EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad

tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens

{COM(2021) 564 final} - {SEC(2021) 564 final} - {SWD(2021) 643 final} -
{SWD(2021) 647 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM)

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Indien de verschillen in klimaatambitie in de wereld blijven bestaan, zullen de verhoogde ambities van de EU het risico dat koolstof weglekt uit de EU, doen toenemen. Dergelijke lekkage doet zich voor als de productie van energie-intensieve producten wordt verplaatst van de EU naar andere landen waar de kosten voor de naleving van de milieuwetgeving lager zijn, en diezelfde EU-producten vervolgens worden vervangen door koolstofintensievere invoer uit die landen. Het resultaat is een algehele toename van de wereldwijde emissies, wat de doeltreffendheid van het EU-klimaatbeleid ondermijnt.

In 2005 heeft de EU het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) ingevoerd om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en de klimaatverandering tegen te gaan. De EU-doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn, en het besluit om de klimaatambitie voor 2030 te verhogen, vereisen dat de bestaande maatregelen tegen koolstoflekkage opnieuw worden bekeken vanuit een breder perspectief. Met name de toewijzing van gratis rechten voorkomt het risico van koolstoflekkage maar verzwakt ook het signaal dat de koolstofprijs aan EU-bedrijven geeft in vergelijking met volledige veiling. Als alternatief voor gratis toewijzing zou het CBAM ervoor zorgen dat de prijs van ingevoerde goederen beter het koolstofgehalte van die goederen weerspiegelt.

Wat is het doel?

De invoering van een CBAM moet bijdragen aan de overkoepelende doelstelling om de klimaatverandering tegen te gaan door de broeikasgasemissies in de EU en de wereld te beperken.

Meer in het bijzonder beoogt de maatregel: i) het risico van koolstoflekkage aan te pakken, ii) bij te dragen aan de doelstellingen om de EU koolstofvrij te maken, iii) producenten in derde landen die naar de EU exporteren, ertoe aan te sporen om koolstofarme technologieën toe te passen, en iv) te garanderen dat de prijs van ingevoerde goederen beter het koolstofgehalte van die goederen weerspiegelt.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Het terugdringen van broeikasgasemissies is in wezen een grensoverschrijdend probleem dat doeltreffende actie op de grootst mogelijke schaal vereist. Als supranationale organisatie kan de EU op haar grondgebied een doeltreffend klimaatbeleid voeren, zoals zij met het EU-ETS heeft gedaan. Alleen met actie op het niveau van de Unie is het mogelijk om het koolstofbeprijzingsbeleid op de interne markt van de EU en het koolstofbeprijzingsbeleid voor ingevoerde goederen op gelijke voet te brengen. Bovendien wordt met samenhangende regelgeving voor de gehele interne markt het beste ingespeeld op de behoefte aan minimale administratieve kosten.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?

Zes opties zijn in overweging genomen, waaronder twee verschillende soorten belasting (opties 1 en 6) en regels die in een soortgelijk systeem als het EU-ETS voorzien voor de invoer (de overige opties) van een reeks basismaterialen (aluminium, meststoffen, cement, en ijzer en staal) en elektriciteit. Alle maatregelen

zijn zodanig opgezet dat zij de naleving van de internationale verplichtingen van de EU garanderen.

Optie 1 is een koolstofbelasting op invoer op basis van een standaardwaarde die aanknoopt bij het EU-emissiegemiddelde, waarbij importeurs de mogelijkheid hebben om de werkelijke koolstofintensiteit van de door hen ingevoerde producten aan te tonen. **Optie 6** daarentegen is een accijns op koolstofintensieve materialen, die op het verbruik van zowel binnenlandse als ingevoerde producten drukt, in combinatie met de voortzetting van de toewijzing van gratis emissierechten in het EU-ETS.

De **overige opties** omvatten de aankoop en inlevering van invoercertificaten (CBAM-certificaten) bij de invoer van een reeks basismaterialen op een vergelijkbare wijze als bij het EU-ETS. In **optie 2** is de prijs van de certificaten gebaseerd op een standaardwaarde die aanknoopt bij het EU-emissiegemiddelde, waarbij importeurs de mogelijkheid hebben om de werkelijke koolstofintensiteit van de ingevoerde producten aan te tonen. In **optie 3** wordt ervan uitgegaan dat de koolstofprijs van de ingevoerde producten wordt gebaseerd op de werkelijke emissies van de producenten uit derde landen in plaats van op een standaardwaarde die is gebaseerd op de gemiddelden van de EU-producenten. In beide opties krijgen de CBAM-sectoren geen gratis rechten onder het EU-ETS.

Optie 4 is een variant van optie 3. Hierbij is er sprake van een geleidelijke invoering van het CBAM met een geleidelijke afschaffing van gratis rechten na 2025. **Optie 5** is een andere variant, waarbij het toepassingsgebied verder in de waardeketen wordt doorgetrokken zodat ook basismaterialen als onderdeel van componenten en eindproducten eronder vallen.

In de effectbeoordeling wordt de voorkeur gegeven aan optie 4 vanwege de positieve effecten en samenhang met de rest van het "Klaar voor 55"-pakket.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat koolstoflekkage reeds als een realiteit wordt gezien en dat het risico waarschijnlijk zal toenemen met de verhoogde klimaatambitie van de EU. Volgens de respondenten zijn de volgende beleidsopties allemaal minstens tot op zekere hoogte van belang bij het opzetten van een CBAM (in volgorde van de beste score): i) een belasting op invoer in sectoren met een risico van koolstoflekkage (bv. een belasting aan de grens of een douanerecht); ii) een koolstofbelasting (bv. een soort accijns of btw) op verbruiksniveau die zowel op in de EU vervaardigde producten als ingevoerde producten wordt geheven; iii) de verplichte aankoop van CBAM-certificaten uit een specifieke pool van voor invoer bedoelde certificaten buiten het EU-ETS, die de EU-ETS-prijs zou weerspiegelen, of iv) de uitbreiding van het EU-ETS tot invoer.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Optie 4 biedt duidelijke voordelen op het gebied van emissiereductie in de EU en beperking van het risico van koolstoflekkage voor de betrokken sectoren. Bij een scenario dat uitgaat van de voortzetting van de toewijzing van gratis rechten in het EU-ETS en het nieuwe niveau van klimaatambitie, zou optie 4 in de CBAM-sectoren in 2030 tot een emissiereductie van 1,0 % in de EU en van 0,4 % in de rest van de wereld leiden. Optie 4 zou ook een daling van de koolstoflekkage met 29 % in 2030 opleveren.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Wat de economische gevolgen betreft, zou optie 4 een beperkt negatief effect hebben op het bbp (-0,223 %) en het verbruik (-0,558 %) en een licht positief effect op de investeringen (0,388 %) in

vergelijking met het basisscenario in 2030. Wat de sociale gevolgen betreft, wordt in optie 4 een lichte stijging van de werkgelegenheid met 0,3 % in de onder het CBAM vallende sectoren verwacht (in vergelijking met het basisscenario, in 2030). In de downstreamsectoren daarentegen kan zich een beperkt negatief effect op de werkgelegenheid voordoen.

Tot slot wordt verwacht dat bedrijven en autoriteiten met administratieve en nalevingskosten zullen worden geconfronteerd. Het is moeilijk om deze kosten precies te becijferen, maar volgens ramingen kunnen de totale kosten voor de bedrijven onder optie 4 9,8 tot 14,3 miljoen EUR per jaar bedragen. De handhavingskosten voor de autoriteiten kunnen volgens ramingen in totaal 15 miljoen EUR per jaar bedragen.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?

Op basis van de aannames en de beschikbare gegevens kan geen kwalitatieve beoordeling van de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen worden verricht. Er kan evenwel worden verwacht dat de nalevingskosten voor kleine bedrijven relatief hoger zullen zijn dan voor grotere bedrijven. Het concurrentievermogen zou worden versterkt omdat het risico van koolstoflekkage afneemt.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er zijn geen andere significante gevolgen.

Zijn er andere significante gevolgen?

Er zijn geen andere significante gevolgen.

Evenredigheid

Optie 4 voldoet op evenredige wijze aan de doelstellingen van het initiatief.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De maatregel zal eerst van toepassing zijn op een beperkt aantal sectoren. Hij zal worden geëvalueerd drie jaar nadat hij van toepassing is geworden, met name om na te gaan of het toepassingsgebied ervan kan worden uitgebreid tot meer basisproducten en tot halffabricaten en eindproducten.