Emissierechten: een Oostenrijks perspectief

Essay door Xavier Everaert, lid van Libera!

Eind deze maand vindt de VN Klimaatconferentie plaats in Parijs. Daarmee komen belangrijke milieuvraagstukken opnieuw in het centrum van de politieke, sociale en economische belangstelling te staan. Niet ten onrechte. De groene euforie van medio jaren ’90 is bekoeld, en een bindend klimaatakkoord lijkt verder weg dan ooit. De implosie van de emissiehandel, de controverse rond het klimaatwetenschappelijk onderzoek, en het politieke onvermogen om ’s werelds belangrijkste broeikasgas-producerende landen tot ambitieuze en bindende doelstellingen te dwingen, veroordeelt de partijen om terug bij nul te beginnen. Dat is niet alleen een bittere pil om slikken voor de ecologische beweging, maar zeker ook voor de economische wetenschap, die haar feilloos geachte emissiehandel grondig moet herzien. Of in het slechtste geval zelfs naar de prullenmand moet verwijzen.

Wat ging er precies mis? Wat zagen de neoclassici over het hoofd? En hoe kunnen Oostenrijkers hun steentje bijdragen in het klimaatdebat? Dit essay wil een aanzet geven tot een actievere rol voor Oostenrijkse economen en filosofen in het klimaatdebat; in het bijzonder het beproefde systeem van de verhandelbare emissierechten (VER).

Vooraleer we ons buigen over het fenomeen van de VER moeten we ons eerst een duidelijk beeld van vormen van wat vervuiling precies is. Vanuit een Oostenrijks perspectief kunnen we de volgende definitie construeren: vervuiling is elk bijproduct van een productie- of consumptieproces dat schade toebrengt aan de eigendomsrechten of fysieke integriteit van andere personen.

Daarin zijn twee begrippen fundamenteel: bijproduct en personen. Met bijproduct bedoelen we dat de productie van de stof in kwestie niet het doel van de productie is. Dat wil zeggen dat dit bijproduct niet aan een inherente vraag die de producent meent te ontwaren in de markt voldoet, en dus ook niet “geprijsd” kan worden middels Hayek prijsmechanisme. Bovendien is het belangrijk om te begrijpen dat we het hebben over schade aan personen en hun eigendommen. Dat vloeit voort uit het fundamentele praxeologische inzicht dat enkel natuurlijke (en rechts-)personen kosten kunnen maken en incasseren, en geen abstracte

begrippen zoals “het milieu”. Vanuit Oostenrijks perspectief is het milieuvraagstuk dus een vraagstuk over de bescherming van de rechten van de houders van eigendomstitels, en niet zozeer de concrete fysieke zaken die door die eigendomstitels worden behelsd.

Hierin verschilt een Oostenrijkse conceptie van vervuiling fundamenteel van de gangbare invulling ervan, in het bijzonder de definities die de VN en zowat alle rechtsordes met betrekking tot het milieu en milieuvervuiling hanteren. Ten eerste staan niet de personen, maar de fysieke zaken centraal in het gangbare vervuilingsbegrip. Milieuvervuiling is, zoals het begrip zelf insinueert, vervuiling “aan” het milieu. Men creëert dus de fictie dat het milieu – de kosmos, zo u wil – een aparte economische actor, een sui generis persoon is, die tussen (en vaak boven) de mensen staat. Ook al bezit het milieu geen arbeid om te vermengen met (onderdelen van) zichzelf om zo eigendomstitels aan zichzelf te onttrekken, toch wordt het milieu beschouwd als een volwaardige drager van rechten. Dat is een krakkemikkige redenering, die tot de nodige problematische implicaties leidt.

Het milieu kan immers per definitie niet haar nominale rechten doen gelden. Gaia leidt geen eis in voor de rechter, Artemis verlijdt geen akten voor een notaris, Demeter verhandelt geen graan met tegenpartijen. Zoals gebruikelijk in onze moderne beschaving, zet de overheid zich meestal in de plaats van de kosmos om die rechten te doen gelden. Men lijkt uit te gaan van een soort stilzwijgende toestemming van de goden om die indeplaatsstelling te rechtvaardigen.

Dan stelt zich de vraag hoe vervuiling moet worden vastgesteld. Als het milieu geen fysieke, zelf-handelende entiteit is die de kosten ervaart en kan verhalen, moet de schadelijder worden “gesimuleerd”. De economische wetenschap heeft daar verschillende antwoorden op geformuleerd.

Eén mogelijkheid is die van de Pigouviaanse belastingen, waarbij een als dusdanig geïdentificeerde vervuiler wordt belast ten belope van de “sociale kost” die hij externaliseert. Die oplossing omvat twee problemen: enerzijds moet de overheid zowel de drager als de omvang van de belasting vaststellen. Pigou was zelf zo eerlijk om zijn betoog voor Pigouviaanse belastingen af te sluiten met de opmerking dat het onmogelijk was om de sociale kost per vervuiler precies te berekenen, en zo’n belasting dus per definitie geen juiste weergave zou zijn van de vervuiling, en er dus geen optimale of minder suboptimale situatie

zou kunnen worden bereikt. Een tweede tekortkoming van dit model is dat het vervuiling helemaal niet oplost. De schade wordt wel gemonetariseerd door er een bedrag op te plakken, maar niet opgelost. Wie genoeg belastingen kan en wil betalen, krijgt dus een vrijgeleide om schade toe te brengen aan de natuur en aan derden. Een derde hiaat in dit model is dat het identificeren van vervuiling en vervuilers niet kosteloos is. In tegendeel. Een monitoring agency die elke uitstoot traceert en bepaalt in hoeverre welke uitstoot precies schadelijk is (en welke niet), zou zodanig veel middelen opslorpen dat er een minimaal bedrag moet geheven worden om de monitoring te bekostigen, bovenop het bedrag van de internalisering.

Om die tekortkomingen te overbruggen kwam de Canadese econoom John Dales in 1968 op de proppen met het concept van de verhandelbare emissierechten, en het zogenaamde systeem van “cap and trade”. Het boek “Pollution, Property, and Prices” had weinig om het lijf, maar is in de daaropvolgende twee decennia danig uitgewerkt door neoklassieke en institutionele economen als een “market-based approach”-alternatief voor de Pigouviaanse belastingen.

Onder invloed van Hayek’s inzichten met betrekking tot het kennisprobleem en de neo-institutionele school rijpte het inzicht dat markten en eigendomsrechten de fundamentele problemen van de Pigouviaanse welvaartstheorieën konden oplossen. Of althans de inherente kosten ervan konden minimaliseren. Zo werd de theorie ontwikkeld dat een bepaalde “cap”, een maximum hoeveelheid aan eigendomsrechten op uitstoot, niet kon worden overschreden, en die eigendomsrechten verhandeld konden worden onder vervuilers. Zo zouden de schadelijke stoffen een bepaalde drempel nooit overschrijden, en op termijn via het prijsmechanisme efficiënt gealloceerd kunnen worden, en op die manier geminimaliseerd worden.

Daarmee lijkt het kennisprobleem opgelost: een centrale overheid hoeft alleen maar te bepalen hoeveel mag worden uitgestoten, deelt eigendomsrechten uit en laat de wet van vraag en aanbod de waarde van die rechten bepalen, en bepalen wie wat aan welke hoeveelheid uitstoot. Maar dat is geenszins het geval, en wel hierom.

Laat ons teruggrijpen naar de Oostenrijkse definitie van vervuiling: vervuiling is elk bijproduct van een productie- of consumptieproces dat schade toebrengt aan de eigendomsrechten of fysieke integriteit van andere personen.

De VER-theorie botst met deze definitie op twee punten.

Enerzijds wordt het bijproduct eigendomsrechtelijk afgesscheiden van het productieproces. Het eigendomsrecht over de rook die zich ontwikkelt bij een verbrandingsproces in een ontploffingsmotor wordt gesplitst van het eigendomsrecht over de ontploffingsmotor en de brandstof. Men zou kunnen opperen dat de eigenaar van de motor (en/of de brandstof) eigenaar is van de vervuilde lucht omdat een accessorium van de arbeid, namelijk het verbrandingsproces, zich vermengt met de natuur, in casu de luchtdeeltjes. Maar dat is een gebrekkige invulling van de theorie van oorspronkelijke verwerving, omdat die theorie veronderstelt dat wij handelen (i.e. onze arbeid vermengen met onze omgeving) om een specifiek, welomschreven doel te bereiken. Wij nemen onze auto van punt A naar punt B omdat we in punt B willen zijn, niet omdat we fijn stof en CO_2 willen verspreiden. Dat de creatie van fijn stof en CO_2 onlosmakelijk verbonden is met het gebruik van een ontploffingsmotor om van punt A naar punt B te gaan, kan wel tot aansprakelijkheid leiden, maar niet omdat we eigenaar zouden zijn van de lucht die we vervuilen. Wel omdat de vervuilde lucht een accessorium van ons één en ondeelbaar eigendomsrecht over de ontploffingsmotor is. Ons initieel eigendomsrecht over de motor kan dus geen nieuwe eigendomsrechten voor ons verwerven zoals bijvoorbeeld ons eigendomsrecht over een bijl ons wel eigendomsrechten kan verschaffen over brandhout, omdat we de bijl aanwenden om een boom geheel of gedeeltelijk om te vormen tot brandhout. Die duidelijke teleologie ontbreekt. Men probeert externaliteiten te framen als eigendomsrechten, terwijl de fundamentele componenten van het eigendomsrecht net ontbreken. Er is geen inherente vraag of verlangen naar vervuilde lucht, dus het klopt niet om die lucht te bezwaren met een eigendomsrecht. VER creëren geen vrije markt, maar een quasi-markt. Waar de Pigouviaanse centrale planner zichzelf in de plaats van de goden stelt en de schadeverwekker probeert te simuleren, probeert de neo-institutionele econoom een markt te simuleren. In feite is dat hetzelfde probleem. Je kan geen quasi-markt creëren met quasi-producten die niet voortkomen uit een inherente vraag. Ze ontstaan niet uit menselijke handelen als gevolg van een uitgedrukte wil of verlangen. Ze worden top-down gedropt in de markt en men wordt verplicht om te doen alsof men ze nodig heeft. Daarmee lost men misschien fundamentele problemen van centrale planning op, maar niet het kennisprobleem.

Hoeveel van zulke eigendomsrechten over verontreinigde lucht moeten er precies worden verdeeld? Wie krijgt hoeveel? En op basis van wat? Moeten ze geveild worden? Moeten ze

gratis verdeeld worden? Moeten ze gelijk verdeeld worden? Wat met nieuwkomers in de markt? Moeten ze allemaal op hetzelfde ogenblik verdeeld worden of op verschillende tijdstippen? Problemen die zich niet zouden voordoen als VER échte eigendomsrechten waren. De realiteit is we ze niet als dusdanig mogen beschouwen, en dus logischerwijs niet kunnen verwachten dat ze tot een afdoende internalisering van externaliteiten zullen leiden. Economische prikkels moeten altijd van binnenuit komen, vanuit een onbevredigd menselijk verlangen die door ondernemers worden bevredigd. Maar deze prikkel komt van buitenaf. Het zogenaamde eigendomsrecht over verontreinigde lucht is eigenlijk een verkapte beperking van het beschikkingsrecht. Het is de bedoeling dat een bepaalde ongewenste activiteit wordt gereduceerd.

En dat een bepaalde activiteit – in casu uitstoot van broeikasgassen – ongewenst is brengt ons bij het tweede punt waarmee de VER botst met de Oostenrijkse definitie: ook de vervuilde lucht die geen schade toebrengt aan personen en hun eigendommen worden met eigendomsrechten bezwaard. Dat wil zeggen dat er meer eigendomsrechten in de handel zijn dan er eigendomsrechten zijn die effectief schade berokkenen aan andere personen en eigendommen. Een aangezien elke VER dezelfde prijs heeft, betekent dit dus dat de VER verhandeld zal worden aan een prijs die lager ligt dan schade die effectief geleden wordt. Sterker nog: het eigendomsrecht wordt losgekoppeld van zijn eigenlijke functie; het organiseren van een institutioneel kader waarin conflicten tussen personen kunnen worden opgelost. Er wordt immers een waarde toegekend aan een bepaald product dat niet tot aansprakelijkheid kan lijden. Een kapitaalkrachtig vervuiler kan zo enorme hoeveelheden ondergewaardeerde uitstootrechten opkopen en zo ongestraft middels de uitstoot van bijvoorbeeld zwavelgassen long- en oogziekten veroorzaken bij omwonenden. Hij heeft immers genoeg uitstootrechten verzameld. Door het eigendomsrecht los te koppelen van zijn aansprakelijkheidsfunctie kan er onmogelijk sprake zijn van internalisering. Ze apen de markt niet na (i.e. ‘market mimicry’) maar geven gestalte aan een privilege om zich te ontworstelen van aansprakelijkheid. Kortom: het doet net het tegengestelde wat het beoogt te doen; het maakt externalisering mogelijk, in plaats van internalisering te faciliteren.

Bovenstaande problemen zijn in de eerste en tweede fase van het Europese VER-systeem pijnlijk duidelijk geworden. In de eerste fase, “learning by doing” (2005-2007), werd data verzameld over sectorale en nationale uitstootniveaus. Het in kaart brengen van de vervuiling en de monitoring ervan kostte enorm veel middelen en bleek achteraf natuurlijk

methodologisch niet te kloppen. VER was in de val van het kennisprobleem, dat het net beoogde te vermijden, getrapt.

In de tweede fase (2008-2012) werd de handel in emissierechten opgestart, maar onder invloed van de economische crisis van 2008 en de verkeerde calculaties (en politiek getouwtrek om te veel gratis emissierechten) implodeerde de prijs en klokte een Europees VER in 2014 af op een schamele € 3. Veel te weinig om een significant effect te hebben.

De Oostenrijkers kregen gelijk: simulaties van markten zijn even onderhevig aan het kennisprobleem als de centrale planning ervan. Men kan economische actoren niet verplichten om te doen alsof ze een reële vraag hebben naar VER. Men kan geen voorrechten verpakken als eigendomsrechten en verwachten dat dit tot internalisering zou leiden. Men kan geen markt organiseren. Men kan enkel een kader creëren waar conflicten efficiënt kunnen worden opgelost. En dat sluit beter aan bij de Oostenrijkse theorie.

Let wel, de Oostenrijkse theorie is niet waterdicht.

De Oostenrijkers focussen in het vraagstuk van de externalisering op eigendomsrechten en aansprakelijkheid. Als we eigendomsrechten beter kunnen afbakenen en afdwingen, zullen externaliteiten worden geïnternaliseerd. Dat vereist dat transactiekosten, i.e. de kosten die nodig zijn om met andere actoren te onderhandelen omtrent de ruil van eigendomstitels, geminimaliseerd worden. Wanneer transactiekosten 0 zijn, worden in theorie alle kosten geïnternaliseerd.

Het probleem is dat transactiekosten in de reële wereld altijd hoger liggen dan nul. Dat betekent dat eigendomsrechten per definitie nooit perfect afgebakend en afdwingbaar zijn. Nergens is dat zo duidelijk als in milieuzaken. Schade aantonen en de schadeverwekker aanduiden (en meestal ook de fout) is niet kosteloos. In een milieuzaak moet je een vervuiler als schadeverwekker kunnen aanduiden. Dat is gezien de enorme bulk van “milieucomponenten” die níet met eigendomsrechten zijn bezwaard (of zelfs kunnen worden bezwaard), een dure kwestie.

Als de aarde effectief opwarmt door CO_2-uitstoot is het immers onbegonnen werk om ieders aandeel in de schade die daaruit zou voortkomen te bepalen. Zelfs het loutere registreren van

uitstoot kost nu eenmaal tijd en andere schaarse middelen. De Oostenrijkse theorie, die uitgaat van interpersoonlijke conflicten met betrekking tot de aanwending van schaarse goederen, botst met essentiële kenmerken van het milieu, waar je vaak niet eens weet met wie je concurreert, of om welk goed precies.

Terwijl je makkelijk kan argumenteren dat voetgangers op de snelweg aansprakelijk zijn voor de schade die ze zouden veroorzaken als ze zouden oversteken, omdat het niet wenselijk is dat automobilisten op de snelweg zouden moeten uitkijken voor voetgangers, en geen enkel normaal zorgvuldig voetganger zich op de snelweg zou begeven, is dit veel onduidelijker in het milieu. Uitstoot van schadelijke gassen gebeurt door honderdduizenden partijen tegelijk, en als iemand een longziekte krijgt van een bepaald stofdeeltje uit een bepaalde fabriek, is het onbegonnen werk om de schadeverwekkende partij te identificeren, laat staan te oordelen over de zorgvuldigheid van het slachtoffer. Als je iemand aanrijdt op de snelweg, is het slachtoffer wellicht morsdood, en je motorkap ernstig beschadigd. Schade en schadeverwekkende partij zijn dan vrij duidelijk afgelijnd. Dat dit in de sfeer van het milieu een stuk moeilijker ligt, maakt een aansprakelijkheidstheorie minder robuust.

Een eenvoudige aansprakelijkheidstheorie zoals de foutloze aansprakelijkheid, populair in Oostenrijkse middens, lijkt dus a priori uitgesloten in milieuzaken. Tenzij we natuurlijk manieren vinden om alle componenten van de Schepping die nog niet met eigendomsrechten zijn bezwaard effectief te bezwaren met eigendomsrechten. Hoewel dit theoretisch gezien niet onmogelijk is, is het onwaarschijnlijk om dat hier en nu te implementeren. Dat is een werk van generaties, van millennia zelfs.

Zelfs de oplossing die door Murray Rothbard in “Law, Property Rights & Air Pollution” wordt voorgesteld, is niet volledig vrij van deze tekortkoming. Zijn theorie van “eerst komt, eerst maalt” heeft enerzijds het voordeel dat het conflicten ex ante minimaliseert, maar staat of valt anderzijds met de kosten voor rechters en partijen om te kunnen vaststellen wie de eerste gebruiker is. Dat is makkelijk in de door Rothbard geciteerde zaken die betrekking hebben op ruimtelijke ordening (e.g. een woonhuis kopen in een industriële zone), maar in complexere milieuproblematiek zoals wereldwijde luchtvervuiling vrijwel waardeloos is.

Nochtans zijn er interessante vormen van VER die lijken te werken in de praktijk. Zo is het Australisch-Nieuw-Zeelands model van individual transferrable quota’s (ITQ) een succes

gebleken. Australië en Nieuw-Zeeland verdeelden verhandelbare visquota gratis en gelijk onder de erkende tonijnvissers. De tonijn die een boot op een bepaalde dag gevangen heeft, wordt gewogen bij het binnenvaren van de haven. Wanneer de jaarlijkse grens is bereikt mag de boot niet meer uitvaren. Gevolg: zes maanden na de introductie van ITQ werd de vloot met 60% gereduceerd en verdubbelde de marktwaarde van de ITQ. Na 2 jaar was de waarde verzesvoudigd. Het visbestand groeide gestaag, o.a. door kweekprogramma's die werden gefinancierd door de vissers zelf.

Waarom werkt ITQ wel en VER niet? Het antwoord ligt in de fundamentele verschillen tussen beiden. Zo hadden de Australische en Nieuw-Zeelandse autoriteiten een accurate kennis van het exacte visbestand. Europese monitoring instanties hadden geen idee wie nu eigenlijk wat uitstootte, en hoeveel uitstoot nu precies schadelijk zou zijn. ITQ werden kosteloos en gelijk verdeeld onder alle geregistreerde tonijnvissers. VER werden slechts gedeeltelijk kosteloos uitgedeeld, en via een gecompliceerde verdeelvoet die hoofdzakelijk politiek bepaald werd. Bovendien vormen vissen een reëel goed dat een reële waarde genereert door het schaarse aanbod en een belangrijke vraag, waar ondernemers winst uit genereren. Dit in tegenstelling tot "overmatige vervuiling", een bijproduct van een productieproces waar geen inherente vraag naar bestaat. Bijkomend wordt het nalevingsmechanisme van de ITQ door de vissers zelf georganiseerd. Zij hebben immers belangrijke incentives om hun ITQ te beschermen tegen bijvoorbeeld stropers of lekkende olietankers. Dit terwijl de bedrijven die VER verhandelen een (quasi-)non-rivaal goed als "lucht" niet moeten beschermen tegen buitenstaanders. Dat fabriek A de lucht gebruikt om zijn bijproducten te evacueren sluit fabriek B niet uit om dat ook te doen. Daarenboven hebben de vissers het risico op degradatie van de visgronden (stropers, lekkende olietankers) ingedijkt door te investeren in kweekprogramma's in op verschillende plaatsen op zee. Zo zijn ze erin geslaagd om hun kapitaal (de visgronden) te beschermen zonder de zee te bezwaren met eigendomsrechten. Dat terwijl de non-rivaliteit van de lucht geen enkele incentive genereert om de vervuiling af te sluiten voor andere economische actoren.

Samengevat hebben de feiten de Oostenrijkse kritiek op de quasi-markt van de verhandelbare emissierechten gelijk gegeven. Markten en eigendomsrechten kunnen niet gesimuleerd worden. Milieueconomen en politici laten de bewandelde neoklassieke paden best achter zich en beginnen best vanaf nul. De Oostenrijkse definitie kan hen op weg helpen om de juiste problemen van milieuverontreiniging te identificeren: hoge transactiekosten en de daaraan

gekoppelde imperfecte afbakening van eigendomsrechten. Daaraan moet wel onmiddellijk gekoppeld worden dat de Oostenrijkse visie op (objectieve) aansprakelijkheid wellicht geen afdoende oplossingen biedt in de complexe situatie van wereldwijde luchtverontreiniging.

Xavier Everaert
Doctoraatsstudent Universiteit Turijn
Lid Libera! vzw
5 November 2015