

Samenvatting van CPB document 171:
Border tax adjustments and the EU-ETS
A quantitative assessment

Het stringente klimaatbeleid dat is voorgesteld door de Europese Commissie roept bezorgdheid op over het concurrentievermogen en de effectiviteit van het beleid. Europese bedrijven worden geconfronteerd met een koolstofprijs. Ten opzichte van bedrijven in regio's met een lakser klimaatbeleid krijgen zij een concurrentienadeel. In het bijzonder in energie-intensieve sectoren zou dit tot productieverlies kunnen leiden en tot verlies van banen. Bovendien zou een verschuiving van energie-intensieve activiteiten naar landen die niet aan klimaatbeleid doen, de emissies daar doen toenemen. Dit weglekeffect ondermijnt de effectiviteit van het beleid dat er op gericht is om de emissies op wereldniveau omlaag te brengen.

Er kunnen argumenten zijn om koolstofbelastingen te heffen aan de grens om eerlijker concurrentieverhoudingen te herstellen en koolstoflekkage te voorkomen. In dit document richten we ons op invoerheffingen op energie-intensieve importen en restituties op de uitvoer. De hoogte van deze heffingen en restituties stemt overeen met de kostenverhoging voor Europese bedrijven. In een aantal gestileerde scenario's analyseren we de effecten hiervan op het concurrentievermogen om het potentieel voor grensheffingen en -restituties te kunnen beoordelen. We richten ons op de bedrijfstakken die vallen onder het Europese Emission Trading Scheme (ETS). ETS-sectoren zijn energie-intensief en naar verwachting het meest kwetsbaar voor buitenlandse concurrentie. Onze kwantitatieve resultaten zijn ontleend aan simulaties met het werelddekkende algemeen-evenwichtsmodel WorldScan van het CPB.

Als alleen de EU klimaatbeleid voert, zullen aanpassingen in de energie-intensieve sectoren onontkoombaar zijn. Als de mogelijkheden van het Clean Development Mechanism (CDM) om emissies relatief goedkoop te reduceren in ontwikkelingslanden *niet* zouden worden benut, dan belandt de productie in deze sectoren in 2020 gemiddeld 4,5% beneden het basispad zonder klimaatbeleid en de werkgelegenheid 3,2%. Buitenlandse producenten verhogen hun productie en deze stijging komt ongeveer overeen met 40% van het productieverlies van EU-bedrijven. De koolstoflekkage bedraagt iets meer dan 3%. Hiermee wordt bedoeld dat 3% van de beoogde emissiereductie ongedaan wordt gemaakt door extra uitstoot elders. In een situatie waarin wereldwijd klimaatbeleid gevoerd wordt, zouden Europese energie-intensieve bedrijven juist marktaandeel kunnen winnen. Hun relatief betere energie-efficiënte biedt dan een concurrentievoordeel.

We laten de gevolgen van grensheffingen zien tegen de achtergrond van een scenario waarin de EU feitelijk alleen staat in het opleggen van strikte emissieplafonds *en* afziet van het gebruik van CDM als middel om de lasten te verlagen. Grensheffingen zouden het concurrentievermogen in zekere mate herstellen. De combinatie van invoerheffingen *en*

uitvoerrestituties kan het verlies aan werkgelegenheid en productie halveren. Omdat Europa een netto exporteur is van energie-intensieve producten zijn uitvoerrestituties effectiever in het ondersteunen van de werkgelegenheid in ETS-sectoren dan invoerheffingen.

Exportrestituties verlagen echter de welvaart in Europa. Vanwege gunstige ruilvoeteffecten zijn de gevolgen van importheffingen voor de Europese welvaart licht positief. De pijn voor regio's buiten de EU is erg klein en in de verste verte niet genoeg om hen te dwingen toe te treden tot een wereldwijde klimaatcoalitie.

Als de EU alleen staat in het voeren van klimaatbeleid én volledig gebruik zou maken van de mogelijkheden van CDM tot de grenzen die hiervoor worden voorgesteld in '20 20 in 2020', dan zouden de gevolgen voor het concurrentievermogen en de koolstoflekkage kleiner zijn. De ETS-productie zou dan met 1,7% afnemen en de ETS-werkgelegenheid met 1,2%. Hoewel buitenlandse concurrenten nog steeds hun energie-intensieve productie zouden vergroten, is deze stijging ook in relatieve termen gering, overeenkomend met 25% van het productieverlies van EU-bedrijven. Gelet op deze bescheiden gevolgen, kan de conclusie getrokken worden dat het middel van het treffen van grensmaatregelen de moeite niet waard is en erger dan de kwaal.

Of grensmaatregelen verenigbaar zullen zijn met de regels van de Wereld Handels Organisatie (WTO) is onduidelijk. Het is controversieel of de WTO-regels ruimte laten voor grensmaatregelen op basis van de koolstofafdruk van een goed. De regels van het WTO-milieuvenster bieden mogelijk uitkomst: landen mogen afwijken van de regels ter bescherming van de gezondheid van dieren, planten en mensen of ter behoud van natuurlijke hulpbronnen. Zelfs als grensmaatregelen 'WTO-bestendig' zouden blijken, verdienen de uitvoerbaarheid van de maatregelen en de mogelijkheid van vergeldingsmaatregelen aandacht in het debat.

Aan de bezorgdheid over verlies aan concurrentievermogen kan ook tegemoet worden gekomen met alternatieve beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld door een deel van de veilingopbrengsten van ETS-rechten rechtstreeks terug te sluizen naar de sectoren die het meest bloot staan aan internationale concurrentie.