

Wateremissiehandel op de agenda

Eco-consult Environmental Economics en Universiteit Utrecht

Als een 'side event' bij de conference 'European Water Governance: challenges for spatial planning, law and economics', werd op 27-1-2010 in Utrecht een bijeenkomst gehouden rond de vraag: onder welke voorwaarden zou wateremissiehandel aantrekkelijk kunnen zijn voor watermanagement in Europa?

Sprekers op de bijeenkomst waren:

- Michiel Wind, Deltares en Eco-consult Environmental Economics,
- Sean Blacklocke, environmental consultant, University of Dublin,
- Rob van der Veeren, Rijkswaterstaat, Waterdienst.

Wateremissiehandel, ook wel 'water quality trading' of 'water emissions trading' (WET) genoemd, gebruikt hetzelfde principe als emissiehandel voor luchtvervuiling, maar is in de praktische uitwerking zeer divers en verschillend daarvan. Het principe is dat de ruimte voor emissies als een plafond wordt vastgesteld, de rechten om die ruimte te gebruiken worden verdeeld onder de emittenten, en dat daarna deze rechten verhandeld kunnen worden. Op deze manier wordt in theorie de milieudoelstelling voor de samenleving als geheel zo goedkoop mogelijk bereikt. Een belangrijk verschil met de handel in broeikasgassen is dat bij emissies naar water de locatie van de emissies veel belangrijker is: er kunnen 'hotspots' ontstaan als een emittent te veel rechten opkoopt. In de VS wordt al ruim 20 jaar gebruik gemaakt van WET, en er is veel literatuur en ervaring beschikbaar met oplossingen voor dit soort problemen.

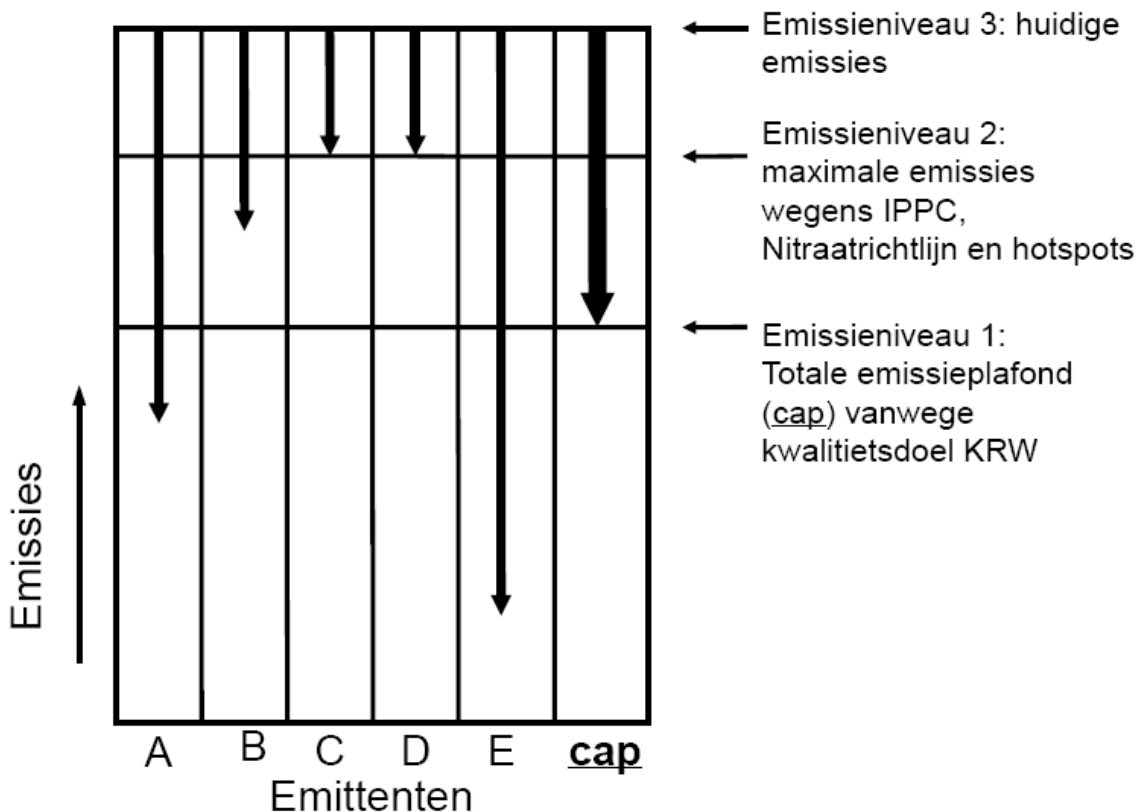
In zijn presentatie liet Michiel Wind zien dat men bij WET over het algemeen beter niet kan denken aan het Europese systeem van handel in broeikasgassen. In een Amerikaans boek over WET worden vier basistypen beschreven, die over het algemeen kleinschalig zijn en meer doen denken aan individuele uitruil ('offsetting'), dan aan een liquide grootschalige markt. Toch heeft WET in de VS in een aantal gevallen geleid tot goedkopere en snellere realisatie van de milieudoelen.

In Europa is er nog weinig ervaring met WET. Er zijn een aantal studies en onderzoeken gedaan, maar het is nog nergens in de praktijk gebracht. Daar lijkt echter verandering in te komen: in Zweden is men vrij ver gevorderd met het invoeren van een hybride handelssystem, gecombineerd met heffingen, voor nutriënten. Eveneens voor nutriënten is een gedetailleerd voorstel gemaakt voor WET voor de gehele Baltische Zee.

Juridische aspecten

Uit onderzoeken die Rob van der Veeren heeft laten doen, met name de afstudeerscriptie van Anita Jolink, blijkt dat er weinig ruimte is voor emissiehandel gezien de bestaande regulering in het kader van de IPPC en de Nitraatrichtlijn. Hierdoor is het niet toegestaan emissierechten op te kopen en meer te emitteren dan wat de best beschikbare technieken (BAT) en het maximum van 250 kg N/ha mogelijk maken. Maar volgens Michiel Wind is er ook bij *minder* emitteren ruimte voor kostenbesparendehandel. Zie de figuur:

Emissiehandel, bestaande regulering en hotspots



In de figuur wordt er van uitgegaan dat de bestaande regulering onvoldoende is om de waterkwaliteitsdoelstellingen (niveau 1) te halen. Door de beperkte uitgave van emissierechten zouden de emittenten gemiddeld nóg verder omlaag moeten dan het niveau 2 dat de BAT opleveren. Volgens Sean Blacklocke is dat doorgaans ook goed mogelijk, omdat de officiële sectorlijst van BAT niet voor alle emittenten de absoluut beste technieken bevat, mede omdat ook rekening wordt gehouden met de betaalbaarheid. In de praktijk is er dan ruimte om de extra reducties op een meer kosteneffectieve manier te behalen. Stel dat rechten worden uitgegeven tot niveau 1: bedrijven A en E kunnen goedkoop reduceren en verkopen rechten aan B, C en D. Gemiddeld wordt de 'Cap' precies gehaald.

Andere oplossingen voor juridische belemmeringen kan een pilot-status zijn, en te zijner tijd aanpassing van de Europese Richtlijnen, zoals ook voor de handel in broeikasgassen is gebeurd.

Monitoring

Het is moeilijk om precies te meten wat maatregelen bij diffuse bronnen daadwerkelijk opleveren. In de praktijk van de VS wordt daarom meestal uitgegaan van standaardwaarden van bepaalde maatregelen. Overigens wijst Sean erop dat er in ieder geval, ook als gekozen wordt voor andere beleidsmaatregelen dan WET, een fijnmaziger meetnet noodzakelijk is. Rob vroeg onder andere aandacht voor het feit dat door het na-ijl effect sommige maatregelen in de landbouw pas over 40 jaar effect zullen hebben.

Transactie kosten

In de VS worden wateremissierechten doorgaans elke vijf jaar toegewezen en verhandeld, dus het is ook wat dat betreft niet te vergelijken met de handel in broeikasgassen. Toch

kunnen volgens Sean de transactiekosten soms (te) hoog worden, hoewel deze doorgaans door de overheid worden gedragen en dan transacties niet belemmeren. In de VS wordt op diverse manieren getracht de transactiekosten te beperken, bijvoorbeeld met on-line handel via het NutrientNet (<http://nutrientnet.org>) van het World Resources Institute.

Verdelings- en sociale aspecten

In de 2e Kamer is de motie Van der Vlies aangenomen, waarin staat dat uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) de landbouw niets extra mag kosten. Dit zou een bezwaar kunnen zijn tegen WET, omdat boeren mogelijk kostbare rechten zouden moeten kopen. Maar er kan voor gekozen worden om de boeren relatief veel rechten te geven, die zij dan kunnen verkopen als ze reductiemaatregelen nemen, bijvoorbeeld bufferstroken. Op deze manier wordt weliswaar op sectorniveau niet voldaan aan 'De Vervuiler Betaalt', maar wel op individueel niveau. Immers, als een boer ervoor kiest om géén reductiemaatregelen te nemen, loopt hij de inkomsten van de verkoop van rechten mis.

In Nederland en Europa zou WET primair toegepast kunnen worden in het kader van de KRW. In een afstudeerscriptie van de TU-Delft, is het instrument ook kansrijk bevonden voor het beheersen van koelwaterlozingen in het Duitse deel van de Rijn.

Nadere informatie bij Michiel Wind, e-mail: m.wind@eco-consult.nl, tel. 035-6668753.

De presentatie zijn te downloaden:

Sean Blacklocke: www.sean-blacklocke.com/dropbox/wqt.ppt

Michiel Wind: www.wateremissionstrading.eu

Rob van der Veeren: www.onema.fr/IMG/EV/EV/plus/1-VanderVeerens-FinancingWater_searchingforinnovativeapproachesinNL.pdf