

2014 03 24

EU ETS een prematuur op intensieve zorgen¹

Aviel Verbruggen, hoogleraar Universiteit Antwerpen,
www.avielverbruggen.be

Sinds het Kyoto protocol uit 1997 verlamt het geloof in emissiehandel het dringend nodige klimaatbeleid. De intensieve zorg van Europa voor het niet-levensvatbare emissiehandelssysteem (ETS) verhindert het werk aan beleidsinstrumenten die beter geschikt zijn. Aviel Verbruggen (Universiteit Antwerpen) ontleedt de ETS illusie, en zoekt verklaringen voor het halsstarrige geloof.

In de slotfase van Kyoto (december 1997) splitste Al Gore de wereld een ongewenste last in de maag: mondiale handel in koolstofemissierechten. Eerder, in 1990 had hij in eigen land de technische regelgeving over SO₂ emissies in elektriciteitscentrales vervangen door de introductie van verhandelbare SO₂ emissierechten. Hij kreeg hiervoor applaus van de industrie, de academische wereld, de media. In Kyoto, buiten de USA, begreep bijna niemand waarover koolstofhandel ging en dit is tot op de dag van vandaag nog in hoge mate het geval.

Emissiehandel is een hybride systeem, een kameleon die van bruin (gratis vergunning) naar groen (volledige betaling, zoals bij een heffing) verkleurt, afhankelijk van hoe startvergunningen worden bedeed. Het Europese neefje van de SO₂ emissiehandel is het ETS. Dit is een lichtzinnig opgezet en toegepast stelsel van, geheel of bijna, gratis vergunningen voor installaties met omvangrijke emissiehoeveelheden CO₂. De aangekondigde, halfslachtige en reeds geërodeerde, veilingen van de derde fase (2013-2020) zouden een prijs moeten zetten op emissies. Veilingen onder de vorm van jaarlijks weerkerende, gesloten omslagveilingen van alle emissierechten voor het volgende jaar, verdienen enige geloofwaardigheid qua effectiviteit. Maar ook dit is een ingewikkeld en duur systeem om te komen tot toepassing van een quasi uniforme heffingsvoet (euro/ton), waarbij de heffingen (miljarden euros) ook nog eens op voorhand betaald moeten worden. De grote EU bedrijven zouden deze niet-speculatieve, maar dure aanpak nooit aanvaarden.

Emissiehandel droom

Op het geduldige papier van economen en eurocraten beantwoordt mondiale emissiehandel perfect aan de vier criteria waarmee we beleidsinstrumenten en hun prestaties afwegen:

1. Effectieve emissiereductie, door de absoluut geldende quota.
2. Maximale efficiëntie, door keuze van de juiste quota, en door de vrije handel in vergunningen tussen alle emissiebronnen die de marginale

¹ Deze bijdrage werd geschreven voor de blogsite Groenekwesties, uitgegeven en geredigeerd door Marco Ploeger. Met dank voor zijn verbeteringen van de tekst.

emissiereductie kosten egaliseert en zodoende de totale kosten minimaliseert.

3. Grote rechtvaardigheid, want duurzaamheidsprofeten zouden aan alle wereldburgers eenzelfde pakje emissierechten bezorgen zodat armen tegen dik geld kunnen verkopen aan rijken die meer dan gemiddeld emitteren.
4. Administratief politieke haalbaarheid. De vrije markten verrichten immers de klus, en overheden kijken op verre armslengte toe dat alles goed is.

Zeg nou zelf, hierbij verbleekt het ei van Columbus.

Simplismen doorstaan niet de toets van de realiteit

De realiteit is weerbarstiger: het is een jungle van heterogene en hardnekkige belangen. Hoewel de door de VS geïntroduceerde SO₂ handel het lichtend voorbeeld vormt voor het Europese ETS, zijn de verschillen tussen de Amerikaanse SO₂ handel en de koolstof emissiehandel van fundamentele aard. De les die hieruit te leren valt is dat emissiehandel, zoals dat is opgezet in het huidige ETS, gedoemd is te falen. Ik vermeld drie essentiële verschillen:

1. *De gereguleerde bedrijven.* In de Amerikaanse SO₂ handel participeren grootschalige fossiele (vooral kolen-)centrales; dit zijn homogene bronnen, met homogene emissiereductie 'technieken', zoals rookgaswassers, brandstofzuivering en de goedkope substitutie van hoogzwavelige 'eastern' kolen door laagzwavelige 'western' kolen. De bedrijven in het ETS daarentegen zijn een amalgaam van de meest heterogene activiteiten, installaties en technieken. De fout ligt in het amalgaam; uitgesplitst naar diverse homogene activiteiten zou mondiale koolstofemissiehandel wel zin hebben (zoals bijvoorbeeld oxystaal hoogovens; cement ovens; ammoniak productie; geregistreerde vrachtschepen; straalvliegtuigen, etc.). Deze gesegmenteerde markten kunnen functioneren, ondermeer door de wederzijdse controle van gelijke spelers en zo de zwendel vervangen door technologische innovatie.
2. *De stolp over de relevante emissiebronnen.* Een gesloten, niet lekkende stolp plaatsen over de Amerikaanse SO₂ handel is een uitvoerbare opdracht. Over het Europese heterogene ETS amalgaam is geen gesloten stolp denkbaar: afgezien van de elektriciteitssector, opereren de belangrijkste participanten op internationale competitieve markten.
3. *De regulerende autoriteit.* De Amerikaanse SO₂ handel is opgezet en gestuurd door het Environmental Protection Agency (EPA). Een gevestigd instituut met jarenlange praktijk van het toekennen van SO₂ emissievergunningen aan participanten. Het Europese ETS vertrok in het luchtledige: de lidstaten kregen allerhande taken waartoe ze niet voorbereid waren. Nu trekt de Europese Commissie meer en meer macht naar zich toe, maar het is daarmee niet beter geschikt dan de afzonderlijke lidstaten. De experts van de participanten bespelen de Brusselse comitologie meesterlijk in de voortdurende bijstellingen en aanpassingen van de ETS regels.

Wat houdt het EU ETS overeen?

De droom van de emissiehandel is nu verworpen tot een bureaucratische en financiële nachtmerrie. Het ETS slaagt op geen van de vier genoemde criteria. Toch wordt keer op keer, met man en macht, het gestrande vlaggenschip uit het slijk gesleept. De drijfveren om het ETS stand te laten houden zijn verscheiden, waaronder:

1. Het ETS is de geschikte domper om het klamboeschaal van het wereldklimaatleiderschap, zoals dat door EU politici geclaimd is, te dempen tot zacht geruis. Een koolstofemissieprijs van enkele euro per ton CO₂ doet niemand pijn, en brengt de competitiviteit van de onze bedrijven niet in gevaar.
2. De EU bureaucratie heeft nu zoveel geïnvesteerd in het ETS dat ze verkliest “goed geld achter slecht geld te gooien”. Een alom gekend fenomeen dat echter het faillissement niet kan vermijden.
3. Mijn academische collega’s zijn verblind door een mathematische methode om een doelfunctie onder beperkingen te optimaliseren (Lagrange). Ze beseffen niet dat deze aha ervaring zelf aan beperkingen is onderworpen, omdat de gekozen kap enkel op gelijksoortige monniken van toepassing kan zijn.
4. Het geloof van ambtenarij dat ze een Europese artificiële multimiljarden euromarkt kunnen inrichten en beheren, getuigt van hoogmoed. Dit is alleen vol te houden als je zelf de rekening niet hoeft te betalen en als er een horde financiële- en bedrijfs- speculanten zwendelwinsten kunnen boeken. Dit laatste is herhaaldelijk gedocumenteerd.

En wat te denken van het volgende scenario:

Een, het oligopolie van Europese elektriciteitsbedrijven heeft honderden miljoenen gratis vergunningen overgehouden van de vorige ronde (2008-2012). De bedrijven hamsteren nu (o.a. via futures verrichtingen) nog enkele honderden miljoenen vergunningen bij elkaar die ze aangeschaft hebben tegen een lage prijs (5 euro/ton CO₂).

Twee, binnen enkele jaren van steeds pijnlijker gevolgen van klimaatverandering, zal de samenleving een echte prijs (bv. 50 euro/ton CO₂) op koolstofemissie moeten aanvaarden.

Drie, wie zal daar dan miljarden euro zwendelwinst uit peuren?

De reden dat het oligopolie zo nauwlettend waakt over het verlenen van intensieve zorg aan het comateuze ETS moge duidelijk zijn.