EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om oprettelse af en CO2-grænsetilpasningsmekanisme

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

Resumé

Konsekvensanalyse af indførelsen af en CO_2-grænsetilpasningsmekanisme

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor udgør det et problem på EU-plan?

Hvis der fortsat er forskelle i ambitionsniveauet på klimaområdet på verdensplan, vil EU's øgede ambitioner øge risikoen for kulstoflækage fra EU's side. En sådan lækage skyldes, at produktionen af energiintensive produkter flyttes fra EU til andre lande med lavere omkostninger til overholdelse af miljøreglerne, og at de samme EU-produkter erstattes af en mere kulstofintensiv import fra disse lande. I så fald er resultatet en generel stigning i de globale emissioner, hvilket undergraver effektiviteten af EU's klimapolitikker.

I 2005 indførte EU sit emissionshandelssystem (ETS) for at reducere drivhusgasemissionerne og bekæmpe klimaændringer. EU's mål om klimaneutralitet senest i 2050 og beslutningen om at hæve klimaambitionerne for 2030 førte til en bredere genovervejelse af eksisterende foranstaltninger mod kulstoflækage. Navnlig forhindrer gratistildelingen af kvoter risikoen for kulstoflækage, men den svækker også CO_2-prissignalet for EU's industri sammenlignet med fuld auktionering. Som et alternativ til gratistildeling vil CO_2-grænsetilpasningsmekanismen (CBAM) sikre, at prisen på importerede varer mere nøjagtigt afspejler deres kulstofindhold.

Hvilke resultater skal der opnås?

Indførelsen af en CBAM har til formål at opfylde det overordnede mål om at tackle klimaændringer ved at reducere drivhusgasemissionerne i EU og globalt.

Mere specifikt har foranstaltningen til formål at: i) imødegå risikoen for kulstoflækage, ii) bidrage til dekarboniseringsmålene i EU, iii) tilskynde producenter i tredjelande, der eksporterer til EU, til at indføre kulstoffattige teknologier og iv) sikre, at prisen på importerede varer mere nøjagtigt afspejler deres kulstofindhold.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Reduktion af drivhusgasemissioner er grundlæggende et grænseoverskridende problem, der kræver en effektiv indsats i videst muligt omfang. EU har som en overnational organisation gode forudsætninger for at fastlægge en effektiv klimapolitik på sit territorium, som det har gjort med EU ETS. Den eneste meningsfulde måde at sikre ækvivalens mellem den prissætningspolitik for CO_2, der anvendes på EU's indre marked, og den CO_2-prissætningspolitik, der anvendes på importen, er at træffe foranstaltninger på EU-plan. Desuden opfyldes behovet for minimale administrative omkostninger bedst ved hjælp af konsekvente regler for hele det indre marked.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Seks løsningsmodeller blev overvejet, herunder to forskellige afgifter (løsningsmodel 1 og 6) og regulering, der afspejler EU ETS for import (resten af løsningsmodellerne) for et udvalg af basismaterialer (aluminium, gødning, cement og jern og stål) og elektricitet. Alle foranstaltninger er udformet med henblik på at sikre overholdelse af EU's internationale forpligtelser:

Løsningsmodel 1 er en CO_2-afgift på import baseret på en standardværdi, der afspejler EU's emissionsgennemsnit, samtidig med at importører får mulighed for at påvise den faktiske kulstofintensitet for deres importerede produkter. På den anden side består **løsningsmodel 6** af en punktafgift på kulstofintensive materialer, der dækker forbruget af både indenlandske og importerede produkter, i samspil med en fortsættelse af den gratis tildeling af kvoter i EU ETS.

Resten af løsningsmodellerne omfatter køb og returnering af importcertifikater (CBAM-certifikater) ved import af et udvalg af basismaterialer, der afspejler EU ETS. I **løsningsmodel 2** vil prisen på certifikaterne blive baseret på en standardværdi, der afspejler EU's emissionsgennemsnit, med mulighed for importører til at påvise den faktiske kulstofintensitet for importerede produkter. **Løsningsmodel 3** forudsætter, at CO_2-prisen på importen vil være baseret på faktiske emissioner fra producenter i tredjelande snarere end på en standardværdi baseret på EU-producenternes gennemsnit. Begge disse muligheder forudsætter, at CBAM-sektorerne ikke modtager gratis kvoter under ETS.

Løsningsmodel 4 er en variant af løsningsmodel 3. Den overvejer en indfasning af CBAM sammen med en udfasning af gratis kvoter, der starter efter 2025. **Løsningsmodel 5** er en anden variant med en udvidelse af anvendelsesområdet længere nede i værdikæden til også at omfatte basismaterialer som en del af komponenter og færdigvarer.

Denne konsekvensanalyse støtter løsningsmodel 4 som den foretrukne løsningsmodel på grund af dens positive virkninger og sammenhæng med resten af "Fit for 55"-pakken.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Den offentlige høring viste, at kulstoflækage allerede opfattes som en realitet, og at risikoen sandsynligvis vil stige i lyset af EU's øgede klimaambitioner. Respondenterne mener, at følgende politiske løsningsmodeller alle som minimum er i nogen grad relevante for udformningen af en CBAM (i rækkefølge efter bedste score): i) en afgift, der pålægges import i sektorer, hvor der er risiko for kulstoflækage (f.eks. en grænseafgift eller en told), ii) en kulstofafgift (f.eks. punktafgifts- eller momstype) på forbrugsniveau, der gælder for både EU-produktion og import, iii) forpligtelse til at købe CBAM-certifikater fra en specifik pulje uden for EU ETS, der er forbeholdt importerede varer, som ville afspejle EU ETS-prisen, eller iv) udvidelse af EU ETS til også at omfatte import.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning ((hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 4 giver klare fordele i form af emissionsreduktioner i EU og reduktion af risikoen for kulstoflækage for de pågældende sektorer. I forhold til et scenarie, der forudsætter fortsat gratistildeling i EU ETS og det nye ambitionsniveau på klimaområdet, vil løsningsmodel 4 føre til en emissionsreduktion på 1,0 % i EU og 0,4 % i resten af verden i CBAM-sektorerne inden 2030. Desuden reduceres kulstoflækager under løsningsmodel 4 til -29 % i 2030.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Med hensyn til de økonomiske virkninger vil løsningsmodel 4 have begrænsede negative virkninger for BNP (-0,223 %) og forbruget (-0,558 %) og lettere positive virkninger for investeringer (0,388 %) sammenlignet med referencescenariet i 2030. Med hensyn til sociale virkninger forudser løsningsmodel 4 en lille stigning i beskæftigelsen på 0,3 % i de sektorer, der er omfattet af CBAM (sammenlignet med referencescenariet i 2030). Der forventes en begrænset negativ indvirkning på beskæftigelsen i de

efterfølgende produktionsled.

Endelig forventes der omkostninger til administration og overholdelse for virksomheder og myndigheder. Selv om det er vanskeligt at vurdere disse omkostninger nøjagtigt, viser skøn, at de samlede omkostninger for virksomhederne under løsningsmodel 4 kan beløbe sig til 9,8-14,3 mio. EUR om året. De anslåede håndhævelsesomkostninger for myndighederne kan beløbe sig til i alt 15 mio. EUR om året.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

De foreliggende antagelser og data giver ikke mulighed for en kvantitativ vurdering af konsekvenserne for SMV'er. Vi kan dog forvente højere relative overholdelsesomkostninger for små virksomheder end større virksomheder. Konkurrenceevnen vil blive styrket, efterhånden som risikoen for kulstoflækage mindskes.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Ingen andre væsentlige virkninger.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Ingen andre væsentlige virkninger.

Proportionalitet?

Løsningsmodel 4 opfylder initiativets mål på en afbalanceret måde.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Foranstaltningen vil først finde anvendelse på et begrænset antal sektorer. Den vil blive taget op til revision tre år efter dens ikrafttræden, navnlig for at overveje at udvide dens anvendelsesområde til at omfatte flere basisprodukter og halvfabrikata og færdigvarer.