



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

“Het voorstel voor een Europees mechanisme voor koolstofgrenscorrectie”

Samenvatting: In juli 2021 stelde de Europese Commissie voor om een mechanisme in te voeren voor correctie van de koolstofemissies aan de grenzen van de Europese Unie, met het oog op het voorkomen van “koolstoflekkage”, als mogelijk gevolg van de uitvoering van de Europese Green Deal en de uitbreiding van de koolstoftarifiering tot alle Europese economische sectoren. Om coherent te zijn met de Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling en om een echt instrument van klimaatsamenwerking te vormen conform de regels van het internationale handelsrecht, zou het voorstel van de Commissie echter moeten worden gewijzigd, zodat het de volgende zaken bevordert: een teruggave van een deel van de inkomsten aan de ontwikkelingslanden, het toekennen van een speciale en gedifferentieerde behandeling aan lage-inkomenslanden, een versnelde afbouw van de gratis CO₂-emissierechten voor Europese bedrijven en samenwerking met de handelspartners voor de erkenning van maatregelen die hetzelfde doel nastreven als de Europese koolstoftarifiering.

1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op het voorstel van de Europese Commissie om een mechanisme voor koolstofcorrectie in te stellen aan de grenzen van de Europese Unie. Het gaat hier om de handelscomponent van de Europese Green Deal die “koolstoflekkage” wil voorkomen, dat wil zeggen het verplaatsen van productieactiviteiten naar buiten de Europese Unie om de door de Europese overheid goedgekeurde koolstoftarifiering te ontwijken. Het mechanisme bestaat erin een koolstofprijs aan te rekenen op bepaalde goederen die afkomstig zijn van buiten de Unie. Op die manier bestraft het mechanisme de invoer van goederen die in een land niet zijn geproduceerd volgens dezelfde klimaatnormen als degene die gelden voor de producenten van de Europese Unie. Daardoor kan het mechanisme gevolgen hebben voor de export van de ontwikkelingslanden. Dit advies wil nagaan onder welke voorwaarden zo’n mechanisme coherent is met de Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling (SDG’s) uit de Agenda 2030 van de Verenigde Naties en met de afspraken uit het Akkoord van Parijs.

2. Beschrijving van het probleem

02. Op 14 juli 2021 maakte de Europese Commissie haar voorstel voor het wetgevend pakket “Fit for 55” bekend. Dat pakket omvat dertien voorstellen tot herziening van richtlijnen en nieuwe wetgeving met het oog op de uitvoering van de Europese Green Deal, die de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 55% wil terugdringen (in vergelijking met 1990) om tegen 2050 koolstofneutraal te zijn. De Green Deal wil niet alleen de energiesector koolstofvrij maken, maar ook duurzame productie- en consumptiepatronen invoeren. Daartoe stelt het “Fit for 55”-pakket een geleidelijke uitbreiding voor van het toepassingsgebied van de in 2005 ingestelde Europese koolstofmarkt, die momenteel slechts betrekking heeft op minder dan de helft van de CO₂-uitstoot van de Europese Unie. Via een van de maatregelen uit dat wetgevend pakket voorziet de Europese Commissie de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grenzen van de Europese Unie¹, waarvan het principe op 15 maart 2022 werd goedgekeurd door de Raad van de EU-lidstaten. Ook het Europees Parlement keurde op 22 juni 2022 een standpunt goed over het instellen van een Europees mechanisme voor koolstofgrenscorrectie als onderdeel van de hervorming van de Europese koolstofmarkt².

03. In theorie zou het mechanisme voor koolstofcorrectie een onontbeerlijke stap kunnen zijn in de concrete verwezenlijking van de Europese Green Deal. Want enkel een koolstoftarifiering opleggen aan de Europese producenten, zonder een correctiemechanisme, zou contraproductieve gevolgen kunnen hebben voor de Europese economie en voor het klimaat. Enerzijds zouden Europese producenten dan moeten concurreren met de import van goedkopere producten, omdat producenten uit derde landen goederen die op een vervuilende manier zijn geproduceerd zouden kunnen blijven exporteren naar de Europese markt. Anderzijds zou dat indruisen tegen de doelstellingen voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, omdat die uitstoot dan gewoonweg zou kunnen worden verplaatst naar landen zonder koolstoftarifiering en dus op wereldvlak zou blijven toenemen.

04. De Commissie stelt voor om de Europese koolstofmarkt uit te breiden tot de import, zodat producenten uit derde landen via de aankoop van emissiecertificaten moeten voldoen aan dezelfde normen op het gebied van koolstofuitstoot als de Europese producenten. Concreet legt de Europese koolstofmarkt een plafond voor de uitstoot van broeikasgassen vast, dat de betrokken producenten niet mogen overschrijden en dat geleidelijk aan zal dalen om een vermindering van de Europese uitstoot af te dwingen. Binnen de grenzen van dat plafond beschikken de Europese producenten over “emissiequota’s”, dat wil zeggen rechten om te vervuilen, die ze naar behoefte kunnen verhandelen op de koolstofemissiemarkt. Het correctiemechanisme dat de Europese Commissie voorstelt, wil importeurs van industriële producten verplichten om “emissiecertificaten” aan te kopen die overeenstemmen met de uitstoot die ontstaat bij de productie van die geïmporteerde goederen, zodat voor hen dezelfde verplichtingen gelden als voor de Europese producenten.

05. De Europese Commissie stelt voor om het mechanisme voor koolstofcorrectie geleidelijk aan in te voeren vanaf 2026, na een overgangsfase van drie jaar waarin een monitoringsysteem is voorzien. In eerste instantie zou het mechanisme enkel betrekking hebben op de import uit een aantal sectoren die een bijzonder grote uitstoot hebben en hoge risico’s van “koolstoflekkage” kennen: ijzer en staal, aluminium, cement en synthetische stikstofmeststoffen, en ook de productie van elektriciteit. In zijn standpunt van 22 juni 2022 stelt het Europees Parlement voor om aan die sectoren ook organische chemicaliën, plastics, waterstof en ammoniak toe te voegen.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0564&from=en>

² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32157/cbam-parliament-pushes-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument>

³ G. Wolff, “Sans taxe carbone aux frontières, il n’y aura pas de Green Deal européen”, Le Monde, december 2019.

06. Het door de Europese Commissie voorgestelde mechanisme voor koolstofcorrectie bestaat er dus in om import te bestraffen die niet onderworpen is aan dezelfde koolstoftarifiering als de producenten uit de EU. Het is niet alleen bedoeld om de Europese producenten te beschermen tegen oneerlijke concurrentie (“koolstoflekkage”), maar ook om derde landen aan te moedigen om op hun beurt een koolstoftarifiering te hanteren die duurzame productiemethoden bevordert. Door zelf zo’n tarifiering in te voeren, zouden zij niet alleen de toegang tot de Europese markt kunnen behouden, maar ook kunnen genieten van de inkomsten uit hun eigen koolstoftarifiering (in plaats van emissiecertificaten te betalen aan de Europese Unie).

07. De landen die het sterkst getroffen zouden worden door het Europees mechanisme, zijn opkomende economieën als Rusland, Turkije, China, Zuid-Korea, India of de Verenigde Arabische Emiraten, die de belangrijkste exporteurs van staal en aluminium naar Europa zijn. De BRICS-landen (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) hebben al laten weten dat ze tegen zo’n mechanisme zijn, omdat ze dat beschouwen als een protectionistische maatregel⁴. Het mechanisme zou ook gevolgen hebben voor lage-inkomenslanden, zoals Mozambique of Niger⁵. De Europese Commissie voorziet echter geen enkele specifieke bepaling voor die landen.

08. De Europese Commissie stelt voor om alle inkomsten uit het mechanisme voor koolstofcorrectie te gebruiken voor de financiering van het plan “Next Generation EU”, terwijl de resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2021 adviseerde om een deel van de inkomsten te laten terugvloeien om de CO2-mitigatie en de klimaatadaptatie in de ontwikkelingslanden te financieren⁶. De Commissie schat de inkomsten op 9,1 miljard euro per jaar, waarvan echter slechts 2,1 miljard afkomstig zou zijn uit het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie – de overige 7 miljard zou komen van de emissierechten die de Europese bedrijven moeten betalen. Het standpunt van het Europees Parlement van 22 juni 2022 adviseert dat de inkomsten uit het correctiemechanisme moeten worden toegewezen aan de Europese begroting, maar dat de EU een equivalent bedrag aan die inkomsten uit het mechanisme ter beschikking moet stellen om de minst ontwikkelde landen financieel te ondersteunen bij het koolstofvrij maken van hun industrie.

09. Om te voldoen aan het internationale handelsrecht van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), moeten verschillende voorwaarden in acht worden genomen. De belangrijkste daarvan is het principe van “nationale behandeling”, dat wil zeggen dat er geen discriminatie mag zijn tussen producenten van binnen en buiten de EU. Met andere woorden: de Europese Unie mag geen situatie creëren waarin zij Europese bedrijven uit een sector het recht toekent om gratis te vervuilen, en tegelijk een heffing oplegt aan bedrijven uit dezelfde sector van buiten de EU⁷. Indien de Europese Unie een koolstoftarifiering zou toepassen op de import van producten uit sectoren die niet zijn onderworpen aan de koolstoftarifiering, zou dat ertoe leiden dat alleen producenten van buiten de EU een heffing opgelegd krijgen. Dat zou dus een discriminatie inhouden die volgens de regels van de WTO verboden is. En daarom wil de Europese Commissie een eind maken aan de gratis emissierechten, die veel

⁴ <https://www.gov.za/speeches/joint-statement-issued-conclusion-30th-basic-ministerial-meeting-climate-change-hosted>

⁵ [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/0f93d0de-8ac8-491f-9756-31fc93cba720/What%20can%20climate%20vulnerable%20countries%20expect%20from%20the%20EU%20CBA%20-%20IIEP%20et%20al%20briefing%20\(002\).pdf?v=63791839851](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/0f93d0de-8ac8-491f-9756-31fc93cba720/What%20can%20climate%20vulnerable%20countries%20expect%20from%20the%20EU%20CBA%20-%20IIEP%20et%20al%20briefing%20(002).pdf?v=63791839851)

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html

⁷ <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/can-eu-carbon-border-adjustment-measures-propel-wto-climate-talks>

vervuilende Europese bedrijven tot nu toe hebben gebruikt om delocalisatie te vermijden.

10. De Europese Commissie is echter van plan om maar heel geleidelijk aan een eind te maken aan die gratis emissierechten, die pas in 2035 volledig zouden verdwijnen. Concreet zou 10% van de gratis rechten in 2026 betalend worden, vervolgens 20% in 2027 en zo verder om in 2035 uit te komen op 100%. Dat betekent dus dat de volledige uitvoering van het koolstofcorrectiemechanisme pas is voorzien voor 2036. Die termijn lijkt niet alleen te lang in vergelijking met de deadline van 2030 voor het "Fit for 55"-pakket, maar opent ook de deur voor handelsconflicten, omdat hij zou gelden voor de Europese sectoren waarvoor het mechanisme voor koolstofcorrectie geldt. Daarom adviseert het Europees Parlement in zijn standpunt van 22 juni 2022 om de gratis emissierechten versneld af te bouwen en ze volledig stop te zetten tegen 2032.

11. Het Europees mechanisme voor koolstofgrenscorrectie zou ook gevolgen hebben voor de export van sommige westerse landen, zoals de Verenigde Staten. Er zijn echter grote verschillen in de voorgestelde wetgeving aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. De Europese Unie geeft voorrang aan de Europese koolstofmarkt en de Verenigde Staten verkiezen federale regelgeving en gedecentraliseerde heffingen. Bovendien wil de Biden-administratie een pragmatische aanpak hanteren voor het berekenen van het bedrag van de grenscorrectie, die rekening houdt met alle soorten maatregelen die de CO₂-intensiteit van de ingevoerde producten verminderen, terwijl het voorstel van de Europese Commissie derde landen verplicht om een gelijkaardig systeem van koolstoftarifiering als de Europese koolstofmarkt op te zetten om de correctieheffing te vermijden. De manier waarop deze tegenstrijdigheid wordt aangepakt, zal bepalen of het mechanisme voor koolstofcorrectie kan leiden tot het ontstaan van een trans-Atlantische klimaatalliantie of in tegendeel nieuwe conflicten zal veroorzaken⁸.

Aanbevelingen

12. De ontwikkelingslanden de inkomsten uit het mechanisme voor grenscorrectie terugbetalen om het koolstofvrij maken van hun industrieën te ondersteunen: De EU zou de 2,1 miljard EUR verwachte inkomsten uit het mechanisme voor grenscorrectie moeten toewijzen aan de financiering van CO₂-mitigatie en klimaatadaptatie in de minst ontwikkelde landen (MOL). Om het multilaterale karakter van die financiering te verzekeren, zou zij kunnen worden toegekend aan de MOL via het Groen Klimaatfonds, dat momenteel kampt met een gebrek aan middelen. Dat zou kunnen gebeuren in het kader van artikel 6.8 van het Akkoord van Parijs (*non-market approaches*).

13. De minst ontwikkelde landen (MOL) vrijstellen van het mechanisme door hen een bijzondere en gedifferentieerde behandeling toe te kennen: De EU zou de MOL een bijzondere behandeling kunnen toekennen door hen tijdens een overgangperiode vrij te stellen van het mechanisme en hun een minder hoge tarifiering op te leggen dan andere landen, volgens het principe van de bijzondere en gedifferentieerde behandeling voor de MOL die geldt binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

14. De gratis emissierechten voor Europese bedrijven versneld afbouwen: De EU zou sneller een eind moeten maken aan de gratis rechten dan in 2035 zoals de Europese Commissie voorstelt. Het standpunt van het Europees Parlement van 22 juni 2022 stelt voor om ze in 2032 te beëindigen, dat wil zeggen drie jaar eerder, maar de termijn tot 2030 zou beter stroken met de doelstellingen van het wetgevingspakket "Fit for 55" en Agenda 2030 van de Verenigde Naties.

⁸ A. Tooze, "Present at the Creation of a Climate Alliance – or Climate Conflict", Foreign Policy, 6 augustus 2021.

15. Samenwerken met de handelspartners om de verschillende beleidsmaatregelen te bepalen en uit te voeren om de meest vervuilende industriële sectoren zo snel mogelijk koolstofvrij te maken:

De EU zou het doel (de wereldeconomie koolstofvrij maken) niet mogen verwarren met de middelen (de koolstofarifiering) door overheidsbeleid te erkennen dat hetzelfde klimaatdoel nastreeft als de Europese koolstofmarkt. Er zijn andere wetgevende maatregelen die hetzelfde doel voor ogen kunnen hebben als de Europese koolstofmarkt en die zouden dan ook als gelijkwaardige maatregelen moeten worden erkend door het Europees mechanisme voor koolstofcorrectie.

3. Verantwoording van de aanbevelingen

16. Het Europees mechanisme voor koolstofgrenscorrectie zou aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor sommige ontwikkelingslanden. Landen die afhankelijk zijn van koolstofintensieve uitvoer naar de EU zouden op onevenredig zware wijze getroffen worden. Volgens ramingen van de Task Force voor Klimaat en Ontwikkeling van het IMF zou het welvaartverlies in ontwikkelingslanden als Oekraïne, Egypte, Mozambique en Turkije tussen 1 en 5 miljard dollar kunnen bedragen, wat aanzienlijk is in verhouding tot hun BBP. De economie van Mozambique zou met 2,5% krimpen door de dalende vraag. In de ruimste uitvoering zou het mechanisme voor koolstofcorrectie kunnen leiden tot een jaarlijkse welvaartsverlies van 141 miljard dollar in de ontwikkelde landen, terwijl de ontwikkelingslanden een jaarlijks welvaartsverlies van 106 miljard dollar zouden lijden, vergeleken met een referentiescenario⁹. Dat zou niet in overeenstemming zijn met de Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling van Agenda 2030 van de Verenigde Naties, en vooral niet met SDG 10 *De Ongelijkheid in en tussen landen terugdringen* en SDG 17 *Een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling*.

17. De minst ontwikkelde landen zouden kunnen genieten van een in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) onderhandelde vrijstelling, die een bijzondere en gedifferentieerde behandeling toekent aan de categorie van de zesenvertig minst ontwikkelde landen (MOL). Zo'n bijzondere behandeling zou bovendien rekening houden met het principe van de "gezamenlijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid" uit het Klimaatakkoord van Parijs en Agenda 2030.

18. Door de inkomsten van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie terug te betalen aan de ontwikkelingslanden voor de financiering van hun klimaatbeleid, zou het mogelijk zijn om van het mechanisme meer te maken dan gewoon een correctieheffing. Dat is trouwens ook wat werd voorgesteld in de resolutie van het Europees Parlement van maart 2021¹⁰. De maatregel wordt ook aanbevolen door de Conferentie van de Verenigde Naties over Handel en Ontwikkeling (UNCTAD)¹¹. Op die manier zou het mechanisme niet alleen politiek beter aanvaardbaar worden, maar ook doeltreffender in de strijd tegen de klimaatverandering en om de multilaterale verbintenissen voor duurzame ontwikkeling nieuw leven in te blazen. De uitvoering van het Akkoord van Parijs hangt immers af van de financiering van de CO₂-mitigatie en klimaatadaptatie in de ontwikkelingslanden, die externe financiering nodig hebben om hun klimaatverbintenissen na te komen. Indien de inkomsten uit het mechanisme niet rechtstreeks zouden kunnen worden toegekend aan de ontwikkelingslanden, zou het minstens noodzakelijk zijn om de minst ontwikkelde landen een evenwaardig bedrag aan bijkomende financiering te verstrekken, zoals aanbevolen door het Europees Parlement in zijn

⁹ <https://www.bu.edu/gdp/2022/03/11/the-global-impact-of-a-carbon-border-adjustment-mechanism-a-quantitative-assessment/>

¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html

¹¹ <https://unctad.org/fr/node/34013>

standpunt van 22 juni 2022¹².

19. Het voorstel van de Europese Commissie om de gratis rechten om te vervuilen gedeeltelijk te behouden tot in 2035, is het resultaat van lobbywerk van Europese bedrijven, die vinden dat de beperkingen als gevolg van de geleidelijke daling van de emissierechten rechtvaardigen dat zij zowel kunnen genieten van gratis emissierechten als van het mechanisme voor koolstofcorrectie. Ze hadden dit al met succes bepleit bij het Europees Parlement, dat hun verzoek had opgenomen in zijn resolutie van 10 maart 2021. Nochtans is het koolstofcorrectiemechanisme bedoeld als compensatie voor het stopzetten van de gratis emissierechten. Door die gratis rechten buitensporig lang te laten gelden, dreigt de Europese Unie niet alleen haar klimaatdoelstellingen niet te halen, maar loopt ze ook het risico van handelsgeschillen¹³.

20. Uit modellen van het Centre for Prospective Studies and International Information (CEPII) blijkt dat wanneer bedrijven geen gratis CO₂-emissierechten zouden krijgen, hun import tegen 2040 met gemiddeld 8% zou dalen, en met 16% in de metaalindustrie. Volgens die simulaties zou het EU-mechanisme voor koolstofcorrectie het mogelijk moeten maken om de koolstoflekkage of de verplaatsing van activiteiten tegen 2040 met de helft te verminderen. Die maatregel is noodzakelijk, maar zou op zich niet volstaan om de wereldwijde CO₂-uitstoot terug te dringen. Aangezien de Europese emissies minder dan 10% van de wereldwijde uitstoot vertegenwoordigen, zou die maatregel tegen 2040 slechts leiden tot een wereldwijde uitstootdaling van 0,9%. Het mechanisme van koolstofcorrectie moet dan ook meer worden erkend als een instrument van multilaterale klimaatdiplomatie¹⁴.

21. Artikel II: 2(a) van GATT staat de leden van de WTO toe om op de import een heffing toe te passen die gelijkwaardig is aan een binnenlandse belasting. Zo'n zogenaamde "compenserende belasting" is bedoeld om de verschillen op te vangen tussen de belastingsystemen van de importerende en de exporterende landen, en zo eerlijke concurrentievoorwaarden tussen de handelspartners te garanderen. Het voorstel van de Europese Commissie om ingevoerde producten te belasten met dezelfde koolstofheffing als Europese producten, is dus in principe toegestaan in het internationaal handelsrecht. Er bestaan trouwens een aantal precedentes voor het toepassen van zo'n corrigerende maatregel. De best bekende is de invoering van een correctieheffing op chemische producten die schadelijk zijn voor de ozonlaag door de Verenigde Staten in 1989, met het oog op de doelstellingen van het in 1985 goedgekeurde Protocol van Montreal voor de bescherming van de ozonlaag. Het mechanisme is echter enkel wettig wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld, zoals het eerbiedigen van de nationale behandeling en van het principe van non-discriminatie tussen binnenlandse producenten en producenten uit derde landen¹⁵.

¹² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32157/cbam-parliament-pushes-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument>

¹³ A. De Ravignan, "Taxe carbone : le jeu risqué de l'Europe", *Alternatives Economiques*, 22 juli 2021.

¹⁴ http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2022/wp2022-01.pdf

¹⁵ O. De Schutter, *Trade in the Service of Sustainable Development. Linking Trade to Labour Rights and Environmental Standards*, Bloomsbury, 2015.