

Vergaderjaar 2008–2009

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2008

Conform de toezegging aan uw Kamer tijdens het AO Energie- en klimaatpakket (d.d. 9 april) (Kamerstuk 22 112, nr. 652) doe ik u – mede namens de ministers van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu – hierbij mijn reactie op de CPB/PBL analyse van de voor- en nadelen van Border Tax Adjustments (BTA).¹ Daarnaast treft u een juridische analyse van BTA welke is opgesteld door het ministerie van Economische Zaken.¹ Onder BTA worden handelsmaatregelen verstaan die kunnen worden ingevoerd ter preventie van carbon leakage en concurrentiekrachtverlies van EU ETS sectoren. Carbon leakage en concurrentiekrachtverlies kunnen ontstaan indien de EU unilateraal klimaatbeleid voert of wanneer een internationaal klimaatakkoord tot stand komt waar niet alle landen aan meedoen.

De Europese Raad concludeerde maart jongstleden dat internationale onderhandelingen de beste manier zijn om negatieve gevolgen van carbon leakage voor het milieu en voor de concurrentiepositie te voorkomen. De ETS richtlijn die momenteel wordt besproken in Brussel bevat – naast het verstrekken van gratis emissierechten – BTA als mogelijke optie om carbon leakage tegen te gaan.

Economische aspecten van BTA (cf. CPB / PBL studie)

Voor de bespreking van economische aspecten van BTA wordt gebruik gemaakt van het recent verschenen rapport van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (Border tax adjustments and the EU-ETS, a quantitative assessment; CPB document no. 171). Dit rapport gebruikt een toegepast-algemeen-evenwichtsmodel om de mogelijke carbon leakage als gevolg van ETS en het economisch effect van BTA te kwantificeren voor het jaar 2020. Om het economisch effect van BTA te kwantificeren maken CPB en PBL de veronderstelling dat in de ETS sectoren 100% geveild wordt. De besluitvorming over het aandeel te veilen rechten (de indeling van ETS sectoren in boxen) heeft nog niet plaatsgevonden. Deze besluitvorming kan van invloed zijn op de kwantita-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tieve effecten van het hernieuwde ETS, bijvoorbeeld op het risico van carbon leakage. Het is van belang deze invloed helder voor ogen te hebben op betreffende besluitvormingsmomenten – zeker als het onomkeerbare besluiten betreft.

Carbon leakage is gedefinieerd als de toename van emissies in landen zonder klimaatbeleid (non Annex-1, o.a. China, India en armste landen) als percentage van de emissiereductie in landen met klimaatbeleid (Annex-1, o.a. EU en VS).

In het onderzoek worden de volgende twee scenario's onderscheiden:

- Impasse: de EU voert een sterk klimaatbeleid terwijl de overige Annex-1 landen slechts matige reducties uitvoeren. De EU heeft een emissiereductie van 20% in 2020 (t.o.v. 1990) als doel. Het is niet toegestaan een gedeelte van de reductiedoelstelling in het buitenland te bereiken via het Clean Development Mechanism (CDM). Dit scenario leidt tot een CO₂ prijs van € 52 per ton in de EU-27. Een subvariant die de studie gebruikt staat een beperkt gebruik van CDM toe; deze subvariant ligt dicht bij het huidige EU voorstel dan de variant zonder CDM.
- Grand Coalition: alle landen voeren klimaatbeleid en is er emissiehandel tussen Annex-1 en non Annex-1 landen. De EU heeft een emissiereductie van 30% in 2020 (t.o.v. 1990) als doel. Dit scenario leidt tot een internationale CO₂ prijs van € 18 per ton.

Enkele conclusies uit het onderzoek:

- In Impasse wordt wereldwijd een emissiereductie van 5% bereikt in 2020 t.o.v. 1990; het wereldwijde BBP ligt in 2020 0,3%-punt lager dan in het basisscenario zonder klimaatbeleid. De EU-27 ondervindt een totaal welvaartsverlies van circa 0,7% in 2020 (het BBP van de EU-27 ligt in 2020 0,7%-punt lager dan in het basisscenario zonder klimaatbeleid).
- In Impasse krijgen de ETS sectoren in de EU-27 te maken met een verlies aan concurrentiekracht. In 2020 is er sprake van een productie- en werkgelegenheidsafname binnen deze sectoren van respectievelijk gemiddeld 4,5% en 3,2% vergeleken met het basisscenario zonder klimaatbeleid. Tussen de sectoren zijn er aanzienlijke verschillen. Naar schatting zal gemiddeld 38% van deze productieafname in ETS sectoren gecompenseerd worden door een productietoename buiten de EU-27.
- De carbon leakage is 3,3% in Impasse; met andere woorden er wordt naar schatting 3,3% van de Annex-1 emissiereductie in 2020 teniet gedaan doordat emissies in non Annex-1 stijgen.
- Indien een mondiale klimaatcoalitie tot stand komt (Grand Coalition) zal de EU een grotere emissiereductie nastreven – 30% in plaats van – 20% – en zullen ook de non Annex-1 landen een emissiedoelstelling op zich nemen. De kosten voor de EU-27 van deze hogere doelstelling zijn 0,7% BBP in 2020. In dit scenario wordt wereldwijd een emissiereductie van 22% bereikt in 2020 t.o.v. 1990. De mondiale emissiereductie in Grand Coalition is fors hoger dan in het impasse scenario terwijl de mondiale kosten van beide scenario's dicht bij elkaar liggen: 0,4% mondiaal BBP in Grand Coalition en 0,3% BBP in Impasse.
- De invoering van grensmaatregelen kan de negatieve effecten van ETS op de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven bij Impasse gedeeltelijk verminderen:
 - Zowel importheffingen als exportsubsidies verminderen de negatieve effecten op werkgelegenheid gedeeltelijk; exportsubsidies hebben het grootste effect omdat de EU een netto exporteur is van energie-intensieve producten;

- De effecten van importheffingen en exportsubsidies op welvaart zijn klein. Exportsubsidies hebben een gering negatief welvaarts-effect voor de EU aangezien dit feitelijk betalingen zijn die naar het buitenland wegvloeien;
 - Importheffingen en exportsubsidies samen kunnen carbon leakage verminderen van 3,3% in Impasse tot 0,5%.
- Als de EU handelsmaatregelen invoert leidt dit tot inkomensverliezen in de niet-EU regio's. Deze inkomensverliezen zijn desalniettemin kleiner dan de inkomensverliezen die niet-EU regio's lijden bij deelname aan een mondiale klimaatcoalitie. CPB en PBL concluderen dan ook dat invoering van BTA geen effectief middel is om andere landen te dwingen toe te treden tot de klimaatcoalitie.
 - Naast BTA zijn er andere manieren om het verlies in concurrentiekracht te verminderen, zoals het toestaan van CDM, mondiale sectorakkoorden, het gratis uitdelen van rechten of het terugsluizen van de ETS veilingopbrengsten naar exposed sectoren.
 - Bijvoorbeeld: indien toegestaan wordt dat in de ETS sectoren maximaal 1/3 van de jaarlijkse reductiedoelstelling ingevuld wordt middels CDM – een veronderstelling die het impassescenario dichter bij het huidige EU voorstel brengt – leidt dat tot een CO₂ prijs voor emissierechten van € 27 per ton (in tegenstelling tot € 52 per ton indien CDM niet is toegestaan). Het werkgelegenheidseffect in de ETS sectoren voor de EU-27 vermindert hierdoor van – 3,2% naar – 1,2% in 2020. Carbon leakage neemt af met 3%-punt. Kortom, toestaan van een beperkte hoeveelheid CDM vermindert de effecten op concurrentiekracht en carbon leakage substantieel ten opzichte van Impasse zonder CDM.
 - CPB en PBL concluderen op basis van hun analyse van BTA dat het middel erger lijkt dan de kwaal.

Juridische aspecten van BTA

Een omschrijving van de te nemen handelsmaatregelen is nodig om deze te kunnen plaatsen in een juridisch kader. De stand van behandeling van de ETS-voorstellen van de Europese Commissie geeft aan dat het gaat om maatregelen:

- Gericht tegen landen die niet meedoen met een toekomstig klimaatakkoord; en
- Die de vorm zullen hebben van een verplichting tot inlevering van emissierechten door importeurs van bepaalde goederen uit zulke landen.

Uitgangspunt in de EU-discussie is bovendien dat te nemen importmaatregelen in overeenstemming dienen te zijn met (WTO-)verdragsverplichtingen van de EU.

Aan de door het ministerie van Economische Zaken opgestelde analyse van juridische aspecten van BTA (zie bijlage) ontleen wij dat WTO-verdragen voorschrijven dat geïmporteerde producten uit alle WTO-landen gelijk moeten worden behandeld en dat geïmporteerde goederen niet minder gunstig dienen te worden behandeld dan nationale goederen waar het gaat om voorschriften, belastingen en andere heffingen. Importmaatregelen, ook via verplichtingen voor importeurs, tegen een aantal WTO-landen zijn strijdig met eerstgenoemde verplichting, terwijl het risico bestaat dat in de uitvoering inbreuk zal worden gemaakt op het beginsel van nationale behandeling. De kans bestaat daarom dat handhaving van zulke importmaatregelen zal leiden tot gelijkwaardige maatregelen tegen Europese export naar landen die nadeel ondervinden van onze importmaatregelen.

WTO-verdragen kennen echter uitzonderingsbepalingen, onder andere voor maatregelen die strekken tot bescherming van het leven van mens, plant en dier en tot het beheer van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. De kans dat hierop met succes een beroep kan worden gedaan neemt toe naarmate:

- Strekking en effect van importmaatregelen ondubbelzinnig liggen op milieuterrein. Het hybride karakter van «carbon leakage» – zowel concurrentiepositie als milieubelang spelen immers mee – maakt dat dit niet altijd vanzelfsprekend zal zijn;
- Te goeder trouw overleg is gevoerd met exporterende landen. De klimaatonderhandelingen dienen derhalve serieus te worden gevoerd;
- Internationale (VN-)afspraken over klimaat en raakvlakken daarvan met handel duidelijker zijn uitgewerkt en breder worden gedragen. De WTO ontwikkelt immers geen normen op klimaatgebied en als haar leden sterk verdeeld zijn raakt de organisatie zelf ook verlamd;
- Ruimte wordt gelaten voor eigen, maar gelijkaardig, beleid in andere landen, rekening houdend met afwijkende omstandigheden daar, inclusief ontwikkelingsstatus;
- Meer oog bestaat voor de specificiteit van ingevoerde producten, zodat niet alleen wordt gekeken naar het klimaatbeleid in het land van herkomst als geheel, maar ook naar de productietekenen van het te importeren product zelf (die even, meer of minder klimaatvriendelijk kunnen zijn vergeleken met productie in bijv. de EU).

De uitvoerbaarheid van importmaatregelen zal gebaat zijn bij een beperking van het aantal producten en landen van herkomst waarop die maatregelen betrekking hebben.

In de academische literatuur zijn verschillende voorbeelden terug te vinden van mogelijk aan ETS te relateren handelsmaatregelen. Deze variëren bijvoorbeeld van compenserende heffingen tegen individuele buitenlandse bedrijven via een BTW-analoog stelsel van heffing bij import en teruggave bij export tot «strafheffingen» voor afzonderlijke landen. Deze theoretisch uitgewerkte voorbeelden geven niet aan dat handelspolitieke maatregelen in het belang van het klimaat wenselijk of geoorloofd zijn, maar wel dat het bij de vormgeving van zulke maatregelen nauwkeurig te werk moet worden gegaan.

Onze conclusie is dat importmaatregelen die in een breed gedragen maar wellicht niet universeel klimaatakkoord worden aangegeven ook toetsing in WTO-verband zouden kunnen doorstaan. De WTO zal zich door een dergelijk akkoord laten leiden. Met dergelijke bepalingen in het Montreal Protocol over drijfgassen en de Conventie van Basel over afvalstoffen zijn evenmin problemen gerezen. Daarentegen zijn in WTO-verband moeilijk oplosbare problemen te verwachten indien een beperkt (of geen) klimaatakkoord leidt – in de woorden van DG WTO Pascal Lamy – tot grote verdeeldheid tussen groepen landen met een tegengestelde opvatting over wat een «level playing field» zou zijn. Als een level playing field voor ontwikkelingslanden betekent evenveel CO₂ uitstoot als rijke landen en voor rijke landen betekent dat producenten in ontwikkelingslanden evenveel dienen in te leveren voor CO₂ uitstoot als producenten in rijke landen, dan is de WTO niet toegerust om een uitspraak te doen. De nadruk dient ook daarom, conform de conclusies van de Europese Raad, te liggen op het bereiken van een akkoord in VN-verband, ook wat betreft de mogelijkheid van importmaatregelen.

Beleidsconclusie ten aanzien van BTA

Het voeren van unilateraal klimaatbeleid door de EU kan leiden tot een negatief effect op de concurrentiekracht van onze ETS sectoren en tot carbon leakage. Invoering van BTA – importheffingen, exportsubsidies of

een combinatie van beiden – kan weliswaar het verlies aan concurrentiekracht en carbon leakage gedeeltelijk goedmaken, maar kent een behoorlijk aantal nadelen, waaronder:

- Het risico bestaat dat de invoering van grensmaatregelen een stap op een hellend vlak is waarbij handelsbeleid in toenemende mate wordt ingezet om extra-territoriale toepassing van eigen nationaal beleid af te dwingen. Hier zou Nederland – als open economie – extra door geraakt kunnen worden.
- De mogelijkheid om BTA te gebruiken om niet-EU regio's te bewegen tot deelname aan een mondiaal klimaatakkoord is discutabel, aangezien vanuit de economische analyse van het CPB blijkt dat de kosten van BTA voor deze regio's lager zijn dan de kosten van deelname aan een mondiaal klimaatakkoord.
- Juridisch gezien is een breed internationaal draagvlak van groot belang voor de legitimiteit van handelsmaatregelen en de rol van multilaterale instellingen. Indien de EU dergelijke handelsmaatregelen eenzijdig invoert kan dit internationaal verzet oproepen. Dit kan leiden tot WTO klachten en / of tot een andere oriëntatie van handels- en investeringspartners. WTO klachten zijn naar verwachting – ook van DG WTO Pascal Lamy – moeilijk oplosbaar indien multilaterale afspraken over raakvlakken van milieu en handel ontbreken.
- Indien BTA vormgegeven wordt middels heffingen op producten uit landen die niet deelnemen aan klimaatbeleid kunnen uitvoeringsproblemen ontstaan. Een dergelijk systeem vereist namelijk een controle die herkomst garandeert. Bij samengestelde producten is dat dikwijls moeilijk. Dergelijke systemen vereisen een uitgebreid administratief toezicht.

Aan de invoering van BTA als instrument om carbon leakage tegen te gaan zitten veel haken en ogen. Ik onderschrijf dan ook de conclusie van CPB/PBL dat grensmaatregelen als middel tegen carbon leakage erger lijken dan de kwaal. Ik heb bedenkingen bij de invoering van BTA en zie BTA daarom vooral als uiterste maatregel. Want naast BTA zijn er verschillende andere mogelijke opties voor preventie van carbon leakage, zoals het verstrekken van gratis rechten en een terugsluis van de ETS veilingopbrengsten. Uiteraard zal ik bij de onderhandelingen over vormgeving van de ETS richtlijn oog hebben voor de lasten die mogelijk ontstaan voor burger en bedrijfsleven.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven