

Vergaderjaar 2007–2008

**28 240**

**Evaluatienota Klimaatbeleid**

**Nr. 95**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2008

In het Algemeen Overleg van 9 april 2008 [22 122 nr. 652] hebben wij gesproken over de herziening van het EU emissiehandelssysteem (EU ETS) als onderdeel van het EU Energie Klimaat pakket. Er was brede steun uit uw Kamer voor de Nederlandse inzet ten aanzien van de hoofdlijnen van de Commissie op het terrein van emissiehandel. Steun was er om een level playing field voor de Europese industrie te creëren door het tot stand brengen van één plafond voor de Europese EU ETS sector. Uit efficiency overwegingen en om windfall profits van de energie- en industriële sector te voorkomen was er steun voor het inzetten op maximaal veilen voor de elektriciteitssector en de van 2013 tot 2020 stapsgewijze verhoging van het percentage van te veilen rechten in de industriële sectoren. In dat kader werd wel door enkele leden de zorg uitgesproken over het gevaar van carbon leakage indien er in 2009 in Kopenhagen geen Internationaal Klimaat akkoord zou komen. Deze zorg wordt door het kabinet gedeeld. In bovengenoemd overleg heb ik aangegeven dat reeds met onderzoek was gestart om de mogelijke gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie in kaart te brengen. Conform mijn toezegging, stuur ik u hierbij de studie van CE Delft.<sup>1</sup>

In deze brief die ik mede namens de minister van VROM en Financiën en de Staatssecretaris van Europese zaken stuur, komen eerst de essentiële uitkomsten van de CE Delft studie aan de orde. Daarna volgen de belangrijkste boodschappen uit de reactie op de studie van VNO-NCW en de Stichting Natuur en Milieu. Vervolgens geef ik u de vervolgstappen op deze studie aan.

#### *Hoofdpunten CE Delft studie*

- Het veilen van emissierechten waarborgt in zijn algemeenheid een grotere mate van efficiency dan (bepaalde vormen van) vrije allocatie, vermindert de administratieve kosten en voorkomt eventuele oneigenlijke winstvorming (*windfall profits*).
- Het veilen van rechten kan echter ook leiden tot een potentieel verlies aan concurrentievermogen voor de industrie. Zeker als er geen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mondiaal klimaatakkoord tot stand komt zijn bedrijven niet altijd in staat om hogere kosten aan hun klanten door te berekenen en kan er sprake zijn van een verlies aan rendement en de dreiging van importsubstitutie. Een verplaatsing van de productie naar landen zonder CO<sub>2</sub>-doelen resulteert in een wereldwijde toename van de CO<sub>2</sub>-emissies. Dit fenomeen wordt wel een koolstoflek (*carbon leakage*) genoemd.

- In deze studie is onderzocht welke sectoren binnen de Nederlandse economie bij een veulingsysteem mogelijk te maken krijgen met een verlies aan concurrentievermogen. Het concurrentievermogen wordt beïnvloed door de combinatie van aanzienlijke potentiële kostprijsstijgingen en wezenlijke importen exportstromen van en naar landen zonder vergelijkbaar klimaatregime. Het lijkt erop dat vooral in de sectoren aluminium, kunstmest, ijzer en staal, anorganische en andere basischemicaliën, relatief hoge prijsstijgingen te verwachten zijn, die mogelijk niet volledig aan de klanten kunnen worden doorberekend. Het rendement in deze sectoren kan afnemen en de kans op koolstoflekken neemt toe.
- Wat betreft de impact op de nationale economie (d.w.z. het BNP) zijn de gevolgen echter waarschijnlijk gering. De directe kosten van het voldoen aan EU ETS bedragen 0,2% van het BBP bij een CO<sub>2</sub>-prijs van € 20/ton. De industrie zal deze kosten gemiddeld voor ongeveer de helft kunnen doorberekenen aan de afnemers. Verslechtering van de marktpositie kan optreden in sectoren met hoge kosten en weinig mogelijkheden tot doorberekening, maar deze sectoren zijn – met uitzondering van de ijzer- en staalindustrie – relatief klein (in totaal circa 1,15% van het BNP). Daarnaast zullen, indien het internationale klimaatbeleid tot het jaar 2020 ertoe leidt dat meer landen instemmen met bindende reductietargets, de gevolgen voor het concurrentievermogen kleiner zijn dan die welke hier zijn geanalyseerd.
- Er zijn in deze studie diverse opties geanalyseerd om de negatieve effecten voor het concurrentievermogen te compenseren. Indien de regering de gevolgen voor energie-intensieve sectoren wil matigen, zijn instrumenten bekeken zoals Border Tax Adjustments, het hergebruik van de veiling opbrengsten voor energiebesparende investeringen, en de vrije toewijzing van rechten.
- CE Delft geeft zelf in de studie aan dat met name de schatting rond de doorberekening van een kostenstijging als gevolg van een hogere CO<sub>2</sub>-prijs met onzekerheid is omgeven.
- Vanwege beperkt beschikbare openbare data scoren sommige sectoren, zoals de papier-, de voeding- en de glasindustrie, laag omdat is uitgegaan van een vrij hoog aggregatieniveau. Indien men op sectorniveau berekeningen maakt kunnen de negatieve effecten van het EU ETS voor specifieke subsectoren hoger uitpakken (en voor anderen juist weer lager).

#### *Reactie VNO/NCW en Stichting Natuur en Milieu*

De studie van CE Delft is een onafhankelijk onderzoek. Zij is uitgegaan van openbare vergelijkbare gegevens. Door deze aanpak kon de studie snel worden afgerond zodat de resultaten kunnen worden meegenomen in het lopende herzieningsproces van het EU ETS. Om de visie van de industrie te vernemen heb ik een concept van de studie aan VNO-NCW en de industrie branches voor commentaar voorgelegd. In bijlage 1<sup>1</sup> vindt u de reactie van VNO-NCW op de CE Delft studie. Naast een algemene reactie is ook een meer gedetailleerde reactie op sectorniveau gegeven.

De beleidsmatige conclusie van VNO-NCW op basis van de CE studie is «dat het onmogelijk is om vooraf objectief en ondubbelzinnig vast te stellen in welke sectoren na 2012 concurrentieverstoring en carbon leakage kan optreden. Met het oog op bescherming van de concurrentie-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

positie van het Nederlandse en Europese bedrijfsleven pleiten wij daarom nadrukkelijk voor een omgekeerde benadering dan de Europese Commissie in haar voorstel voor herziening van de EU ETS voorstaat. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat een sector onder het veiling regime valt indien de Commissie kan bewijzen respectievelijk kan garanderen dat Europese bedrijven in de betreffende sector ETS CO<sub>2</sub> kosten volledig kunnen doorberekenen zonder schade aan hun concurrentiepositie». Met het oog op een evenwichtige informatie verschaffing aan de Tweede Kamer treft u in bijlage 2<sup>1</sup> ook de reactie van de Stichting Natuur en Milieu aan. Belangrijkste conclusie: «Gezien de grote voordelen van veilen, is de Stichting Natuur en Milieu van mening dat er zeer zwaarwegende argumenten moeten zijn om bepaalde subsectoren als een bijzondere categorie te beschouwen en uit te sluiten van veiling. Indien de mondiale klimaatonderhandelingen in Kopenhagen mislukken, kan Border Tax Adjustment een oplossing bieden om toch volledig te veilen en tegelijkertijd bepaalde Europese (sub)sectoren te beschermen indien er sprake is van carbon leakage.»

#### *Vervolg stappen*

De uitkomsten van de studie en de aandachtspunten vanuit het bedrijfsleven en de milieubeweging neem ik serieus. Deze studie en andere onderzoeken, waaronder het gerenommeerde onderzoek naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland door Climate Strategies, geven duidelijk aan dat zonder een Internationaal Klimaat akkoord carbon leakage kan optreden en onderstrepen dus de noodzaak van een akkoord. De inzet van Nederland is om het probleem van concurrentie en carbon leakage op een objectieve, transparante en op Europees geharmoniseerde wijze zo snel mogelijk aan te pakken. Het bepalen van de sectoren die last ondervinden van carbon leakage en de eventuele te ontvangen compensatie worden beide in de richtlijn uitgebreid behandeld. Deze elementen van de richtlijn worden dus als één samenhangend pakket beschouwd, zoals ik ook heb meegedeeld aan de heer Zijlstra die daarop zijn motie heeft ingetrokken [21 501-33 nr. 162].

Daarom heeft Nederland in de Milieu en VTE Raad voorgesteld om:

1. Nu in de EU richtlijn de criteria vaststellen aan de hand waarvan wordt beoordeeld of er significant risico is op carbon leakage;
2. Na het vaststellen van de richtlijn, de concrete sectoren aan de hand van de criteria identificeren.

Na de internationale Klimaatonderhandelingen in Kopenhagen in 2009 wordt bepaald of en op welke wijze compensatie plaats zal vinden. Het kabinet heeft – evenals de Commissie – een voorkeur voor interne beschermingsmaatregelen (het geheel of ten dele gratis toewijzen van emissierechten aan de bedrijven in de risicosectoren), maar zal nader studeren op mogelijke externe maatregelen zoals grensmaatregelen. Ik ga er van uit dat het mogelijk is om op basis van objectieve criteria een scheiding te maken tussen sectoren die wel ernstige last hebben van carbon leakage en diegene die dat niet hebben.

Het is duidelijk dat op het moment dat de criteria vast zijn gesteld, de Europese Commissie op basis van Europese gegevens in overleg met de Lidstaten een oordeel moet vellen. Essentieel is dus dat de noodzakelijke gegevens bij de Commissie aanwezig zijn. De Europese Commissie is inmiddels, in overleg met de belangrijkste Europese brancheorganisaties, gestart om gegevens in te winnen. De eerste informatie is op basis van een enquête bij de branches reeds aan de Commissie geleverd. Het is mijn bedoeling in overleg te treden met de Commissie over de nadere uitwerking van dit onderzoek en daarbij de uitkomsten van het CE Delft onderzoek in te brengen. Daarbij zal ik zeker ook wijzen op de reactie die ik van de sectoren heb ontvangen op het CE Delft rapport.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Indien nader onderzoek nodig is, moet dit in dienst staan van de Europese afweging en aanvullend zijn op wat branche organisaties reeds hebben ingebracht in Brussel.

De luchtvaartsector is in dit onderzoek niet meegenomen. Omdat de luchtvaart sector onderdeel wordt van het EU ETS, is CE Delft een onderzoek gestart naar de gevolgen van het EU ETS voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart sector. De uitkomsten van dit onderzoek zullen zo spoedig mogelijk na het beschikbaar komen aan uw Kamer worden toegezonden. Conform de toezegging aan de Tweede Kamer tijdens het AO Energie- en klimaatpakket (d.d. 9 april) zal uw Kamer na de zomer een notitie krijgen waarin aandacht wordt besteed aan de voor- en nadelen van Border Tax Adjustments.

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