EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsernaom

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av införandet av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna (CBAM)

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Om skillnaderna i ambitionsnivå för klimatet kvarstår runt om i världen kommer EU:s ökade ambitioner att öka risken för koldioxidläckage från EU. Koldioxidläckage orsakas av att produktionen av energiintensiva produkter flyttas från EU till andra länder med lägre kostnader för efterlevnad av miljölagstiftningen, och att samma EU-produkter ersätts av mer koldioxidintensiv import från dessa länder. Detta skulle leda till en total ökning av de globala utsläppen, vilket undergräver effektiviteten i EU:s klimatpolitik.

År 2005 infördes EU:s utsläppshandelssystem för att minska växthusgasutsläppen och motverka klimatförändringen. EU:s mål om klimatneutralitet senast 2050 och beslutet att höja klimatambitionen för 2030 leder till en bredare omprövning av befintliga åtgärder mot koldioxidläckage. Gratis tilldelning av utsläppsrätter förebygger risken för koldioxidläckage, men försvagar också prissignalen för koldioxidutsläpp för EU:s industri jämfört med full auktionering. Som ett alternativ till gratis tilldelning skulle CBAM säkerställa att priset på importerade varor bättre återspeglar deras koldioxidinnehåll.

Vad vill man uppnå?

Införandet av en CBAM syftar till att uppnå det övergripande målet att motverka klimatförändringen genom att minska växthusgasutsläppen i EU och globalt.

Åtgärden syftar närmare bestämt till att i) hantera risken för koldioxidläckage, ii) att bidra till målen om minskade koldioxidutsläpp i EU, iii) att uppmuntra producenter i tredjeländer som exporterar till EU att använda teknik med låga koldioxidutsläpp och iv) att se till att importpriset bättre återspeglar deras koldioxidinnehåll.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

Att minska växthusgasutsläppen är i grunden en gränsöverskridande fråga som kräver effektiva åtgärder i största möjliga skala. EU är en överstatlig organisation som har goda förutsättningar att skapa en effektiv klimatpolitik på sitt territorium, så som den har gjort med EU:s utsläppshandelssystem. Det enda meningsfulla sättet att säkerställa likvärdighet mellan den koldioxidprissättning som tillämpas på EU:s inre marknad och den som tillämpas på import är att vidta åtgärder på unionsnivå. Dessutom tillgodoses behovet av minimala administrativa kostnader bäst genom enhetliga regler för hela den inre marknaden.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Sex alternativ övervägdes, däribland två olika skatter (alternativ 1 och 6) och regler för import som återspeglar EU:s utsläppshandelssystem (övriga alternativ) på ett urval av basmaterial (aluminium, gödselmedel, cement och järn och stål) och elektricitet. Alla åtgärder är utformade för att säkerställa efterlevnad av EU:s internationella åtaganden:

Alternativ 1 är en importskatt på koldioxid baserad på ett normalvärde som återspeglar EU:s genomsnittliga utsläpp samtidigt som importörerna kan visa den faktiska koldioxidintensiteten för de

importerade produkterna. **Alternativ 6** består å andra sidan av en punktskatt på koldioxidintensiva material och omfattar konsumtion av både inhemska och importerade produkter, tillsammans med fortsatt gratis tilldelning av utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem.

Övriga alternativ innebär köp och överlämnande av importcertifikat (CBAM-certifikat) vid import av ett urval av basmaterial som återspeglar EU:s utsläppshandelssystem. I **alternativ 2** skulle certifikatens pris baseras på ett normalvärde som återspeglar EU:s genomsnittliga utsläpp, med möjlighet för importörer att visa den faktiska koldioxidintensiteten för importerade produkter. **Alternativ 3** antar att koldioxidpriset på import baseras på faktiska utsläpp från tillverkare i tredjeländer snarare än på ett normalvärde baserat på EU-producenternas genomsnitt. Båda dessa alternativ förutsätter att CBAM-sektorerna inte får gratis utsläppsrätter inom ramen för utsläppshandelssystemet.

Alternativ 4 är en variant av alternativ 3. Det innehåller en infasning av CBAM tillsammans med en utfasning av gratis utsläppsrätter som inleds efter 2025. **Alternativ 5** är en annan variant med en utvidgning av tillämpningsområdet nedåt i värdekedjan till att även omfatta basmaterial som en del av komponenter och färdiga varor.

Denna konsekvensbedömning stöder alternativ 4 som det föredragna alternativet på grund av dess positiva effekter och samstämmighet med resten av Fit for 55-paketet.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Det offentliga samrådet visade att koldioxidläckage redan uppfattas som en realitet och att risken sannolikt kommer att öka med tanke på EU:s höjda klimatambition. Respondenterna anser att alla följande policyalternativ åtminstone delvis är relevanta för utformningen av en CBAM (i rangordning efter bästa resultat): i) En skatt på import i sektorer som riskerar koldioxidläckage (t.ex. en gränsskatt eller tull). ii) En koldioxidskatt (t.ex. i form av punktskatt eller moms) på förbrukningsnivå som tas ut på produktion i EU och på import. iii) Skyldighet att köpa CBAM-certifikat från en särskild pool utanför EU:s utsläppshandelssystem som är avsedd för import, vilket skulle återspegla priset i EU:s utsläppshandelssystem eller iv) utvidgning av EU:s utsläppshandelssystem till import.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vilka är fördelarna med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudalternativen)?

Alternativ 4 ger tydliga fördelar i form av utsläppsminskningar i EU och minskad risk för koldioxidläckage för de berörda sektorerna. I jämförelse med ett scenario där man utgår från fortsatt gratis tilldelning i EU:s utsläppshandelssystem och den nya ambitionsnivån för klimatet skulle alternativ 4 leda till en utsläppsminskning på 1,0 % i EU och 0,4 % i resten av världen i CBAM-sektorer fram till 2030. Enligt alternativ 4 minskas dessutom koldioxidläckaget till –29 % år 2030.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för de huvudsakliga alternativen)?

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna skulle alternativ 4 medföra begränsade negativa effekter på BNP (–0,223 %) och konsumtion (–0,558 %) och något positiva effekter på investeringar (0,388 %) 2030 jämfört med referensscenariot. När det gäller de sociala konsekvenserna förutser alternativ 4 en liten ökning av sysselsättningen med 0,3 % i de sektorer som omfattas av CBAM (2030, jämfört med referensscenariot). Begränsad negativ påverkan på sysselsättningen förutses för sektorer i senare led.

Slutligen förväntas administrativa kostnader och efterlevnadskostnader för företag och myndigheter. Även om det är svårt att exakt bedöma dessa kostnader visar uppskattningar att företagens sammanlagda

kostnader i alternativ 4 kan uppgå till 9,8–14,3 miljoner euro per år. Myndigheternas uppskattade verkställighetskostnader skulle kunna uppgå till sammanlagt 15 miljoner euro per år.
Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?
De antaganden och data som finns tillgängliga gör det inte möjligt att göra en kvantitativ bedömning av konsekvenserna för små och medelstora företag. Vi kan dock förvänta oss högre relativa efterlevnadskostnader för små företag än större företag. Konkurrenskraften skulle stärkas i takt med att risken för koldioxidläckage minskar.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Inga betydande konsekvenser.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Inga andra betydande konsekvenser.
Proportionalitetsprincipen
Alternativ 4 uppfyller initiativets mål på ett proportionerligt sätt.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Åtgärden kommer först att tillämpas för ett begränsat antal sektorer. Den kommer att ses över tre år efter det att den börjar tillämpas, särskilt för att överväga att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta fler basprodukter och halvfabrikat och färdiga varor.