

Invoering CO₂-heffing aan Europese grens heeft nog heel wat voeten in de aarde

Met de Green Deal stelt Europa zich een ambitieuzer doel om de klimaatverandering te vertragen. Om concurrerend te blijven, wil de Europese Commissie importen belasten op basis van de CO₂-uitstoot van de buitenlandse productie en het transport. Hoe werkt dit en welke keuzes moeten er worden gemaakt?

IN HET KORT

- De kosten van CO₂-uitstoot verschillen omdat niet elk land een even ambitieus klimaatbeleid voert als de Europese lidstaten doen.
- De grensheffing moet voorkomen dat bedrijven verhuizen of meer gaan importeren uit landen met lagere uitstootprijzen.
- De praktische invulling van een grensheffing wordt snel bureaucratisch en vergt aanpassingen van de handelsregels.

STEVEN POELHEKKE

Hoogleraar aan de Universiteit van Auckland (Nieuw-Zeeland)

Met de *Green Deal* toont de Europese Commissie een grotere ambitie om de klimaatverandering te vertragen dan is afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs, (EC, 2019; 2021; Europees Parlement, 2020). Het nieuwe doel is een klimaatneutrale economie per 2050, en per 2030 een uitstootreductie van broeikasgassen met 55 procent onder het niveau van 1990. Als de uitstootdoelen gehaald worden – bijvoorbeeld door het uitstootplafond van het emissiehandelssysteem EU ETS versneld te verlagen en het uitdelen van gratis rechten te beperken – dan doet de Europese Unie dus meer dan is afgesproken in het akkoord van Parijs.

Het blijft echter de vraag of het mondiale klimaatdoel – niet meer dan 2 graden opwarming, en het liefst maar 1,5 graden ten opzichte van het niveau van voor de industriële revolutie – dan ook zal worden gehaald. Immers, de EU vertegenwoordigt weliswaar een groot maar toch beperkt deel van de wereldeconomie. Het halen van het klimaatdoel is mede afhankelijk van de ambities en acties van andere grote vervuilende economieën, zoals de Verenigde Staten, China, India en de rest van de wereld in het algemeen.

Zonder overeenkomst over de ambitie en de daaruit voortvloeiende beprijzing van de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ blijft het mogelijk dat landen minder doen dan ze beloven, in de hoop om mee te kunnen liften op de

inspanningen van anderen. Natuurlijk zou goed voorbeeld navolging kunnen krijgen en kunnen alle landen het – via diplomatie en de betrokkenheid van burgers – eens worden over een effectief klimaatbeleid (zoals via een belasting op CO₂-uitstoot) zodat het economische speelveld toch gelijk blijft, maar de reeks van klimaatoppen (zoals de 25e en meest recente *Conference of the Parties* (COP25) in Madrid) doet vermoeden dat er meer nodig zal zijn om de klimaatverandering te vertragen. Landen blijven vaak vaag over hoe, of zelfs per wanneer, ze de beloofde doelen zullen kunnen halen, en binden zich daardoor niet aan een duidelijk plan van aanpak.

Zo beloofde China in 2015 in Parijs de uitstoot van CO₂ (uiteindelijk) met zestig procent te reduceren ten opzichte van 2005, maar formuleerde het land toen nog geen doel om CO₂-neutraal te gaan worden. Pas in september 2019 beloofde China om *per 2060* CO₂-neutraal te zullen worden, maar nog steeds is het niet duidelijk of de afname in uitstoot ook geldt voor andere broeikasgassen. China staat hier niet alleen in; ook bijvoorbeeld Australië belooft slechts ‘zo snel mogelijk’ CO₂-neutraal te zullen worden, waardoor de beloftes dus vrijblijvend blijven (Climate Action Tracker, 2020a; 2020b).

De Europese Commissie en het Europees Parlement beseffen dat de Green Deal de Europese concurrentiepositie kan verslechteren wanneer andere landen achterblijven met hun klimaatbeleid, en vullen de ambitie daarom aan met een Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (*Carbon border adjustment mechanism*; CBAM) een heffing op importen van buiten de EU. In dit artikel leg ik uit wat de hoofdpunten zijn van het CBAM, en welke keuzes er bij de implementatie gemaakt moeten worden.

CO₂-heffing aan de grens

Het *Carbon Border Adjustment Mechanism* is een nog niet volledig uitgewerkt voorstel van het Europees Parlement om het speelveld gelijk te maken tussen bedrijven en producten binnen en buiten de EU (Europees Parlement, 2021). Bedrijven die binnen de EU opereren en (direct of indirect via de energietarieven) kosten maken voor de uitstoot van broeikasgassen, concurreren met bedrijven die buiten de EU opereren en produceren met vaak lagere uitstoottarieven. De hoge Europese tarieven zouden omzeild kunnen worden door buiten de EU te produceren, en vervolgens de goederen en diensten te importeren naar de EU.



Beprijzing van broeikasgassen vindt weliswaar in steeds meer landen plaats, maar in lang niet alle landen, en voortsnog tegen lagere prijzen dan nodig is om de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs te halen (kader 1).

Hogere CO₂-beprijzing in de EU dan erbuiten levert een ongelijk speelveld op, en importen van buiten de EU vormen dan een oneigenlijke concurrentie van buitenaf. Bovendien schiet het klimaatbeleid op die manier zijn doel voorbij: in plaats van verminderd, wordt de uitstoot in dat geval verplaatst. Op dit moment 'importeert' de EU als geheel al 1.317 miljard ton CO₂ – zoveel uitstoot kwam er namelijk vrij bij de productie en het transport van geïmporteerde goederen (Europees Parlement, 2021). Over die uitstoot worden er dus mogelijk geen of slechts beperkte kosten berekend, omdat deze in andere jurisdicties plaatsvindt. De verwachting is dat de CO₂-importen verder zullen toenemen bij het strengere beleid dat de Europese *Green Deal* voorstaat.

Het CBAM heeft als doel om ook de uitstoot die gepaard gaat met importen te beprejzen. Geïmporteerde goederen worden dan net zoveel duurder als dezelfde goederen die binnen de EU geproduceerd worden. Dit wordt aan de grens gedaan, omdat de EU geen belasting kan heffen buiten zijn grenzen, en het heeft dus mogelijk veel weg van een importheffing zoals bijvoorbeeld al bestaat op de waarde van auto's.

Ter illustratie, de EU heft op dit moment volgens de website van de Europese Commissie 6,3 procent belasting op de waarde van importen van hybride auto's uit Japan. Momenteel betaalt de aluminiumsector in Japan slechts 2,20 euro per ton CO₂ (Government of Japan, 2012; Nakano en Yamagishi, 2021). Het CBAM zal de importheffing verhogen totdat de ETS-prijs van 58 euro per ton CO₂ voor het Japanse aluminium in de auto verwerkt is, zoals ook de

Europese autobouwers voor het gebruikte aluminium betalen via het emissiehandelssysteem. En het tarief zou verder omhoog gaan als de EU zou meewegen dat een derde land veel energie gebruikte voor de delving van het voor het aluminium benodigde bauxiet. De importheffing verandert echter niet als er al in de EU betaald is voor de CO₂-uitstoot (bijvoorbeeld wanneer de gebruikte remschijven in de EU zelf waren geproduceerd, alvorens ze in Japan in de auto verwerkt werden).

Een CO₂-grensheffing is dus in theorie een mooie oplossing voor landen die vooroplopen in het klimaatbeleid, maar er zijn twee grote praktische bezwaren. Ten eerste is het heel moeilijk en bureaucratisch om vast te stellen hoeveel CO₂ er is vrijgekomen bij de productie en transport van een goed, zowel omdat de productie in andere landen plaats heeft gevonden, als omdat het product zelf veelal uit een groot aantal verschillende componenten en grondstoffen bestaat die dan mogelijk weer uit derde landen komen. Bovendien verandert dit voortdurend door nieuwe productieprocessen, nieuwe productieketens, en de implementatie van een strenger klimaatbeleid in andere landen. Zodoende is het moeilijk om vervuilende goederen

Beprijzing van uitstoot in China en de VS

KADER 1

In China bijvoorbeeld lopen er sinds 2021 pilots met emissiehandelssystemen die regionaal zijn en die een beperkt aantal sectoren omvatten – met in Tianjin de lage prijs van 4,20 euro per ton CO₂ (Wereldbank en Ecofys, 2020).

In de Verenigde Staten wordt tot nu toe elk federale initiatief weggestemd. Wel werken de staten Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New

Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island en Vermont samen in het Regional Greenhouse Gas Initiative, waarbinnen achttien procent van de uitstoot door de energiesector wordt beprejst, met een prijs van 6,50 euro per ton CO₂ (EIA, 2021). Californië beprejst 85 procent van de uitstoot met een prijs van 16,20 euro per ton CO₂ (California Air Resources Board, 2021).

proportioneel meer te belasten dan schonere goederen, terwijl dat juist nodig is om deze consumptie en productie van vervuilende goederen te ontmoedigen. Maar ook zou het juridisch makkelijk aan te vechten zijn.

Ten tweede is het via de GATT en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) juist gelukt om de afgelopen decennia de gemiddelde importheffingen omlaag te brengen, waardoor er meer handel kon ontstaan, met voordelen zoals lagere prijzen voor consumenten en hoogwaardiger banen in de EU. Het instellen van een importheffing op zo veel goederen zou het werk van decennia terugdraaien, en zou tot een nieuwe 'handeloorlog' kunnen leiden, waarbij landen terugslaan met andere importheffingen op goederen die dan weer door de EU worden geëxporteerd.

Aan beide bezwaren kan tegemoet gekomen worden, door andere landen te verleiden via een relatief laag algemeen importtarief, om een gelijkwaardig klimaatbeleid te voeren, zoals Nordhaus (2015) suggereert, zie kader 2.

De EU lijkt echter niet expliciet te willen schermen met (de dreiging van) een uniforme importheffing om landen te dwingen een even ambitieus klimaatbeleid te voeren. Het liefst ziet de EU het CBAM als tijdelijke maatregel op weg naar een diplomatiek akkoord over klimaatbeleid (Europees Parlement, 2021). Handelsbeleid kan een middel zijn om klimaatbeleid voor elkaar te krijgen, als tussenstap totdat er genoeg landen (en het liefst allemaal) een strenger klimaatbeleid voeren, en daarna als een dreigement om landen aan hun afspraken te kunnen houden.

Het moet wel aannemelijk blijven dat dergelijk handelsbeleid een puur klimaatbeleid tot doel heeft, en geen verkapt protectionisme vormt. Cruciaal om het CBAM binnen de afspraken van de WTO te laten opereren, is dat het importtarief niet discrimineert. Dat wil zeggen dat hetzelfde 'goed' dat binnen de EU gefabriceerd

is op dezelfde manier en in ieder geval niet voordeliger behandeld en belast moet worden dan wanneer dit goed zou worden geïmporteerd. Daarbuiten mogen er, volgens GATT-artikel XX uitzonderingen gemaakt worden ter bescherming van menselijk leven, planten, dieren of gezondheid, en ook natuurlijke grondstoffen – maar dat is een grijs gebied en is vatbaar voor rechtszaken. Hoofdzaak is dan ook om de importheffing op basis van CO₂ gelijk te maken aan de beprijzing van CO₂ van niet-geïmporteerde goederen.

Afwegingen

De precieze invulling van het CBAM vergt een vijftal moeilijke keuzes (Europees Parlement, 2021).

Specifieke emissierechten voor import

De beprijzing van CO₂ vindt nu plaats door middel van handel in emissierechten, maar de prijs daarvan fluctueert nogal. Het zou niet praktisch zijn om een importheffing even veel te laten fluctueren. Mogelijk zouden er dus andere emissierechten in het leven geroepen moeten worden, specifiek voor importen, met een stabielere (bodem)prijs.

Vuistregels voor CO₂-inhoud

De heffing op importen moet niet alleen gelden voor goederen die nu ook onder het emissiehandelssysteem vallen, maar ook voor de onderdelen en grondstoffen van die goederen. Het is echter niet altijd eenvoudig om voor elke import te achterhalen waar welk deel vandaan komt, hoe het is geproduceerd, en met wat voor soort energieopwekking dat gepaard ging.

Een mogelijke oplossing is om vuistregels op te stellen op basis van gemiddelden, waarbij afwijking van die vuistregels mogelijk is maar de bewijslast daarvoor bij de buitenlandse exporteur of de binnenlandse importeur ligt.

Het zal hoe dan ook moeilijk worden om te voorkomen dat een dubbele belasting ontstaat bij goederen die meerdere grenzen passeren. Vooral voor gecompliceerde goederen, kleinere bedrijven of armere landen kan dit een grote handelsbarrière vormen. De EU wil de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten daarom ontzien bij de toepassing van het CBAM, en verder ook afgelegen landen met kleine interne markten niet te veel beperken in hun handelsmogelijkheden.

Productstandaarden

Als alternatief voor importheffing, zou het CBAM ook (gedeeltelijk) de vorm kunnen aannemen van productstandaarden, zoals die al bestaan op basis van kwaliteit, oorsprong en voedselveiligheid. Er zouden regels en certificeringen ingevoerd kunnen worden die aangeven of de productie gepaard gaat met bepaalde CO₂-arme methodes. Dit is echter zeer bureaucratisch, met name bij goederen die uit meerdere componenten bestaan.

Kortingen voor exporten

In het voorstel van het Europees Parlement (2021) wordt ook als optie gesuggereerd om het speelveld gelijk te houden door exporteurs kortingen te geven: zij ontvangen dan een teruggave op eerder betaalde koolstofbelastingen, om

Alternatieve oplossing: uniform importtarief voor landen buiten de klimaatclub

KADER 2

Een uniform tarief van bijvoorbeeld zes procent voor alle goederen is waarschijnlijk laag genoeg om niet tot een escalerende handelsoorlog te leiden, maar hoog genoeg om andere landen te verleiden lid te worden van een klimaatclub waarin dit tarief niet geldt, suggereert Nordhaus (2015).

In tegenstelling tot een CO₂-grensheffing, kan een uniform tarief simpel en niet-bureaucratisch worden uitgevoerd. Het tarief maakt geen onderscheid tussen vervuilende en schonere goederen, maar dient als instrument om landen zover te krijgen dat ze zich aansluiten bij een groep of club van landen die binnen hun grenzen een streng klimaatbeleid voeren.

Hoe meer landen liever klimaatbeleid strenger maken en onderdeel worden van een club van landen die dat gemeenschappelijk doen, hoe minder het tarief geheven hoeft te worden.

De hoogte van het uniforme tarief zelf hangt af van het klimaatdoel: voor een veel hogere belasting op CO₂ zou er ook

een hoger tarief nodig zijn, want anders is het betalen van het tarief voordeliger dan het overgaan tot een strenger klimaatbeleid. Bij een heffing van zes procent en een CO₂-prijs van 42,50 euro per ton kiest naar verwachting negentig procent van de wereld voor het lidmaatschap van de klimaatclub (Nordhaus, 2015). Poelhekke (2017) bespreekt hoe hoog de belasting op CO₂ zou moeten zijn.

De tekst van het Europees Parlement (2021) en ook *Fit for 55* van de Europese Commissie (EC, 2021), ziet een simpel uniform tarief echter impliciet niet als optie, en wil graag dat het CBAM kan gelden binnen de regels van de WTO. De EU laat daarmee zien dat het zowel de internationale rechtsorde als een systeem dat gebaseerd is op regels zeer belangrijk vindt. Bovendien kan handel in groene technologie bijdragen aan de oplossing, en daarvoor is een goede arbitrage en bescherming nodig van het handelsrecht en het intellectueel eigendom.

goederen zodoende toch tegen lagere prijzen op de wereldmarkt te kunnen verkopen. Deze optie lijkt op de gratis rechten die in het begin van het emissiehandelssysteem van de EU werden uitgedeeld, om zo sectoren meer tijd te geven zich aan te passen.

Het geven van kortingen heeft echter weinig zin om het uiteindelijke doel – het terugdringen van broeikasgasen – te behalen, aangezien exporteurs dan niet langer een prikkel hebben om schoner te worden. Bovendien zijn dit verkapte subsidies en dus binnen de WTO-afspraken niet toegestaan, zelfs niet onder de uitzonderingen van GATT-artikel XX (Cosbey et al., 2019).

Het besteden van de belastingopbrengsten

Een importheffing levert belastinggeld op en daarmee rijst de vraag hoe dat besteed moet worden. Deze vraag is van belang, omdat men alle schijn dient te vermijden dat de bestedingen van dat belastinggeld via een achterdeur tot subsidies en protectionisme zouden kunnen leiden. Subsidies zijn ook oneerlijke concurrentie, en daarom niet toegestaan binnen de WTO-afspraken. Ook uit de bestedingen zal dus moeten blijken dat het hoofddoel is om uitstoot te verlagen; zelfs het subsidiëren van investeringen in schonere processen kan als protectionistisch gezien worden. De beste optie lijkt om het geld te gebruiken om in landen buiten de EU investeringen in schonere processen te steunen (Böhlinger et al., 2012). Dat kan waarschijnlijk binnen de WTO-afspraken als compensatie voor de importheffing die het exporteren voor ontwikkelingslanden duurder maakt.

Hervormen van de WTO

Het unilateraal opleggen van een grensheffing voor CO₂-uitstoot loopt al snel tegen de grenzen aan van wat mogelijk is binnen de WTO-afspraken voor vrijhandel. Immers, een belasting aan de grens is een nieuw importtarief – en binnen de WTO hebben landen juist met elkaar onderhandeld om zulke tarieven te verlagen. Het zal daarom mogelijk nodig zijn om de WTO-regels zelf te hervormen.

Aan de ene kant wil de EU niet tornen aan multilaterale handelsverdragen, en deze herstellen na de handelsoorlog tussen China en de VS onder Trump, want zonder een dergelijke rechtsorde zal het nog moeilijker worden om internationale klimaatverdragen te sluiten. Anderzijds beseft de EU ook dat de WTO – die in 1947 begon als de GATT – nooit is opgetuigd om rekening te houden met klimaatbeleid, waardoor klimaatbeleid binnen de huidige afspraken geen rechtsgeldige reden is om een importtarief in te voeren, aangezien het bijvoorbeeld niet valt onder de uitzonderingen van artikel XX. Dat kan veranderen, maar daar moet dan wel over onderhandeld worden, net als over de internationale klimaatakkoorden zelf.

Conclusie

Het CBAM – een koolstofbelasting op importen van buiten de EU – is een stap op weg naar het halen van de klimaatdoelen, maar is ook een gevolg van het gebrek aan ambitie en een gebrek aan samenhangigheid onder landen. Vooral nog tonen de EU-lidstaten onderling de meeste saamhangigheid, en ook meer ambitie dan bijvoorbeeld de VS en China. Het CBAM kan een dreigmiddel zijn om

ze ook zover te krijgen dat ze CO₂ en andere broeikasgasen evenveel beprijsen. Als dat lukt, dan zouden deze drie grootmachten een klimaatclub kunnen vormen, waarbij ook andere landen zich kunnen aansluiten.

Maar tot het zover is, wil de EU in de eerste plaats het CBAM gebruiken om het speelveld gelijk te houden voor internationaal opererende bedrijven die in de EU gevestigd zijn, en die – nu de Green Deal is aangenomen – in Europa te maken zullen krijgen met hogere uitstootprijzen. Om het CBAM te implementeren, moet men vele afwegingen maken, waarbij het risico is dat het mechanisme snel bureaucratisch wordt. Een risico is dat de importheffingen een handelsoorlog kunnen veroorzaken. Om dat te voorkomen zal de WTO hervormd moeten worden, zodat de handelsregels meer ruimte bieden voor klimaatbeleid. De verdere uitwerking van de Europese grensheffing zal dus nog veel voeten in de aarde hebben.

Literatuur

- Böhlinger, C., E.J. Balistreri en T.F. Rutherford (2012) The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: overview of an energy modeling forum study (EMF 29). *Energy Economics*, 34(2), 597–5110.
- California Air Resources Board (2021) *Summary of auction settlement prices and results* (update 7 mei). Te vinden op www2.arb.ca.gov.
- Climate Action Tracker (2020a) *CAT Climate target update tracker: China*. Te vinden op climateactiontracker.org.
- Climate Action Tracker (2020b) *CAT Climate target update tracker: Australia*. Te vinden op climateactiontracker.org.
- Cosbey, A., S. Droege, C. Fischer en C. Munnings (2019) Developing guidance for implementing border carbon adjustments: lessons, cautions, and research needs from the literature. *Review of Environmental Economics and Policy*, 13(1), 3–22.
- EC (2019) *De Europese Green Deal*. COM(2019) 640 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EC (2021) 'Fit for 55': het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit. COM(2021) 550 final. Te vinden op www.europarl.europa.eu.
- EIA (2021) *CO₂ emissions prices in the Northeast states reached record levels in most recent auction*. U.S. Energy Information Administration. Data te vinden op www.eia.gov.
- Europees Parlement (2020) *Amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 8 oktober 2020 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet)*. Te vinden op europarl.europa.eu.
- Europees Parlement (2021) *Een met de WTO verenigbaar EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens*. Te vinden op europarl.europa.eu.
- Government of Japan (2012) *Details on the Carbon Tax*. Te vinden op www.env.go.jp.
- Nakano, K. en K. Yamagishi (2021) Impact of carbon tax increase on product prices in Japan. *Energies*, 14(7), 1986. Te vinden op www.mdpi.com.
- Nordhaus, W.D. (2015) Climate clubs: overcoming free-riding in international climate policy. *The American Economic Review*, 105(4), 1339–1370.
- Poelhekke, S. (2017) Voor een optimale prijs is een CO₂-belasting nodig. *ESB*, 102(4754), 474–477.
- Wereldbank en Ecofys (2020) *State and trends of carbon pricing 2020*. World Bank Rapport. Te vinden op openknowledge.worldbank.org.