

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3700

Vragen van het lid **Vendrik** aan de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over *het invoeren van importheffingen op energie-intensieve producten en het veilen van emissierechten*. (Ingezonden 17 juli 2009)

1

Kent u het rapport «Trade and climate change»¹ dat de door WTO en UNEP in juni is gepubliceerd waarin onder meer wordt aangegeven dat: «These rules permit, under certain conditions, the use of border tax adjustments on imported and exported products» en «The objective of a border tax adjustment is to level the playing field between taxed domestic industries and untaxed foreign competition by ensuring that internal taxes on products are trade neutral»?

2

Vindt u ook dat het «vervuiler betaalt principe» een belangrijk uitgangspunt zou moeten zijn van het Europese klimaatbeleid? Zo nee, waarom niet? Zo ja, vindt u dat vrije allocatie van emissierechten in overeenstemming is met het «vervuiler betaalt principe»?

3

Vindt u dat met een importheffing op energie-intensieve producten uit landen die onvoldoende doen om klimaatverandering te beperken, de vrije toewijzing van emissierechten zoals bedoeld in artikel 10 bis, lid 12, van richtlijn 2009/29/EG, overbodig wordt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, vindt u dan ook dat Europa zo snel mogelijk emissierechten moet gaan veilen?

4

Uitgaande van artikel 10 bis, lid 11, van Richtlijn 2009/29/EG, die als doel «geen kosteloze toewijzing meer in 2027» stelt, vindt u dat een importheffing zoals hierboven bedoeld, het mogelijk maakt om al vanaf 2013 op volledige veiling over te gaan? Zo nee, welke argumenten, behalve het tegengaan van oneerlijke concurrentie, heeft u voor vrije toewijzing van emissierechten?

5

Bent u bereid om u in Europees verband sterk te maken om de vrije allocatie van emissierechten vanaf 2013 te vervangen door veiling of verkoop van emissierechten in combinatie met een importheffing op energie-intensieve producten uit landen die onvoldoende doen om klimaatverandering te beperken?

¹ http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf.

Antwoord

Antwoord van minister **Van der Hoeven** (Economische Zaken), mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ontvangen 3 september 2009)

1

Ja, ik ken dit rapport van de WTO en de UNEP. De daarin vervatte juridische analyse komt overeen met die in mijn brief¹ van 7 oktober 2008. De in deze vraag aangehaalde passages gaan overigens over de handelsneutrale werking van indirecte belastingen als BTW en accijns door teruggave bij export en heffing bij import.

2

Het huidige emissiehandelssysteem in Europa is gebaseerd op het «vervuiler betaalt» principe. Hier ben ik een groot voorstander van. Middels het emissiehandelssysteem krijgt CO₂ een prijs, en moet diegene die de CO₂ uitstoot hiervoor betalen. De prijs van CO₂ wordt bepaald door de vraag en het aanbod van emissierechten, dus door de schaarste die door het uitstootplafond in de markt is ontstaan. De milieukosten worden zo integraal onderdeel van de marginale productiekosten, waardoor er een prikkel ontstaat om de uitstoot te verminderen. De partijen die onder het systeem van emissiehandel

vallen, zullen de marktwaarde van de CO₂-uitstootrechten indien mogelijk doorberekenen aan hun afnemers tot en met de eindgebruikers. De wijze van verdeling van emissierechten (het zgn. allocatiemechanisme) heeft geen invloed op dit proces. Onafhankelijk van de methode van de verdeling, zorgt het uitstootplafond in combinatie met handel in emissierechten voor een milieuprikkel. Er is dus geen strijdigheid tussen het vervuiler betaalt principe en de vrije allocatie van rechten. Overigens heeft Nederland zich bij de totstandkoming van de herziene ETS-richtlijn steeds sterk gemaakt voor veilen als meest efficiënte allocatieprincipe.

3

Allereerst wil ik aangeven dat het kabinet zich maximaal inspant voor een ambitieus klimaatakkoord, waardoor het risico op carbon leakage verdwijnt of vermindert. In de Europese Raad van december 2008 is er een akkoord bereikt op het klimaat- en energiepakket, waar de richtlijn voor emissiehandel een onderdeel van was. Toen is er, vooruitlopend op de klimaatonderhandelingen in Kopenhagen voorlopig voor gekozen om de rechten voor industrieën die onderhevig zijn aan een significant risico van carbon leakage gratis² toe te wijzen. Een sector wordt gezien als blootgesteld aan carbon leakage als bedrijven te maken hebben met een significante kostprijsverhoging als gevolg van de invoering van ETS en/of als er een hoge handelsintensiteit bestaat met landen zonder vergelijkbaar klimaatbeleid. Om concurrentienadelen voor de mondiaal concurrerende, energie-intensieve industrie tegen te gaan, zijn verschillende maatregelen mogelijk, zoals de vrije allocatie van emissierechten of importheffing op producten uit landen waar een minder stringent klimaatbeleid geldt. Ik ben van mening dat vrije allocatie van emissierechten, als instrument om het risico van carbon leakage tegen te gaan, de voorkeur verdient boven het invoeren van een importheffing. In theorie kunnen importheffingen een oplossing bieden voor het probleem omdat er een CO₂-prijs geïntroduceerd wordt in landen die zelf geen actie ondernemen. Maar in de praktijk zijn er aan het invoeren van een importheffing een aantal belangrijke

nadelen verbonden. Zo vormen grensmaatregelen tegen de invoer uit sommige, maar niet alle derde landen een inbreuk op de non discriminatiebepalingen van de WTO. De WTO-verdragen kennen echter ook uitzonderingsbepalingen. Deze bezwaren heb ik eerder in een brief aan de Kamer kenbaar gemaakt (7 oktober 2008), waarbij ik het rapport van het CPB over de economische aspecten van de introductie van grensmaatregelen aan u heb toegestuurd. Ik gaf daarin aan de conclusie van CPB/PBL te onderschrijven dat grensmaatregelen als middel tegen carbon leakage erger lijken dan de kwaal. Of en in welke mate deze bezwaren zich voordoen is natuurlijk sterk afhankelijk van de inhoud van een klimaatakkoord.

Na Kopenhagen zal de Europese Commissie analyseren wat voor invloed het akkoord heeft op het risico dat sectoren lopen op carbon leakage en eventueel nieuwe voorstellen doen, waarmee het aandeel gratis te verstrekken rechten kan worden aangepast, maar ook mogelijke externe maatregelen overwogen kunnen worden (importeurs van producten die concurreren met die sectoren, verplicht opnemen in het emissiehandelssysteem). Nederland geeft de voorkeur aan interne beschermingsmaatregelen, maar is bereid mee te denken over mogelijke externe maatregelen.

4

Ik onderschrijf de keuze die in Europees verband is gemaakt voor vrije allocatie als compensatiemechanisme voor het risico op carbon leakage en zie importheffingen vooral als een uiterste maatregel om carbon leakage tegen te gaan. Het uitgangspunt van de nieuwe ETS-richtlijn blijft een toename van het percentage te veilen rechten.

5

De mondiale onderhandelingen eind dit jaar in Kopenhagen zijn erop gericht een mondiaal klimaatakkoord te realiseren. Bij een succesvol akkoord heeft de industrie minder te duchten van carbon leakage en zal dus de noodzaak voor compensatie worden heroverwogen. Naar verwachting zal dan een groter deel van de emissierechten worden geveild, afhankelijk van de

maatregelen die andere landen zullen nemen. Dit benadrukt het belang van de inspanning van het kabinet om een mondiaal klimaatakkoord te realiseren.

In het algemeen ben ik van mening dat wanneer het gaat om landen te motiveren voor het invoeren van klimaatbeleid, een importheffing als pressiemiddel zeker niet de eerste voorkeur heeft.

¹ Kamerstuk 2008–2009, 28240, nr. 99, Tweede Kamer.

² Op basis van een benchmark bepaald door de 10% bedrijven met de meest efficiënte technologie in de sector.