



Illustratie: Hein de Kort

Europese klimaatpolitiek creëert vooral onzekerheid

Emissiehandel in broeikasgassen doet het beleid meer kwaad dan goed

Sven Stevenson

Op de belangrijke Kopenhagenconferentie, die in december tot een nieuw wereldwijd verdrag moet leiden over het reduceren van broeikasgassen, zal de Europese Unie zichzelf ongetwijfeld als de toonaangevende speler beschouwen. Als enige mondiale speler van belang heeft Europa een serieuze poging gedaan de emissiedoelen te halen die in 1997 in Kyoto werden afgesproken. Het paradepaardje was daarbij het Europees systeem van emissiehandel. De gekozen aanpak zal in Kopenhagen als een succes verkocht worden.

Terecht verdient Europa het compliment dat het in zo'n korte tijd een handelssysteem van de grond wist te krijgen waaraan 27 landen zich committeerden. Maar in de praktijk heeft emissiehandel het milieubeleid weinig goeds gebracht. Sterker nog: de extreme volatiliteit van de verhandelbare CO₂-rechten en de telkens terugkerende onzekerheid over toekomstige allocatiemethoden van emissierech-

ten, vormen een sta-in-de-weg voor investeringen in duurzame energie die zich vaak pas op de lange termijn terugbetalen. Met al zijn tekortkomingen is de Europese vorm van emissiehandel daarom weinig geschikt om op mondiale schaal in te voeren.

Er zijn twee belangrijke oorzaken aan te wijzen waarom de Europese emissiehandel het klimaatbeleid meer kwaad dan goed doet. Ten eerste worden emissierechten aan meer dan 90% van bestaande en nieuwe installaties gratis toegewezen op basis van historische uitstootgegevens. Eris de opmerkelijke situatie dat in de meeste Europese landen een nieuwe — maar vervuilende — kolencentrale meer emissierechten ontvangt dan een nieuwe — minder vervuilende — biogascentrale.

Gratis toewijzen van waardevolle emissierechten op basis van CO₂-uitstoot is een perverse prikkel die werkt als een heffing op schone en efficiënte installaties. Die perverse prikkel kan overigens makkelijk teniet worden gedaan: lange tijd werd gehoopt dat het veilen van emissierechten vanaf 2012 de norm zou worden. Om de concurrentiepositie van het bedrijfsleven niet uit te hollen heeft de Europese Commissie onlangs toch besloten om ook ná 2012 vrijwel alle emissierechten gratis uit te delen.

Ten tweede blijkt het handelssysteem zeer gevoelig voor de conjunctuur en invloeden van buiten-

af. Zo alarmeerde de Britse milieuorganisatie Sandbag dat, op basis van geprojecteerde uitstootcijfers, er binnen de EU een extreme overallocatie van 400 megaton CO₂-emissierechten zou zijn in de handelsperiode 2008-2012. Dat is gelijk aan bijna tweemaal de totale jaarlijkse CO₂-uitstoot in Nederland. Een prijscrash zou normaal gesproken het onherroepelijke gevolg zijn, maar door de mogelijkheid emissierechten mee te nemen naar een volgende handelsperiode blijven emissierechten uit de huidige handelsperiode enige waarde houden.

Het gevolg is wél dat de 'gebakken lucht' van deze bewaarde emissierechten zal zorgen dat een groot percentage van de reductiedoelstellingen in de periode na 2012 nu al bereikt is. Op zo'n manier creëert het systeem natuurlijk geen stimulans voor innovatie en duurzame energie. Bedrijven als Nuon en Corus willen best investeren in schone energie, maar moeten een grote risico-opslag berekenen vanwege onzekerheid over het systeem.

De ervaring van bijna vijf jaar emissiehandel leert ons dat het niet zo makkelijk is om op een sta-

Accijns op de uitstoot van CO₂ en het opschroeven van de criteria maken beleid voorspelbaarder

biële wijze innovatie in schone installaties te prikkelen. Toch is niet alle hoop verloren voor de gekozen aanpak. Maar dan moet Europa durven kiezen voor een stevig tekort én het veilen van alle emissierechten. Bedrijven kunnen dan niet meer profiteren van een riant pakketje gratis emissierechten.

Daarentegen blijft het mondiaal gezien niet verstandig om sterk afhankelijk te worden van emissiehandel. Alternatieve manieren van klimaatpolitiek, zoals het belasten van CO₂-uitstoot (accijnzen) of een koplopermodel (het gelijkmatig opschroeven van de milieucriteria voor fabrieken en energiecentrales), zorgen voor een veel voorspelbaarder beleid. Deze systemen zijn bovendien een stuk makkelijker in te voeren, zijn minder fraudegevoelig en hebben geen complexe administratie nodig.

In Europa lijkt de gekozen klimaatpolitiek helaas juist vooral onzekerheid te creëren. En dus blijven vervuilers én duurzame ondernemers de kat uit de boom kijken. In plaats van blind te vertrouwen op het succes van emissiehandel moet Europa pleiten voor een grotere mix in het klimaatbeleid, zodat het minder leunt op emissiehandel. Dat zal ongetwijfeld meer overtuigen.

Sven Stevenson is politiek-economisch adviseur en afgestudeerd op het Europese systeem van emissiehandel.

Terecht verdient de Europese Unie het compliment dat ze zo'n handelssysteem snel wist op te zetten