

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Handelen in milieu: de windhandel voorbij?

In theorie kan een systeem van verhandelbare emissierechten de oplossing zijn voor veel milieuproblemen. De praktijk van de huidige uitvoering op Europees niveau bij de aanpak van het klimaatprobleem is weerbarstiger. Met name doordat in eerste instantie te ruimhartig gratis emissierechten zijn uitgedeeld. Door de juiste inzet van marktinstrumenten is er nog een wereld te winnen.

.....
door *Rob Aalbers & Herman Vollebergh*
.....

Rob Aalbers is werkzaam als senior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek. Herman Vollebergh is verbonden aan het Milieu- en Natuurplanbureau en Research Fellow van het Tinbergen Instituut.

IN TOENEMENDE MATE GROEIT DE AANDACHT om milieuproblemen aan te pakken door het milieu 'op de markt' te brengen. Kent de Verenigde Staten al zeker sinds 1995 handel in 'zurerechten', recentelijk is deze mode nu naar Europa en ook naar Nederland overgewaaid. Zo kennen we in Nederland sinds 2005 een handelssysteem van CO₂-rechten. Daarnaast bestaat een wat minder bekend handelssysteem in NO_x-rechten.

Bij velen roept deze handel in milieu nog steeds primair weerzin op. Is handel in milieu niet een contradictio in terminis? Handel is toch juist

de oorzaak van die milieuproblemen? En bovendien, het is toch ethisch verwerpelijk om in iets te handelen dat juist zo kwetsbaar is en dus recht heeft op bescherming? Inderdaad, het idee om milieu op de markt te brengen was lange tijd een taboe, omdat de

.....
Waarom zou je de voordelen van 'de markt' niet benutten als je een probleem onder controle wil brengen?
.....

markt als het probleem werd gezien en daarom nooit onderdeel van de oplossing kon zijn.

Economen hebben niettemin van meet af aan aandacht gevraagd voor deze oplossing.¹ Waarom zou je de voordelen van ‘de markt’ niet benutten als je een probleem onder controle wil brengen? Milieuproblemen zijn inderdaad een signaal van een niet goed werkende markt en dat vraagt om correctie. Maar zo’n correctie hoeft niet ten koste te gaan van flexibiliteit. Als de randvoorwaarden maar duidelijk zijn — bijvoorbeeld door vergunningen —, dan staat in beginsel niets een goede werking van de markt in de weg. En concurrentie om emissiereductie is een goede zaak, want dat levert kostenvoordelen op, zo luidde lange tijd het adagium. De recente praktijkervaring doet niettemin de vraag rijzen of de belofte wel in voldoende mate kan worden waargemaakt. In het bijzonder de keuzes die in de praktijk worden gemaakt bij de invoering van sommige stelsels, baren de nodige zorg.

HANDELEN MAAR?

Omdat het milieu geen prijs kent, pleiten economen van oudsher voor de aanpak van milieuproblemen met een creatieve vorm van marktordening.² Net zoals op andere terreinen waar de markt haar werk doet, zou de aanpak van milieuproblemen kunnen worden gebaseerd op een heldere afbakening en naleving van eigendomsrechten zonder machtsmisbruik (monopolievorming). Als het mogelijk is om handel in melkquota op te zetten, dan kunnen evenzeer ook ‘milieuquota’ worden afgebakend en vervolgens verhandeld. Merk op dat dus niet het milieu zelf wordt verhandeld, maar alleen zogenaamde *milieugebruiksrechten*.

Milieuproblemen ontstaan namelijk doordat marktpartijen op andere terreinen — denk aan boeren, vervoerders of fabrieken — onvoldoende rekening houden met de indirecte gevolgen van hun activiteiten, zoals watervervuiling, luchtvervuiling of ruimtegebruik. Hierdoor gaat milieu-capaciteit in de vorm van schoon water, schone lucht of groene ruimte verloren, zonder dat hiervoor wordt afgerekend. Door af te spreken wie welke capaciteit mag gebruiken, wordt overmatig gebruik (‘aantasting’) tegengegaan. Deze capaciteitstoedeling vindt plaats met gebruiksrechten, zoals vergunningen, door economen ‘quota’ genoemd. Dergelijke quota zijn bijvoorbeeld toegestane hoeveelheden emissies — ook wel emissierechten genoemd — maar het kunnen ook vis- of parkeervergunningen zijn.

Kern van de marktwerking is dat deze rechten, als ze eenmaal zijn uitgedeed of bij opbod verkocht, (via een veiling) verhandelbaar zijn. De ontvanger kan de rechten dan namelijk op de markt verkopen aan de hoogste bieder. Dit zal een ontvanger natuurlijk pas doen als hij zelf dat gebruiksrecht niet nodig heeft om te vissen, te parkeren of emissies uit te stoten. De

aldus verkregen flexibiliteit maakt optimaal gebruik van de zoekcapaciteit en de creativiteit van ontvangers. Zij zullen namelijk gaan zoeken naar mogelijkheden om hun gebruik (milieudruk) te verminderen omdat hen dat geld oplevert. Degene die de parkeervergunning niet gebruikt, kan daaraan verdienen als hij geen auto heeft of hem verkoopt. In dat geval kan de vergunning worden overgedragen aan een ander, die daarvoor dan betaalt. Hierdoor kunnen sommige gebruikers dus wel twee of meer vergunningen verkrijgen.

Het is deze flexibiliteit waardoor de beste aansluiting tussen vraag en aanbod wordt verkregen en waardoor dit verhandelbare rechtensysteem ook kostenefficiënt is. Degenen die echt niet zonder kunnen, of meer willen gebruiken dan de initieel verkregen hoeveelheid rechten, kunnen altijd extra rechten kopen van degenen die voor een overschot zorgen. Hierdoor zorgen zij samen voor realisatie van de doelstelling — bijvoorbeeld een bepaalde emissiereductie — tegen de laagst mogelijke kosten voor de maatschappij. De totale initieel uitgedeelde hoeveelheid rechten bepaalt uiteindelijk de totale omvang van de gebruiksrechten in de maatschappij en daarmee dus de milieudruk.

In theorie is het mogelijk om voor veel milieuproblemen zo'n systeem in het leven te roepen. Niettemin passen daarbij een aantal kanttekeningen. Ten eerste, verhandelbare rechten zijn geen panacee voor alle milieuproblemen. Zo is er geen enkele reden om dit systeem toe te passen op milieuvraagstukken waarbij bijvoorbeeld sprake is van ernstige gezondheidschade (asbest) of milieuschade (aantasting van ozonlaag door CFK's). In het geval van ernstige milieuvervuilende stoffen, ligt het voor de hand dat de overheid zorgdraagt voor een ontbrekend gebruiksrecht door een verbod of strenge controle op het gebruik.

Ten tweede, het verhandelbaar maken van rechten heeft alleen zin als er iets te verhandelen valt. Hiervoor moeten marktpartijen voldoende opties hebben ('substitutiemogelijkheden') om hun gedrag te (kunnen) veranderen. Gelukkig is dat bijna altijd wel het geval, zoals het voorbeeld van de parkeervergunningen duidelijk maakt. Zeker bij de belangrijke langetermijnvraagstukken rond luchtvervuiling, zoals zure regen en klimaat, kunnen vele mogelijkheden worden benut om emissies te reduceren.

Ten derde, toepassing van een systeem van verhandelbare rechten vraagt om een zorgvuldige afweging van de extra kosten van administratie tegen de baten van meer flexibiliteit, mede in het licht van alternatieve vormen van regulering. Om een markt van verhandelbare rechten goed te laten werken is immers een administratiesysteem nodig waar de uitgave en controle van de rechten plaatsvindt. En dat wordt complexer naarmate er meer partijen bij zo'n systeem zijn betrokken. Steeds moet daarom zorg-

vuldig worden nagegaan of er mogelijk alternatieve vormen van regulering beschikbaar zijn, die hetzelfde doel kunnen realiseren tegen lagere (maatschappelijke) kosten.

Ten vierde, het is van belang zorgvuldig na te gaan of voor een aanpak met verhandelbare rechten voldoende draagvlak is. Deze vorm van regulering kan ook tot grote weerstand leiden. Het voorbeeld van parkeervergunningen maakt duidelijk dat dit sterk afhangt van de oorspronkelijke situatie. Is er al een vergunningstelsel dat als zeer beperkend wordt ervaren, dan zal de flexibiliteit van een systeem van verhandelbare rechten alleen maar worden toegejuicht. Wanneer je daarentegen in de status quo nog kunt parkeren waar je wilt, dan wordt een systeem van verhandelbare rechten, ondanks de flexibiliteit, ongetwijfeld als belemmerend ervaren.

HANDEL IN KLIMAAT

Klimaatverandering is een milieubeleidsterrein waar marktwerking door verhandelbare rechten momenteel wordt toegepast en volop in ontwikkeling is. In het kader van de Kyotoverplichtingen heeft de Europese Unie de verplichting op zich genomen om het aantal CO₂-emissies te reduceren tot de omvang van 1990.³ In de praktijk betekent dat een forse emissiereductie, omdat een groeiende economie traditioneel gepaard gaat met een min of meer vergelijkbare groei van deze emissies. In theorie kan een systeem van verhandelbare rechten deze doelstelling simpelweg realiseren wanneer een quotum aan CO₂-rechten wordt uitgedeeld gelijk aan deze hoeveelheid. De kosten hiervan zouden echter bijzonder groot zijn, zodat

gekozen is voor een reductie gedurende een zeker tijdspad.

In dit kader is op 1 januari 2005 het emissiehandelssysteem van de Europese Unie, de zogenoemde EU ETS, van start gegaan. In de praktijk betekent dit dat alle elektriciteitsproductiebedrijven en bepaalde bedrijven uit de industrie die onder de EG richtlijn handel in broeikasgasen vallen, een vergunning moeten hebben om CO₂ te mogen uitstoten. In 2004 zijn de emissierechten gra-

In hun ijver om de eigen energie-intensieve industrie te beschermen, hebben vrijwel alle EU-lidstaten aan de deelnemende bedrijven meer rechten toegewezen dan ze naar verwachting nodig hadden

tis aan de deelnemende bedrijven toegewezen. De bedrijven hoefden voor deze rechten dus niet te betalen. Een bedrijf moet zijn CO₂-emissies in een jaar dekken door in april van het volgende jaar voldoende emissierechten

in te leveren. Als een bedrijf rechten over heeft, dan mogen deze dus worden verkocht aan andere bedrijven. Bedrijven die rechten te kort hebben kunnen deze dus van andere bedrijven kopen. In de vorige paragraaf hebben we gezien dat zo'n emissierechtensysteem in theorie kostenefficiënt is. De emissies worden gereduceerd tegen de laagst mogelijke kosten. De praktijk is, zoals zo vaak, veel weerbarstiger.

In hun ijver om de eigen energie-intensieve industrie te beschermen, hebben vrijwel alle EU-lidstaten aan de deelnemende bedrijven meer rechten toegewezen dan ze naar verwachting nodig hadden. In Nederland ontvingen de deelnemende bedrijven 3% meer dan dat ze nodig hadden. Koploper was Italië waar de deelnemende bedrijven 7% rechten te veel ontvingen. Alleen Zweden en Denemarken gaven de industrie minder dan dat ze naar verwachting nodig hadden. Het gevolg laat zich raden. Begin 2006 werd duidelijk dat er veel te veel rechten waren uitgegeven. Binnen twee weken kelderde de prijs van een emissierecht van € 30 per ton CO₂ naar € 10 per ton CO₂ om daarna langzaam verder weg te zakken. Op dit moment zijn emissierechten uit de eerste allocatieperiode (2005-2007) nog maar € 0,07 per ton CO₂ waard.⁴

Naast bestaande bedrijven kunnen ook nieuwe bedrijven gratis emissierechten toegewezen krijgen. Vrijwel alle lidstaten hebben hiervoor een speciaal potje ingericht, de zogenoemde 'New Entrant Reserve'. De gedachte hierachter is dat dit eerlijk is en een concurrentienadeel voorkomt: als bestaande bedrijven emissierechten gratis krijgen, dan zouden nieuwe bedrijven de emissierechten ook gratis moeten krijgen. De meeste 'nieuwe bedrijven' zijn echter gewoon bestaande bedrijven. Zo krijgen Nuon en Essent bijvoorbeeld miljoenen emissierechten uit de 'New Entrant Reserve' voor de nieuwe kolencentrales die ze willen gaan bouwen. Met nieuwe bedrijven worden namelijk nieuwe installaties, zoals een nieuwe kolencentrale, bedoeld. Bestaande bedrijven krijgen er dus bij uitbreiding van de productiecapaciteit gratis de benodigde emissierechten bij. Echt nieuwe bedrijven hebben zich overigens nog nauwelijks gemeld. Deze regeling voor nieuwkomers lijkt dus niet of nauwelijks bij te dragen aan haar doel.

De toewijzing uit de 'New Entrant Reserve' schiet niet alleen zijn doel voorbij, maar stimuleert ook de bouw van milieubelastende installaties, zoals kolencentrales, boven de bouw van schone(re) installaties, zoals een gascentrale of een windmolenpark. De reden hiervoor is dat een bedrijf dat investeert in nieuwe productiecapaciteit voor een kolencentrale, meer emissierechten per kWh krijgt dan voor een gascentrale of een windmolen. Investeren in een kolencentrale levert dus meer rechten op dan investeren in een even grote gascentrale of een windmolenpark. En die extra rechten zijn geld waard. Zo bedraagt de prijs voor een emissierecht eind 2008 op

dit moment bijna € 22. De toewijzing uit de 'New Entrant Reserve' stimuleert zo de bouw van nieuwe kolencentrales, in plaats van tot meer milieuvriendelijke capaciteit. Niet voor niets worden er nu maar liefst vijf nieuwe kolencentrales gepland.⁵

In de afgelopen jaren is emissiehandel voor lidstaten een (nieuw) instrument geworden om de vestigingsplaats van bedrijven te beïnvloeden. Zo krijgen toetreders in Duitsland bijvoorbeeld voor veertien jaar gratis rechten toegewezen.⁶ Dit maakt Duitsland als vestigingsplaats voor energie-intensieve bedrijven erg aantrekkelijk. Duitsland heeft daarnaast ook de regel ingevoerd dat bedrijven die hun deuren sluiten, de toegewezen rechten moeten inleveren. Het effect van deze regel werd duidelijk toen HeidelbergCement, de eigenaar van cementproducent ENCI, één van de Europese vestigingen moest sluiten vanwege tegenvallende resultaten. HeidelbergCement koos ervoor om ENCI te sluiten in plaats van een vestiging in Duitsland. De reden was dat als men een vestiging in Duitsland sloot, de emissierechten zouden moeten worden ingeleverd. De emissierechten van ENCI (ruim 800.000 rechten per jaar) mocht men houden en verkopen. In reactie op dit besluit heeft de Nederlandse overheid in 2006 deze regeling aangepast. Als bedrijven in Nederland de deuren sluiten, dan moeten de rechten voortaan ook worden ingeleverd. HeidelbergCement heeft zijn beslissing om ENCI te sluiten intussen herzien.

Hét thema over emissierechten in 2006 was zonder meer de zogenoemde *windfall profits*. Essent en Nuon zouden miljoenen euro's aan winsten behalen, omdat ze de rechten die ze gratis en voor niets hadden gekregen ondertussen wel doorberekenden aan hun klanten. Economen kijken hier toch wat anders tegen aan. De energiebedrijven hebben de rechten weliswaar gratis gekregen, maar dat wil niet zeggen dat de rechten geen waarde hebben. Die waarde ontstaat doordat de bedrijven kosten moeten maken om minder emissies uit te stoten. Bedrijven berekenen deze waarde door in hun prijs. Dat is ook waarvoor emissiehandel is opgezet: vieze energie moet duurder worden, omdat het nu te goedkoop is. Voor het milieu zou het niet doorberekenden van de emissierechten pas echt een probleem zijn. Als de publieke opinie en de overheid van mening zijn dat de energiebedrijven geen *windfall profits* mogen maken, moeten ze deze bedrijven gewoon laten betalen voor het verkrijgen van deze emissierechten. Dit kan wanneer de rechten niet worden weggegeven (*grandfatheren* heet dat), maar worden verkocht of geveild.

Door emissierechten te veilen, wordt bovendien het probleem van de toetreding in één klap opgelost. Als bestaande bedrijven betalen voor hun emissierechten, dan kunnen nieuwe bedrijven immers ook betalen voor hun rechten. Het is overigens mogelijk dat een deel van de energie-inten-

sieve industrie hierdoor in de problemen komt. Zij zullen hun bedrijf wellicht verplaatsen naar het buitenland (ze zullen er in ieder geval mee dreigen). Met de hernieuwde aandacht voor het milieu is dit scenario overigens een stuk minder lucratief. Nu in veel landen de zorg over het broeikas-effect is toegenomen, denk daarbij ook aan de Amerikaanse staten, zoals Californië, is het waarschijnlijk dat de klimaatcoalitie in 2012 een stuk groter zal zijn dan nu het geval is. Een bedrijf dat zijn productieproces net verplaatst heeft, loopt dan een gereede kans dat het in het nieuwe land met de opvolger van het Kyoto-protocol te maken krijgt.

DE WINDHANDEL VOORBIJ

Emissiehandel is zeker in theorie een goede manier om aan het milieu een prijs toe te kennen. De vormgeving van de emissiehandel in de Europese Unie wordt momenteel sterk beïnvloed door concurrentieoverwegingen. In de eerste allocatieronde kregen de bedrijven de emissierechten gratis, ze kregen er te veel (waardoor ze waardeloos werden) en ze kregen bovendien extra emissierechten voor capaciteitsuitbreidingen. In de tweede fase heeft de Europese Unie de teugels wat strakker aangetrokken. Zo heeft Brussel bijna alle lidstaten op de vingers getikt: ze mochten in de tweede fase minder rechten aan de industrie toedelen dan ze oorspronkelijk van plan waren. Ook wordt — zij het mondjesmaat — begonnen met het veilen

*Een schoon milieu heeft nu
eenmaal zijn prijs*

van emissierechten. Zo moet de elektriciteitsproductiesector in Nederland 15 procent van de benodigde emissierechten kopen. Als deze ervaring ons iets leert, dan is het dus niet dat het verhandelen van het klimaat op de markt slechts

leidt tot windhandel. Deze windhandel is namelijk het gevolg van halfslachtige keuzes, die overigens in een aanloopfase wel begrijpelijk en nu gedeeltelijk gecorrigeerd zijn.

Als het milieu ons echt aan het hart gaat, dan zorgen we ervoor dat het milieu — in dit geval dus het klimaat — wel de prijs krijgt die het verdient. Met een goed werkend systeem van verhandelbare rechten valt nog steeds een wereld te winnen. Bedrijven moeten dan voor hun initieel verkregen emissierechten gaan betalen, net zoals ze dat doen voor het gebruik van grondstoffen, arbeid en kapitaal. Deze aanpak mag radicaal klinken, maar is bij nader inzien minder vreemd dan het lijkt: er is geen enkele wet die de bedrijven het recht geeft op gratis gebruik van de lucht. Een schoon milieu heeft nu eenmaal zijn prijs.

Noten

- 1 Een klassiek boek dat deze stellingname verdedigt is Dales, J.H. (1968), *Pollution, Property and Prices*, Toronto, University of Toronto Press. Interessant is dat in Nederland juist de milieubeweging voorop liep en al lang geleden een pleidooi hield voor de inzet van verhandelbare rechten. Zie bijvoorbeeld Landelijk Milieu Overleg, Financiële instrumenten voor het Nederlandse Milieubeleid 1990, p.93-100.
- 2 Klassiek is ook Tietenberg, T. H. (1974), 'The Design of Property Rights for Air Pollution Control', *Public Policy*, 27(3): 275-292.
- 3 Door in landen die niet deelnemen aan emissiehandel te investeren in schone(re) technologie, kunnen de lidstaten van de Europese Unie extra emissieruimte aankopen. Zo kan Nederland bijvoorbeeld schone projecten in India financieren. De CO_2 -reductie die hierdoor wordt gerealiseerd, worden tussen India en Nederland gedeeld. Dit mechanisme staat bekend onder de naam 'Clean Development Mechanism' (CDM). Door CDM's aan te kopen, kan de uitstoot in lidstaten dus groeien boven de uitstoot in 1990, zolang er elders in de wereld maar een reductie van CO_2 plaatsvindt.
- 4 Emissierechten uit de eerste fase kunnen niet worden gebruikt in de tweede fase van het emissiehandelssysteem (2008-2012).
- 5 Uit kostenoverwegingen heeft Nuon aangekondigd vooralsnog alleen de eerste fase van de *multi fuel*-centrale te bouwen. De centrale die zowel op gas, kolen als biomassa moet kunnen draaien, zal voorlopig alleen op gas kunnen draaien.
- 6 De Europese Commissie heeft deze toewijzing verboden. Duitsland is hier tegen in beroep gegaan bij het Europese Hof.