



De dure weg van de minste weerstand

Auteur(s):

Nentjes, A.

*Hoogleraar economie en openbare financiën, Rijksuniversiteit Groningen.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4199, pagina 290, 16 april 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

CO₂-emissies kunnen worden teruggedrongen via verhandelbare emissierechten of verhandelbare reductiecertificaten. De eerste weg benadeelt de exportsector en stuit daarom op weerstand. Maar de tweede weg leidt tot hogere kosten. Het is beter die niet in te slaan.

Als uitvloeisel van het Protocol van Kyoto rust op Nederland de internationale verplichting om in de periode 2008-2012 de emissies van broeikasgassen met zes procent te hebben verminderd ten opzichte van 1990. Dit vergt een enorme beleidsintensivering. Zouden de inspanningen namelijk op het niveau van de jaren negentig worden voortgezet, dan dreigen de emissies rond 2010 al gauw vijftien procent boven het peil van 1990 uit te komen. Toch wil het met de ontwikkeling van nieuw broeikasgasbeleid niet erg vlotten. De poging begin jaren negentig om over een breed front een forse CO₂-heffing in te voeren is op een debacle uitgelopen door felle tegenstand van de exportgerichte energie-intensieve industrie. In arren moede heeft de politiek toen gekozen voor maatregelen in de andere sectoren van de economie, zoals de CO₂-heffing voor kleinverbruikers.

Nu in Kyoto het emissiedoel is aangescherpt, zit de regering met een lastig dilemma. De energie-intensieve exportbedrijven accepteren uitsluitend 'benchmarking': de energie-efficiëntie van Nederlandse bedrijven moet gelijk zijn aan die van de meest efficiënte vergelijkbare bedrijven in het buitenland. Maar als de exportsector wordt ontzien moeten de nationale emissiedoelstellingen vooral worden gerealiseerd in de voor het binnenland producerende sectoren. Naarmate aldaar echter steeds verdergaande maatregelen moeten worden genomen zullen de kosten daarvan sterk stijgen terwijl in de energie-intensieve exportsector relatief goedkope reductie-opties onbenut blijven.

Het kabinet denkt na over de vraag hoe ze de kool (de internationale concurrentiepositie van de energie-intensieve exportsector) en de geit (kosteneffectieve CO₂-reductie) kan sparen. Bij het ministerie van VROM is daartoe het concept van verhandelbare CO₂-reductiecertificaten ontwikkeld. Het komt er op neer dat wat de energie-intensieve bedrijven aan extra energiebesparing doen, dus bovenop de relatief bescheiden maatregelen uit hoofde van 'benchmarking', verkocht kan worden aan de sectoren die in eerste instantie zijn opgescheept met de dure maatregelen. Bedrijven die de reductiecertificaten kopen, verkrijgen daarmee tegen relatief lage kosten extra ruimte voor energieverbruik en behoeven daarom bijvoorbeeld minder CO₂-heffingen te betalen; de energiekleinverbruiker spint daar garen bij. Vooral echter de energiegrootverbruiker heeft een voordeel: het systeem van verhandelbare reductiecertificaten nodigt hem uit om energiebesparing als een op de binnenlandse markt gerichte commerciële nevenactiviteit uit te gaan oefenen.

Met de keuze voor reductiecertificaten keren de beleidsmakers zich af van het alternatief verhandelbare CO₂-emissierechten, een instrument dat al jarenlang in discussie is en dat in Kyoto op de valreep als 'Emission trading' in art. 17 van het Protocol is opgenomen. Het werd toen met de grootst mogelijke tegenzin door de EU geaccepteerd. Ook in 1998 in Buenos Aires heeft de EU haar sabotage van de emissiehandel voortgezet. Dit doet de vraag rijzen wat er dan in Europese en Nederlandse ogen mis is met verhandelbare emissierechten en tevens de vraag of verhandelbare reductiecertificaten vrij zijn van deze gebreken.

Verhandelbare emissierechten

In de allereerste plaats moet een misverstand uit de weg worden geruimd. In de politieke discussie wordt emissiehandel opgevat als handel in emissiequota tussen overheden van landen die zich in Kyoto aan een nationaal emissieplafond hebben gecommitteerd. Door aankoop van emissiequota zou de Nederlandse overheid in eigen land met minder strenge reductiemaatregelen kunnen volstaan. Deze kijk miskent het eigenlijke karakter van emissiehandel. De internationale handel vormt het sluitstuk van nationaal opgezette systemen van handel in CO₂-emissierechten die tezamen het internationale plafond invullen. Deze opvatting spoort met het concept verhandelbare CO₂-emissiehandel dat hier in Nederland in een aantal studies is uitgewerkt¹. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de nationale emissiehandel en daarna van de internationale koppeling van nationale handelssystemen.

Nationale emissiehandel

De kern van verhandelbare emissierechten op nationaal niveau is in drie punten samen te vatten.

» De overheid stelt de emissie-eenheid vast, bijvoorbeeld een ton CO₂-uitstoot, en definieert een verhandelbaar emissierecht als het recht om een vervuilingseenheid uit te stoten. Dit betekent dat elk bedrijf en huishouden in het programma wordt toegestaan om CO₂ uit te stoten voor zover men in bezit is van een voldoende aantal rechten.

» De overheid beslist hoeveel rechten jaarlijks zullen worden uitgegeven gedurende een periode van bijvoorbeeld 2005 tot 2020. De uitgifte van rechten wordt bepaald door het nationale emissieplafond. De rechten worden gratis verdeeld over bedrijven en huishoudens.

» Rechten mogen verhandeld worden. Een emissiebron die meer wil uitstoten dan zij aan rechten heeft kan extra rechten kopen, bedrijven en huishoudens die erin slagen om minder uit te stoten dan hetgeen zij aan rechten bezitten mogen het overschot verkopen.

De gangbare opvatting is dat zo'n systeem alleen werkt voor de grote tot zeer grote bronnen in een beperkt aantal energie-intensieve sectoren. Voor kleine bronnen zouden de transactiekosten te hoog worden. Wij delen die mening niet en schetsen hieronder een systeem waarbij verhandelbare rechten gratis worden uitgedeeld aan alle Nederlandse bedrijven en huishoudens.

Geen hoge transactiekosten

Bij aankoop van brandstoffen moeten eindgebruikers een corresponderend aantal CO₂-emissierechten overhandigen aan de verkoper. Op deze wijze belanden de rechten uiteindelijk in de handen van importeurs en producenten van fossiele brandstoffen. Toezicht en handhaving door een nationale instelling kunnen zich concentreren op dit beperkte aantal bedrijven aan het einde van de keten. Daardoor blijven de administratieve kosten laag².

Voor CO₂-uitstoot van brandstofgebruik door auto's kan gedacht worden aan een systeem met chipcards voor emissierechten, waarmee de automobilist rechten overdraagt gelijk met het betalen van de benzinerekening. Een alternatief is dat distributeurs van autobrandstoffen de rechten kopen om daarmee hun brandstofafzet te dekken. Ze berekenen de prijs van emissierechten dan door in de brandstofprijs.

Het is niet noodzakelijk om het hierboven uiteengezette schema gelijk in zijn geheel over te nemen en in te voeren. Bij de uitwerking van de basiselementen moet een keus gemaakt worden uit verschillende opties, rekening houdend met onder meer de criteria voor administratieve uitvoerbaarheid en politieke acceptatie.

Internationale emissiehandel

Alhoewel Nederlandse alleengang op het gebied van verhandelbare CO₂-rechten niet in strijd zal komen met EU-regelgeving³, zijn er duidelijke voordelen verbonden aan een gecoördineerde invoering. Als meerdere landen een vergelijkbaar systeem van nationaal verhandelbare emissierechten hebben opgezet kan de stap worden gezet naar rechtstreekse internationale handel in emissierechten tussen bedrijven in die landen.

De taak van de nationale handhavingsinstantie wordt nu uitgebreid met het registreren van de buitenlandse aankopen van rechten door nationale bedrijven en hun verkopen aan andere landen. Op deze wijze bestaat per deelnemend land informatie over de jaarlijkse netto verandering in de nationale positie met betrekking tot emissierechten. Deze verandering geeft tegelijkertijd de toe- of afname weer van de internationale emissieverplichting. Indien bedrijven in een land netto kopers zijn van verhandelbare uitstootrechten dan stijgt het nationale emissieplafond van dat land; in het land met netto verkopen daalt het uiteraard. De nationale regeringen zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van uitstoot door individuele bronnen op hun grondgebied. Zij moeten er dus op toezien dat bij krimp van het aantal rechten bij een bedrijf, daar ook de feitelijke emissies worden verminderd.

Aan het eind van ieder jaar informeert iedere nationale instantie de internationale instelling die verantwoordelijk is voor het toezicht op emissierechten en de feitelijke emissies. Deze instelling beziet vervolgens of de 'export' van rechten overeenkomt met de 'import' ervan door andere landen en controleert verder of de feitelijke emissies in overeenstemming zijn met het emissieplafond (na handel) van het betreffende land.

Keuzeprobleem

Behoud van concurrentiepositie...

Als bezwaar van nationale verhandelbare emissierechten wordt gevoeld dat ze een prijs verbinden aan de restemissie. Als de rechten op een veiling moeten worden gekocht vormen ze een kostenpost die de concurrentiepositie van de energie-intensieve exportsector (zoals basismetaal, olieraffinaderijen, basischemie) ondermijnt. Deze positie verslechtert niet alleen ten opzichte van bedrijven in landen die buiten het Kyoto Protocol zijn gebleven, maar ook ten opzichte van bedrijven in landen die niet-economische instrumenten, zoals emissiestandaarden toepassen, om aan hun internationale CO₂-emissieverplichtingen te voldoen.

Maar ook als de rechten gratis zijn ontvangen, moet de marktwaarde (opportuïteitskosten) worden terugverdiend bij de verkoop van het product. Gratis uitdelen kan dus niet voorkomen dat het voor exportgerichte energie-intensieve bedrijven aantrekkelijk kan zijn het bedrijf naar het buitenland te verkassen en de gratis verkregen rechten te verkopen.

Worden deze problemen met verhandelbare reductiecertificaten vermeden? Dat hangt ervan af hoe een reductiecertificaat wordt gedefinieerd. Het ligt voor de hand dat de, uit internationale benchmarking volgende, maximale emissie zal worden vastgelegd als een verhoudingsgetal, bijvoorbeeld emissies in verhouding tot de productiecapaciteit. Een bedrijfsuitbreiding zal dan tevens de vergunning opleveren om de emissies met de corresponderende (benchmark) hoeveelheid te verhogen. Extra emissies zijn dan minder kostbaar. Anders dan bij verhandelbare emissierechten, bestaat niet de mogelijkheid om bij emigratie reductiecertificaten te verkopen en daarmee een emigratiepremie te innen. Emigratie is dus minder aantrekkelijk. Aldus kunnen met reductiecertificaten de negatieve effecten op de internationale concurrentiepositie worden vermeden. Politiek is dit zeker een voordeel.

...maar hogere uitvoeringskosten

Ook met reductiecertificaten is echter een aantal problemen verbonden. In de eerste plaats is het nog maar de vraag of 'benchmarking'

een begaanbare weg is. Een ter zake kundige als ex-minister van VROM Winsemius acht het nauwelijks uit te voeren. Er is heel veel medewerking van bedrijven (ook internationaal) nodig om gegevens vergelijkbaar te maken. Maar welk bedrijf heeft behoefte daaraan mee te werken? Binnen de kortste keren zitten de betrokken industrieën in een waar slagveld ⁴.

Stel echter dat het systeem van reductiecertificaten toch wordt ingevoerd. Nederland heeft zich internationaal gecommitteerd aan een emissieplafond. Als bij de energie-intensieve sectoren het emissieplafond omhoog mag bij productiegroei, moet het elders naar beneden: dus nog hogere heffingen voor kleinverbruikers, scherpere energie-efficiëntienormen in de bouw, enzovoort. Het risico is niet denkbeeldig dat dit niet tijdig lukt en Nederland in gebreke blijft bij het nakomen van de internationale verplichting.

Een misschien nog belangrijker vraag is of Nederland wel gediend is met een klimaatbeleid dat behoud van de energie-intensieve export voorop stelt. Op de lange termijn gezien wordt de nationale welvaart gemaximaliseerd als de reductie van broeikasgasemissies via de opties met de laagste marginale kosten wordt gerealiseerd. Krimp van (energie-intensieve) sectorale productie is dan een optie die niet bijvoorbaat moet worden afgeschermd.

Een systeem van verhandelbare emissierechten verbindt aan de restemissie een marktprijs. Deze signaleert de marginale bestrijdingskosten en dient zo als baken voor emittenten: heeft het bedrijf nog bestrijdingsopties in huis met kosten die lager zijn dan de marktprijs? Dan heeft extra emissiereductie zin. Een bedrijf dat rechten moet kopen, zal door de kosten daarvan tegen een hogere kostprijs werken. Bij een elastische productvraag zal dat tot een afnemende vraag leiden en daarmee het signaal geven dat de productie te duur is geworden en beter kan worden ingekrompen. Het sterke punt van dit systeem is dat het niet op politieke gronden bepaalde sectoren buiten schot laat, maar via de marktprijs van de emissierechten signaleert waar de vermindering van emissies tegen de laagste kosten kan plaatsvinden.

In het systeem van reductiecertificaten, met 'benchmarking' op basis van energie-efficiëntie, zijn aan emissies bij productie-uitbreiding geen opportuiniteitskosten verbonden en wordt aldus een prijssignaal uitgeschakeld. Een marginale energie-intensieve productie-activiteit (dus met een uiterst lage winstmarge) kan dan worden voortgezet, zelfs als daarvoor elders emissies moeten worden bestreden tegen kosten die een veelvoud zijn van de winst op dit energie-intensieve produkt. Anders gezegd: aan de uitbreiding van de energie-intensieve productie wordt een impliciete subsidie toegekend. De Nederlandse economie draagt daarvan de lasten in de vorm van hogere bestrijdingskosten.

Conclusie

Verhandelbare emissiereductiecertificaten zijn een creatieve oplossing om met behoud van de energie-intensieve export de sector wel te laten participeren in de reductie van CO₂-emissies. Daardoor kunnen de kosten van het Nederlandse klimaatbeleid veel lager zijn dan zonder deze participatie. Daar staat tegenover dat dit voordeel wordt gerealiseerd via een impliciete subsidie aan de energie-intensieve sector die een inefficiënte productiestructuur in stand houdt. Een systeem van verhandelbare CO₂-emissierechten kent dit subsidie-element niet. De invoering ervan heeft repercussies voor de energie-intensieve sector, maar creëert zo wel ruimte voor andere productie-activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Verder kunnen compatibele systemen van nationaal verhandelbare rechten internationaal worden gekoppeld. Daarmee wordt een efficiënte internationale allocatie van CO₂-emissiereductie gerealiseerd. Al met al is een keuze voor reductiecertificaten de weg van de minste weerstand. Die weg voert echter niet naar efficiëntie

¹ A. Nentjes, P.R. Koutstaal en G. Klaassen, *Tradeable carbon permits: feasibility, experiences, bottlenecks*, Netherlands research programme on global air pollution and climate change (NOP), rapport nr. 410100114, Bilthoven, 1995. Zie ook: P.R. Koutstaal, *Economic policy and climate change, tradeable permits for reducing carbon emissions*, Edward Elgar, Cheltenham, VK, 1997;

² P.R. Koutstaal, 1997, op.cit.

³ P.R. Koutstaal, 1997, op.cit.

⁴ Interview in *Energie Nederland*, 8 oktober 1998.