

# Vijf misverstanden over emissierechten veilen

Emissierechten veilen is economisch niet beter dan ze gratis weggeven. Dit argument wordt hier onderbouwd op basis van vijf stellingen. Hieruit blijkt onder meer dat veilen geen hogere kosten en geen internationaal concurrentienadeel met zich meebrengt ten opzichte van gratis toedelen.

Sinds 2005 kent de Europese Unie (EU) een markt voor verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten. Deze rechten worden gratis weggegeven. Dat heeft geleid tot flink wat kritiek. Zo zouden elektriciteitsbedrijven *windfall profits* maken door de waarde van die gratis rechten ten onrechte door te berekenen aan hun klanten. De Europese Commissie heeft daarom voorgesteld om vanaf 2012 de emissierechten te gaan veilen. Dit roept onmiddellijk de volgende cruciale vraag op: is veilen economisch beter dan gratis toedelen? Hierover bestaan nogal wat misverstanden. Het antwoord op deze vraag volgt in vijf stellingen.

## Veilen is niet efficiënter

### Stelling 1. Veilen van emissierechten is niet efficiënter dan het gratis uitdelen van emissierechten aan gebruikers.

De bewering dat veilen efficiënter zou zijn dan het gratis toedelen van emissierechten hoort men al jaren zowel uit Den Haag als uit Brussel. Er bestaat echter geen wetenschappelijke literatuur die deze bewering onderbouwt. Drie argumenten ondersteunen de bovengenoemde stelling.

Het eerste argument is het zogenoemde theorema van Coase. Volgens deze fundamentele leerstelling uit de rechtseconomie doet het voor de efficiënte eindallocatie van zaken niet toe welke partij initieel de eigendomsrechten over zaken heeft. Via ruil op de markt kunnen eigenaren hun eigendomsrechten overdragen. Langs die weg komen de zaken terecht bij hen voor wie ze de grootste waarde hebben. Om ongestoorde ruil en de resulterende efficiënte verdeling te bewerkstelligen is het wel nodig dat de transactiekosten laag zijn en niemand marktmacht heeft.

Aan beide genoemde voorwaarden is voldaan bij handel in emissierechten. De transactiekosten bij koop en verkoop van emissierechten zijn gering: niet meer dan enkele procenten van de prijs. Bovendien is er een groot aantal potentiële marktpartijen en niemand is groot genoeg om een dominante positie in te nemen. Het maakt dus niet uit of de potentiële gebruikers van de rechten aan het begin de emissierechten in handen hebben ofwel dat de overheid zich als enige verkoper op de veiling als

prijnsnemer opstelt: de einduitkomst is volgens Coase in beide gevallen dezelfde efficiënte allocatie van emissierechten.

Het tweede argument is ontleend aan een al langer bestaande markt met gratis emissierechten: het Amerikaanse *Sulfur Allowance Trading Program*. Deze markt in de Verenigde Staten, die destijds een inspiratiebron was bij het ontwerp van CO<sub>2</sub>-emissiehandel in de EU, functioneert uitermate efficiënt. Aan elk elektriciteitsbedrijf dat daar in 1995 bestond is een hoeveelheid gratis SO<sub>2</sub>-emissierechten toegekend voor een periode tot 2020. De jaarlijks beschikbaar komende gratis rechten kan het bedrijf gebruiken om de emissies te dekken. Men mag ze ook verkopen of sparen voor later gebruik; het aankopen van rechten is eveneens toegestaan. Een bedrijf dat sluit behoudt zijn rechten; deze komen dus beschikbaar voor verkoop. In diverse evaluaties is vastgesteld dat de Amerikaanse markt met gratis SO<sub>2</sub>-emissierechten goed werkt (Klaassen en Nentjes, 1997; Carlson *et al.*, 2000). Er is een secundaire markt ontstaan van handel tussen eigenaren van rechten. In recente jaren was het volume aan markttransacties ongeveer gelijk aan de in dat jaar uitgegeven emissierechten. Het gaat dus om een grote, liquide markt met continue prijsvorming, mede dankzij de lage transactiekosten van anderhalf procent voor de verkoper en voor de koper. Het uiteindelijke criterium voor goede marktwerking is uiteraard de efficiëntie van de resulterende allocatie van gebruikte emissierechten en daarmee van de emissiereductie. Uit de evaluaties komt naar voren dat de voorspelde besparing op de emissiereductiekosten als gevolg van de emissiehandel ook feitelijk wordt gerealiseerd. De kostenbesparing in vergelijking met directe regulering via een uniforme SO<sub>2</sub>-emissiestandaard is berekend op rond de vijftig procent.

Het derde argument betreft de rol van de secundaire markt. Stel nu dat er niet gratis wordt uitgedeeld, maar dat alle rechten worden geveild. De prijsvorming op de veiling zelf is echter discontinu. Buiten de veiling om zal er behoefte blijven bestaan aan een secundaire markt omdat partijen op grond van veranderende omstandigheden en inzichten in de loop van de tijd hun brandstofverbruik zullen aanpassen en dan rechten willen bijkopen of verkopen. Er blijft dus continue prijsvorming dankzij de secundaire markt.

Bovendien zullen in de beginfase emissierechten worden gespaard, *banking* genoemd, bijvoorbeeld om de toekomstige emissies van geplande groei van

ANDRIES NENTJES EN  
EDWIN WOERDMAN  
Emeritus hoogleraar  
Economie en Openbare  
Financiën, en universitair  
hoofddocent Rechts-  
economie aan de Rijks-  
universiteit Groningen

brandstofverbruik te zijner tijd te dekken of omdat men verwacht dat op termijn de prijzen van de rechten zullen stijgen. Door *banking* komt er met de jaren een steeds groter bestand aan rechten boven de secundaire markt te hangen. Gezien de blijvende importantie van en de permanente prijsvorming op de secundaire markt is het de vraag wat initiële toedeling van rechten via veilen aan de marktwerking verbeterd vergeleken met initieel toedelen via *grandfathering*, zoals het gratis weggeven op basis van historische emissies wel wordt genoemd. Er is geen enkele aanwijzing dat door het toevoegen van veilen de efficiëntie van het systeem wordt verhoogd.

In Brussel en Den Haag wordt veelal de opvatting aangehangen dat veilen efficiënter is dan het gratis weggeven van rechten. Het blijft gissen, maar uit gesprekken met Brusselse ambtenaren kan opgemaakt worden dat deze zienswijze berust op het denkbeeld dat door te veilen de CO<sub>2</sub>-uitstoot een prijs krijgt omdat er voor de rechten wordt betaald. Die kosten worden dan doorberekend in de prijs van het product en dat is efficiënt. Bij gratis weggeven van de rechten zouden daarentegen de kosten niet toenemen en die zouden daarom niet moeten worden doorberekend. Dit laatste is een hardnekkig misverstand dat zal worden rechtgezet in de hierna volgende stellingen.

In *ESB* pleiten Bovenberg en Vollebergh (2008) voor het veilen van CO<sub>2</sub>-emissierechten. Niet omdat veilen op zich efficiënter zou zijn, maar omdat het gratis uitdelen van rechten in de afgelopen jaren gebeurde op basis van uiteenlopende nationale spelregels, wat de concurrentie tussen lidstaten verstoort. Dit valt echter te voorkomen door de regels voor uitgifte van emissierechten te uniformeren, zoals al meer dan tien jaar geleden aanbevolen door Koutstaal (1997), met een vormgeving als in het eerder beschreven *Sulfur Allowance Trading Program*. Hierna wordt uitgegaan van een aldus geregeld systeem van gratis uitdelen.

## Gratis rechten geven geen windfall

### Stelling 2. Wat pers en politici *windfall profits* noemen, zijn in werkelijkheid kosten.

Het gaat hier over de marktwaarde van de emissierechten die de onderneming gebruikt om zijn emissies te dekken. Mag of moet de onderneming die doorberekenen in de prijs van zijn product?

Bij veilen van emissierechten is de prijs die daarvoor wordt betaald een kostencomponent die wordt doorberekend in de eindprijs van het product, zoals elektriciteit. Iedereen begrijpt dat en niemand maakt daar bezwaar tegen. Zijn echter de rechten gratis toegedeeld en wordt de marktwaarde van de

## De marktwaarde van emissierechten voldoet aan de bedrijfseconomische definitie van kosten, namelijk: voorzienbare, onvermijdbare en kwantificeerbare offers ten behoeve van de productie

eigen emissierechten doorberekend in de eindprijs dan stuit dat op publiek onbegrip. De verontwaardiging is groot en de term *windfall profits* valt. Men ziet daarbij over het hoofd dat emissierechten gewoon productiemiddelen zijn. Een gezond bedrijf moet de waarde van de productiemiddelen die het inzet terugverdienen in de opbrengst van het verkochte product. Gebeurt dat niet dan wordt er bedrijfseconomisch gezien verlies geleden en sociaal-economisch voegt het bedrijf geen waarde toe, maar wordt er waarde vernietigd.

De marktwaarde van emissierechten voldoet aan de bedrijfseconomische definitie van kosten, namelijk: voorzienbare, onvermijdbare en kwantificeerbare offers ten behoeve van de productie. Dus op grond van dit criterium dient de prijsopslag om een kostenpost te dekken en vormt ze geen *windfall*. Men vindt toch ook niet dat een boer die zijn land gratis heeft geërfd van zijn rijke grootvader met een lagere melkprijs genoeg moet nemen dan de boer die zijn land in pacht heeft? Evenmin zal er veel aanhang te vinden zijn voor de opvatting dat de boer die het werk door betaalde lonarbeiders

laat uitvoeren een hogere melkprijs verdient te ontvangen dan de boer die met inzet van eigen gratis beschikbare arbeid de melk levert.

Het is dus een economische noodzaak om de marktwaarde van de gratis verkregen emissierechten door te berekenen in de prijs (Woerdman *et al.*, 2006). Wel hangt de mate van doorberekening af van de elasticiteiten. Bij gelijke vraagelasticiteit en gelijke marginale-kostenfuncties is de prijsopslag op een monopolioede markt minder sterk dan bij volledige mededinging. De oorzaak daarvan is dat de aanbieder die marktmacht heeft rekening houdt met de negatieve repercussie van een prijsverhoging op de afzet, terwijl de prijznemer dat niet doet. De bewering die zo hier en daar is gedaan dat de *windfall profits* voortkomen uit een gebrek aan concurrentie op de elektriciteitsmarkt is dan ook notoire onzin. Via de productenverkoop wordt de marktwaarde van de emissierechten door het bedrijf geïncasseerd en valt ze in handen van de aandeelhouders. Als eigenaren van de onderneming zijn zij immers de eigenaren van de emissierechten. Het is economisch noodzakelijk dat het zo gaat. Zou dat niet gebeuren dan doet het bedrijf er goed aan de productie te staken, de werknemers te ontslaan en de eigen productiemiddelen te verkopen, inclusief de emissierechten. Dat de marktwaarde van emissierechten wordt binnengehaald door degene die er de eigendomsrechten over heeft kon door elke econoom worden voorspeld; en dat is recentelijk, maar ook vroeger, door menigeen gedaan (Ellerman en Joskow, 2008; Grafton en Devlin, 1996). De term *windfall* slaat dan ook nergens op. Dit inkomen voor aandeelhouders is niet toevallig en onvoorzien; het is daarentegen systematisch en voorspelbaar.

Het totale aanbod van emissierechten ligt vast. De marktwaarde van de rechten wordt bepaald door de schaarste. Het is een inspanningsloos verkregen inkomen voor de aandeelhouders: een *rent*. De politieke vraag is: als het dan economisch noodzakelijk is dat die *rent* in rekening wordt gebracht bij het publiek, hoort deze dan niet aan de gemeenschap toe te komen in plaats van toe te vallen aan de aandeelhouders? Het veilen van rechten zou een uitgelezen methode zijn om dit te bewerkstelligen. Het sterkste argument voor deze opstelling is dat via de prijsverhoging van energie-intensieve producten het uiteindelijk de consument is die de lasten van het klimaatbeleid draagt. Hij zou daarom ook de eerste moeten zijn om van de schaarste-*rent* te profiteren, bijvoorbeeld in de vorm van lagere belastingen of meer collectieve voorzieningen.

Het systeem van CO<sub>2</sub>-emissierechten met gratis toedelen van rechten was destijds echter de enige politiek haalbare optie voor het Europese klimaatbeleid. Het bedrijfsleven van de betrokken energie-intensieve sectoren heeft zich bij emissieplafonds met gratis rechten neergelegd omdat dan de Europese CO<sub>2</sub>-belasting, die men beslist niet wilde, definitief van de politieke agenda zou verdwijnen. En de andere, nog bedreigender beleidsoptie van directe regulering, zeg maar rantsoenering van brandstofverbruik vanuit Brussel, werd zo eveneens afgewend (Woerdman, 2004).

De politieke overeenkomst was deze: wij als bedrijfsleven accepteren dat CO<sub>2</sub>-emissies een prijs krijgen en daarmee accepteren we ook de negatieve consequenties van die kosten op onze afzet en winst, maar dit dan wel op voorwaarde dat we compensatie ontvangen in de vorm van gratis rechten. Voor sectoren met inelastische productvraag bleek dat goed uit te pakken. Maar wat is nu het vervolg? Het bedrijfsleven klaagt dat het is misleid en ziet zich als slachtoffer van de politieke machinaties. Eerst heeft Brussel het instrument van emissiehandel politiek binnenboord weten te halen door de energie-intensieve sectoren gratis rechten aan te bieden voor de periode tot 2012 en door in meer of mindere mate de verwachting te wekken dat dit beleid na 2012 zou worden voortgezet. En vervolgens, nu het bedrijfsleven in dat systeem zit opgesloten, wordt betaling geëist voor die rechten, tot uiteindelijk honderd procent in 2020. Het bedrijfsleven rept over woordbreuk; en heeft het daar eigenlijk geen gelijk in? De energie-intensieve sectoren voelen zich nu waarschijnlijk slechter af dan ze met een CO<sub>2</sub>-belasting zouden zijn geweest. Tegenover het gelijk van de consument, die via een hogere productprijs de lasten draagt, staat het gelijk van de producent die verlangt dat politici een consistent en voorspelbaar beleid voeren.

### Geen hogere kosten door veilen

**Stelling 3. Veilen van CO<sub>2</sub>-emissierechten leidt niet tot hogere kosten voor de energie-intensieve sectoren dan gratis toedelen van rechten.**

Deze stelling is de keerzijde van stelling 2. Want als de marktwaarde van rechten altijd een kostenpost vormt die moet worden terugverdiend, dan wordt door emissierechten te veilen de productie niet duurder dan ze is bij gratis uitdelen van rechten. Wel is bij veilen de netto kasstroom kleiner en valt er minder uit te keren aan aandeelhouders en managers die meedelen in de *rent*. Evenmin valt te ontkennen dat bij veilen het eigen vermogen en daarmee het financiële weerstandsvermogen er minder goed uitzien dan bij gratis rechten. Maar die lagere netto kasstroom en dat kleinere eigen vermogen zijn geen gevolg van hogere kosten bij veilen, maar van andere oorzaken. De netto kasstroom is bij gratis rechten groter omdat er kosten van emissierechten zijn die geen uitgaven vormen. Bij veilen leiden die kosten wel tot uitgaven. Wat het weerstandsvermogen betreft: de toezegging van gegeven aantallen gratis emissierechten, die jaarlijks beschikbaar komen tot een vastliggende einddatum, vormt een activum dat tegen marktwaarde gewaardeerd op de balans komt en het eigen vermogen versterkt. Bij veilen ontbreekt dat uiteraard.

### Geen concurrentievoordeel door gratis rechten

**Stelling 4. Energie-intensieve sectoren die internationaal concurreren zijn niet tegen die concurrentie af te schermen door aan hen gratis CO<sub>2</sub>-emissierechten te verstrekken in plaats van de rechten te veilen.**

Energie-intensieve, aan internationale concurrentie blootgestelde sectoren, onder andere kunstmest, chemie, cement en basismetaleen, hebben in Brussel de klacht gedeponereerd dat door veilen van CO<sub>2</sub>-emissierechten in plaats van gratis uitdelen hun kosten zullen gaan stijgen. Maar ze kunnen die niet doorberekenen in de prijs van hun product dat op de internationale markt moet worden afgezet in concurrentie met bedrijven uit landen zonder klimaatbeleid. Men eist daarom voor de energie-intensieve, blootgestelde sectoren een uitzonderingspositie, namelijk gratis emissierechten. Deze klacht houdt echter geen steek. Bij stelling 3 is beargumenteerd dat door veilen de kosten niet hoger uitvallen dan ze zijn bij gratis uitdelen. Dit betekent dat door het gratis uitdelen van rechten het probleem van de hoge kosten van CO<sub>2</sub>-rechten niet wordt opgelost. Gratis rechten leveren op de internationale markt immers geen concurrentievoordeel op voor een bedrijf dat zijn kosten moet dekken.

---

## Het bedrijfsleven klaagt dat het is misleid en ziet zich als slachtoffer van de politieke machinaties

Wat gratis rechten wel mogelijk maken, is het continueren van een bedrijf dat door de kosten van CO<sub>2</sub>-rechten verliesgevend is geworden. Als de gratis rechten worden verstrekt op de eerder aangegeven manier, namelijk als een vastliggend aantal rechten voor een afgebakende periode, vormen ze gewoon een verborgen lumpsumsubsidie die het bedrijf in staat stelt beneden de kostprijs aan te bieden op de wereldmarkt. Het is een lumpsumsubsidie, en nadrukkelijk geen productsubsidie of brandstofinzetsubsidie, omdat de emissierechten, gewaardeerd tegen marktwaarde, een vast geldbedrag vertegenwoordigen dat onafhankelijk is van de omvang van de productie en onafhankelijk van de brandstofinzet. Let wel: dit impliceert niet dat het voor het marginale bedrijf economisch rendabel is om door te gaan. De zaak sluiten en de rechten plus overige eigendommen verkopen levert meer op. Met gratis rechten alleen zijn de verliesgevende bedrijven dus niet echt geholpen. Als winstmaximalisering hun doel is, komt het toch tot bedrijfssluiting.

### Bescherming heeft zijn prijs

**Stelling 5. Gratis emissierechten gebonden aan de productie zijn kosteloos, maar het ondermijnt de efficiëntie van de emissiehandel.**

Om de productie en werkgelegenheid in verliesgevende sectoren daadwerkelijk in stand te houden, zou de EU moeten besluiten dat bij productiebeperking of bedrijfssluiting de gratis emissierechten worden gereduceerd respectievelijk vervallen. Door die aanvullende voorwaarde verandert de lumpsumsubsidie in een op brandstofinzet genormeerde productsubsidie. Dit is echter inefficiënt. Het bedrijf dat precies de brandstofnorm haalt, heeft geen kosten van emissierechten. Dat is zo omdat het geen rechten voor de verkoop overhoudt door de productie te verminderen. Door wel te produceren offert het bedrijf dus geen potentiële inkomsten op. Wat dit betreft zijn aan de productie dus geen offers verbonden. En waar geen offers zijn, zijn geen kosten. Onder dit subsidieregime, ook wel prestatienormhandel genoemd, ontstaan kosten alleen voor zover de brandstofnorm wordt overschreden en daarvoor rechten moeten worden bijgekocht. Daar staat tegenover dat bij onderschrijding het bedrijf rechten overhoudt die kunnen worden verkocht. Omdat er geen kosten van emissierechten zijn die doorwerken in de kostprijs van het product ontbreekt de prikkel om via efficiënte aanpassing van de productie de CO<sub>2</sub>-reductiedoelen van de EU te halen. Wat politici graag over

---

De efficiënte oplossing is om af te zien van sectorale bescherming en de economische gevolgen van het emissiehandelssysteem via de markt te laten lopen

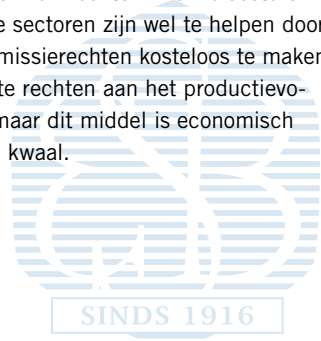
het hoofd zien is dat vermindering van productie in marginale energie-intensieve sectoren de maatschappij uiteindelijk minder kost dan het verplaatsen van de CO<sub>2</sub>-reductie naar sectoren buiten het prestatienormhandelsysteem, waar de pijn, in de vorm van relatief hoge CO<sub>2</sub>-reductiekosten, immers in stilte wordt geleden.

Dergelijke prestatienormhandel is dus inefficiënt. De milieuschaarste wordt niet gereflecteerd in een prijs voor iedere eenheid van emissies. Stel dat de economie groeit, bedrijven meer produceren en dus meer uitstoten. Bij handel onder emissieplafonds ligt het aanbod van emissierechten vast, maar bij prestatienormhandel stijgt in zo'n geval automatisch ook het aanbod van de emissies waar zij recht op hebben omdat bedrijven dan alleen moeten voldoen aan een brandstofnorm. Bij economische groei in een systeem met emissieplafonds stijgt de vraag en daarmee de prijs van emissierechten, maar bij prestatienormhandel worden de sociale kosten van de extra emissies uiteindelijk dus niet volledig gereflecteerd in de kosten per eenheid product.

De efficiënte oplossing is om af te zien van sectorale bescherming en de economische gevolgen van het emissiehandelssysteem via de markt te laten lopen. Dit kan tot gevolg hebben dat door verplaatsing van de energie-intensieve productie de CO<sub>2</sub>-emissies elders in de wereld toenemen. Internationaal politieke druk uitoefenen om de deelname van staten aan een internationaal klimaatverdrag te vergroten, inclusief hun deelname aan een tot mondiaal niveau uitgegroeid systeem van efficiënte handel in broeikasgassen, is op lange termijn economisch gezien de meest aangewezen weg.

## Conclusie

Er bestaan nog al wat misverstanden over het veilen versus gratis uitdelen van emissierechten. Op basis van vijf stellingen is geprobeerd deze misverstanden uit de weg te ruimen. Ten eerste is veilen economisch niet efficiënter dan het gratis uitdelen van emissierechten. Ten tweede is de marktwaarde van emissierechten bij gratis uitdelen ervan net zo goed een deel van de kostprijs van het eindproduct als bij op de veiling gekochte rechten. Ten derde vormen gratis emissierechten een *rent*-inkomen voor de aandeelhouders dat hun ook in het vooruitzicht was gesteld in ruil voor medewerking. Ten vierde vallen door veilen de kosten voor bedrijven niet hoger uit dan bij gratis uitdelen van emissierechten. Ten vijfde zal het gratis uitdelen van rechten zwakke sectoren niet redden. Zwakke sectoren zijn wel te helpen door normverbruik van emissierechten kosteloos te maken door gratis verstrekte rechten aan het productievolume te koppelen, maar dit middel is economisch gezien erger dan de kwaal.



## LITERATUUR

- Bovenberg, L. en H. Vollebergh (2008) Veilen is efficiënt. *ESB*, 93(4536), 298–301.
- Carlson, C., D. Burtraw, M. Cropper en K. Palmer (2000) *Sulfur dioxide control by electric utilities: What are the gains from trade?* Washington DC: Resources For the Future (RFF).
- Ellerman, A. en P. Joskow (2008) *The European Union's emissions trading system in perspective*. Pew Center on Global Climate Change / Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Grafton, R. en R. Devlin (1996) Paying for pollution: Permits and charges. *Scandinavian journal of economics*, 98(2), 275–288.
- Klaassen, G. en A. Nentjes (1997) Sulfur trading under the 1990 CAAA in the US: an assesment of first experiences. *Journal of institutional and theoretical economics*, 153(2), 384–410.
- Koutstaal, P. (1997) *Economic policy and climate change: tradable permits for reducing carbon emissions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Woerdman, E. (2004) *The institutional economics of market-based climate policy*. Amsterdam: Elsevier.
- Woerdman, E., O. Couwenberg en A. Nentjes (2006) Terechte energieprijzverhoging door gratis emissierechten. *ESB*, 91(4493), 427–429.