

Stichting
Natuur en Milieu
Postbus 1578
3500 BN Utrecht NL

info@natuurenmilieu.nl
www.natuurenmilieu.nl
T. +31 (0)30 233 1328
F. +31 (0)30 233 1311

Hamburgerstraat 28a
Bank 13.19.62.035
Giro 51880
KvK Utrecht 41192228



Natuur
en
Milieu

Ministerie van Economische Zaken
T.a.v. de heer L.J.M. Blanson Henkemans
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

Utrecht, 6 juni 2008
ons kenmerk DVE/sv/080606.040
contactpersoon drs. Ron Wit
onderwerp reactie op concept CE rapport "Impacts on Competitiveness from EU ETS"

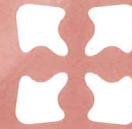
Geachte heer Blanson Henkemans,

Stichting Natuur en Milieu is door het Ministerie van Economische Zaken gevraagd een reactie te geven op het conceptrapport 'Impacts on Competitiveness from EU ETS' van onderzoeksbureau CE Delft. Wij laten u bij deze weten dat wij het rapport van CE een kwalitatief goed rapport vinden. Het rapport biedt inzicht in de kostprijsstijgingen voor de Nederlandse energie intensieve sectoren als gevolg van het veilen van EU ETS emissierechten. Tevens geeft het rapport een beeld van de mogelijkheden voor sectoren om deze kostprijsstijgingen door te berekenen, en daarmee een eerste *kwalitatieve* indicatie van de kans op en de mate van carbon leakage uit Nederland *indien de rest van de wereld geen klimaatbeleid voert*. Opvallend is dat het rapport geen *kwantitatieve* inschatting geeft van de gevolgen van carbon leakage voor de Nederlandse economie en de mondiale uitstoot van broeikasgassen. Dit is op zich begrijpelijk omdat het daadwerkelijk optreden van carbon leakage niet alleen afhankelijk is van klimaatbeleid, maar ook van vele andere factoren die de concurrentiepositie bepalen, zoals het fiscale klimaat, de arbeidsmarkt, geografische ligging en regelgeving.

Alvorens onze reactie puntsgewijs te geven, is het van groot belang dat u zich ervan bewust bent dat het CE rapport als uitgangspunt hanteert dat landen buiten de EU vanaf 2013 *geen* klimaatbeleid zullen voeren. De kwalitatieve inschatting met betrekking tot carbon leakage van de onderzoekers gaat er dus vanuit dat de mondiale klimaatonderhandelingen in Kopenhagen *volledig* zullen mislukken. Aangezien de mondiale klimaatonderhandelingen bepalend zijn voor het ontstaan van een gelijk speelveld met bedrijven buiten de EU, is een beslissing over eventuele compensatie voor bepaalde bedrijfstakken pas zinvol nadat de afloop van de mondiale klimaatonderhandelingen bekend is. Dit standpunt is in lijn met het standpunt van de Europese Commissie. Hieronder vindt u de reactie op hoofdlijnen van Natuur en Milieu op het conceptrapport van CE Delft.

1. Het volledig veilen van emissierechten vanaf 2013 heeft voor Nederland geen of zeer beperkte macro-economische gevolgen.

Het CE rapport concludeert dat het veilen van EU ETS emissierechten naar alle waarschijnlijkheid slechts een zeer marginaal effect op de Nederlandse economie als geheel zal hebben. Dit komt volgens CE doordat de sectoren die de hoogste kostprijsstijgingen ervaren, sectoren zijn die in termen van toegevoegde waarde het minste aan de Nederlandse economie bijdragen (ijzer en staal uitgezonderd). De inschatting dat de macro-



economische effecten van veilen in Nederland zeer gering zullen zijn, komt overeen met de bevindingen van het gezaghebbende Climate Strategies rapport over de gevolgen van veilen voor de Engelse economie.¹ In het rapport wordt becijferd dat veilen in Engeland 23 subsectoren - goed voor 1.1% van het nationaal inkomen en 0.5% van de werkgelegenheid - blootstelt aan intensievere concurrentie. Het bovenstaande neemt niet weg dat in Nederland bepaalde sectoren meer last zullen krijgen van concurrentie dan anderen. *Opvallend is dat het CE rapport de raffinaderijen - volgens de heer van der Veer van Shell door veilen met sluiting bedreigd - niet rekent tot de sectoren die een risico op carbon leakage lopen. Ook de cement sector loopt volgens het rapport van CE geen risico. De hoge kosten voor het transporteren van cement zorgen er voor dat kostprijsstijgingen doorberekend kunnen worden. Wij concluderen derhalve dat, ook als de mondiale klimaatonderhandelingen mislukken, de raffinagesector en de cementsector niet significant worden blootgesteld aan carbon leakage. Deze sectoren kunnen dus meedoen aan een systeem van veilen van rechten zonder dat er een risico op carbon leakage bestaat.*

2. Veilen is de beste manier om emissierechten toe te delen.

*In het rapport van CE Delft wordt benadrukt dat het veilen van emissierechten belangrijke voordelen heeft. Volgens het rapport garandeert veilen meer efficiency dan (sommige vormen van) gratis allocatie, leidt het tot lagere administratieve lasten en voorkomt het windfall profits. De Europese Commissie² en vooraanstaande Nederlandse economen³ bevestigen deze voordelen. Andere voordelen van veilen, die niet in het rapport van CE genoemd worden, zijn dat de klimaatkosten van CO₂-emissies volgens het principe 'de vervuiler betaalt' volledig in rekening worden gebracht en dat de concurrentiepositie van hernieuwbare energie wordt verbeterd. *Gezien de grote voordelen van veilen, is 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 volledig te veilen en tegelijkertijd bepaalde Europese (sub)sectoren te beschermen indien sprake is van carbon leakage.**

3. De baten van veilen voor bedrijven zijn in het CE rapport buiten beschouwing gelaten.

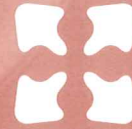
*Er is in het rapport van CE Delft gekozen voor een partiële micro-economische analyse om tot een inschatting te komen welke Nederlandse sectoren het grootste risico op carbon leakage lopen. Er wordt in het rapport erkend dat deze keuze heeft geleid tot het buiten beschouwing laten van de baten van veilen voor bedrijven. Het veilen van emissierechten, en de daarmee gepaard gaande prikkel om te investeren in energie efficiëntie, zal volgens het CE-rapport namelijk ook leiden tot kostenbesparingen, innovatie en 'first mover' voordelen,⁴ waardoor de concurrentiepositie van bedrijven verbetert. Investerings in energiebesparing zullen daarnaast ook leiden tot minder luchtvervuiling, waardoor bedrijven niet extra hoeven te investeren in maatregelen om luchtvervuiling te voorkomen. *Om tot een afgewogen beeld te komen van de gevolgen van veilen voor de Nederlandse economie, moeten de voordelen van veilen ook in de analyse worden meegenomen. De onderzoekers van CE Delft wijzen hier zelf op.**

¹ Hourcade, J., Demailly, D., Neuhoff, K., Sato, M. (2007). Climate Strategies Report: Differentiation and Dynamics of EU ETS Industrial Competitiveness Impacts.

² European Commission COM (2008) 16 final. Proposal for a Directive Amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading System of the Community.

³ Bovenberg, L., Vollebergh, H. (2008). Emissierechten via Veiling Toedelen. In Financieel Dagblad.

⁴ Het CPB benadrukt dat dat klimaatbeleid aanleiding kan geven tot innovaties in de vorm van nieuwe producten en verbeterde productieprocessen die de concurrentiepositie versterken, de zogenaamde Porter hypothese. CPB (2002). Klimaatbeleid en Europese Concurrentieposities.



4. Ook mondiale CO₂-handel leidt tot winnaars en verliezers op individueel bedrijfsniveau.

CE heeft de analyse uitgevoerd op het niveau van 20 (sub)sectoren. Een belangrijke vraag is of de resultaten anders zouden zijn als de analyse zou zijn uitgevoerd op een lager aggregatieniveau of zelfs op individueel bedrijfsniveau. Het is belangrijk om te onderkennen dat er op individueel bedrijfsniveau altijd bedrijven zullen zijn die met hogere CO₂-kosten zullen worden geconfronteerd dan hun concurrenten indien deze bedrijven relatief CO₂-intensiever produceren. Het is juist het doel van klimaatbeleidsinstrumenten zoals CO₂-handel dat deze bedrijven geprikkeld worden om extra emissiereducerende maatregelen te treffen. Ook in geval van mondiale CO₂-handel, en dus een gelijk speelveld, zullen er verliezers zijn omdat er altijd achterlopers zijn die meer CO₂ uitstoten bij de productie van soortgelijke producten.

5. Mogelijkheden doorberekenen kostprijsstijgingen waarschijnlijk onderschat.

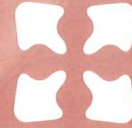
In het CE rapport wordt gesteld dat de mogelijkheden voor sectoren om kostprijsstijgingen door te rekenen lastig zijn in te schatten en daardoor waarschijnlijk zijn onderschat. Een goede inschatting van de mogelijkheden voor het doorberekenen van kosten moet volgens een analyse van Carbon Trust gebaseerd zijn op transportkosten, de beschikbaarheid van productiecapaciteit in concurrerende regio's, import restricties, de instabiliteit van wisselkoersen en olieprijsen en lokale eisen aan producten (onder andere in de vorm kwaliteits- en milieunormen) en dienstverlening.⁵ Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt dat milieubeleid maar één van de vele factoren is die van invloed is op de concurrentiepositie van bedrijven, en bovendien een factor blijkt die in het algemeen een ondergeschikte rol speelt.⁶ Volgens het Planbureau zijn er voor bedrijven belangrijke voordelen verbonden aan vestiging in Nederland. Voorbeelden zijn de gunstige geografische ligging en de nabijheid van de afzetmarkt (Nederland als toegangspoort tot Europa), de beschikbaarheid van geschoolde arbeid en de nabijheid van andere bedrijven. Een volledige analyse van de kans op en de mate van carbon leakage in Nederland moet gebaseerd zijn op alle factoren die onder dit punt en punt 3 zijn genoemd.

6. Het uitblijven van een internationaal, post 2012 klimaatakkoord is een cruciale veronderstelling.

Aan het CE rapport ligt de veronderstelling ten grondslag dat er na 2012 alleen in Europa ambitieus klimaatbeleid wordt gevoerd. Als gevolg van dit klimaatbeleid ontstaan er hierdoor in de analyse van CE kostprijsverschillen tussen sectoren binnen en buiten Europa, waardoor er een kans op carbon leakage ontstaat. Eind 2009 zal er in Kopenhagen echter onderhandeld worden over de opvolger van het Kyoto Protocol. De inzet is om tot een internationaal klimaatakkoord te komen waarbij alle ontwikkelde landen (inclusief de Verenigde Staten en Japan) en de belangrijkste snel opkomende economieën (zoals China en India) zich committeren aan bindende reductiedoelstellingen voor broeikasgasemissies. Bij het tot stand komen van een dergelijk internationaal klimaatakkoord krijgt CO₂ ook buiten Europa een prijs en zal er internationaal een gelijk speelveld ontstaan. Europese sectoren zullen als gevolg van het veilen van emissierechten dan geen significant concurrentienadeel meer ondervinden en er is in dat geval dus ook geen noodzaak meer om maatregelen te treffen om carbon leakage tegen te gaan.

⁵ Carbon Trust (2008). EU ETS Impacts on Profitability and Trade: A Sector by Sector Analysis.

⁶ MNP (2007), Milieubeleid en Concurrentiepositie.



Natuur en Milieu is op basis van bovenstaande punten van mening dat het CE rapport een goede eerste indicatie geeft van de kans op en de mate van carbon leakage in Nederland als er geen internationaal klimaatakkoord komt. Wij vinden dat besluitvorming over maatregelen om carbon leakage tegen te gaan pas na de onderhandelingen in Kopenhagen eind 2009 mogen worden genomen, als het duidelijk is of er vanaf 2013 wel of geen gelijk internationaal speelveld zal ontstaan. Besluitvorming over maatregelen voor specifieke (sub)sectoren moet gebaseerd zijn op een uitvoerige analyse van de kans op en de mate van carbon leakage in deze sectoren. Voor een nadere toelichting op deze brief kunt u contact opnemen met de heer Ron Wit (030-2348291) of de heer Donné van Engelen (030-2348243).

Met vriendelijke groet,

Mirjam de Rijk
Algemeen directeur Stichting Natuur en Milieu