanmerkelijk groter zijn als ook andere emittenten van SO₂ en NO_x toe kunnen treden tot het systeem van verhandelbare rechten. Hieruit blijkt een nadeel van het op doelgroepen gerichte milieubeleid: er wordt geen rekening gehouden met verschillen in reductiekosten, zodat de kosten van het milieubeleid hoger zijn dan nodig is.

Deze drie voorbeelden geven aan dat de mogelijkheid aanwezig is om verhandelbare rechten in convenanten op te nemen. Het basismetaalconvenant staat model voor convenanten die het Ministerie van VROM met een aantal andere bedrijfstakken af wil sluiten, zoals de chemie, de papierindustrie en de grafische industrie. Ook deze nog af te sluiten convenanten zouden in aanmerking kunnen komen voor een combinatie met een systeem van verhandelbare rechten. De kostenefficiëntie van het milieubeleid zou nog hoger kunnen worden als de verschillende bedrijfstakken gezamenlijke systemen van verhandelbare rechten zouden opzetten voor stoffen die in meerdere sectoren worden geëmitteerd.

Conclusie

Het is zowel op theoretische gronden als in de praktijk mogelijk om convenanten uit te breiden met verhandelbare rechten. Voorbeelden van reeds ingevoerde of nog in te voeren convenanten waarin een systeem van verhandelbare rechten kan worden ingepast zijn het verpakkingenconvenant, het vrachtwagenconvenant en het convenant met de basismetaalindustrie. Het voordeel van het opnemen van een systeem van verhandelbare rechten is dat het de flexibiliteit van het milieubeleid voor het bedrijfsleven vergroot en de kosten aanzienlijk kan verlagen. Deze combinatie van instrumenten zal daarom aantrekkelijker zijn voor het bedrijfsleven dan een convenant waarin de uitstoot direct wordt gereguleerd. Verder worden de bedrijven gestimuleerd om schoner te gaan produceren, een prikkel die bij directe regulering ontbreekt. Als de plafondvariant wordt gebruikt heeft de overheid tevens de zekerheid dat de uitstoot onder een afgesproken maximum blijft, zodat het niet nodig is om later de normen verder bij te stellen. Afsluitend kan nog worden opgemerkt dat de voordelen die verhandelbare rechten in een convenant kunnen hebben ten opzichte van directe regulering, zich evenzeer voor kunnen doen als het om het andere milieubeleid van de overheid gaat. Marktconforme instrumenten zoals verhandelbare rechten kunnen de kosten van het milieubeleid bij de aanpak van meerdere milieuproblemen aanzienlijk verlagen.

P.R. Koutstaal

7. P.J. Klok, *Convenanten als instrument van het milieubeleid*, Enschede, 1989.

8. Dit idee is ook reeds geopperd voor personenwagens in Groot-Brittannië, zie S. Taylor, Trade credits: variants for the transport sector, OECD expert-workshop on tradeable permits for reducing greenhouse gas emissions, juni 1991.

9. *NRC Handelsblad*, 8 januari 1992.