

ESG & Economie

Nick Kounis (Hoofd Sustainability Research)

nick.kounis@nl.abnamro.com ; +31 651268023

Een praktisch koolstofaanpassingsmechanisme aan de grens

- ▶ **De Europese Commissie (EC) heft een koolstofaanpassingsmechanisme (CBAM) voorgesteld om koolstoflekkage te voorkomen**
- ▶ **Het mechanisme zorgt ervoor dat exporteurs naar de EU eenzelfde prijs voor CO2 uitstoot betalen**
- ▶ **De regeling is beperkt wat betreft de producten die eronder vallen, om complexiteit te voorkomen**
- ▶ **Met de geleidelijke afschaffing van de gratis emissierechten is de CBAM waarschijnlijk niet in strijd met WTO-regels**

Inleiding

Als onderdeel van een pakket energie- en klimaatwetgeving om de EU-doelstelling van 55% emissiereductie in 2030 te halen, heeft de EC een koolstofaanpassingsmechanisme aan de grens (CBAM) voorgesteld. Het voornaamste doel van het mechanisme is ervoor te zorgen dat voor ingevoerde goederen dezelfde kosten voor koolstofemissies worden aangerekend als voor in het binnenland geproduceerde goederen, om "koolstoflekkage" te voorkomen. In deze analyse wordt ingegaan op de beweegredenen achter het voorstel, de details van de werking ervan, alsook op enkele nadelen en beperkingen van de regeling.

Voorkomen van koolstoflekkage

De EC stelt het CBAM voor omdat de EU een ambitieuzer beleid voert om de klimaatverandering aan te pakken dan veel van haar internationale handelspartners. Met name de prijs die in Europa voor de uitstoot van broeikasgassen wordt betaald, is hoger dan elders, waardoor het risico van koolstoflekkage toeneemt. Koolstoflekkage doet zich voor wanneer bedrijven als reactie op de (hogere) heffingen op emissies in de EU hun productie naar andere landen verplaatsen of de invoer uit die landen in de plaats komt van in het binnenland geproduceerde producten (die minder emissies veroorzaken). De voornaamste zorgen zijn namelijk dat koolstoflekkage het effect van het klimaatbeleid van de EU op de wereldwijde uitstoot tenietdoet doordat de uitstoot in andere landen wordt verhoogd. Het CBAM is bedoeld om dit probleem aan te pakken, maar ook om buiten de EU stimulansen te creëren om meer inspanningen te leveren om hun koolstofuitstoot te verminderen.

De EU heeft sinds 2005 een emissiehandelssysteem (ETS) om de emissies te beperken. Toch is het bewijs van een significant koolstoflek tot nu toe niet erg overtuigend (zie een Bruegel-studie van vorig jaar [hier](#) voor een overzicht van enkele van de bewijzen). Dit kan echter te maken hebben met bestaande beschermingsmechanismen tegen koolstoflekkage. Met name ETS-sectoren die het kwetsbaarst zijn voor koolstoflekkage, krijgen gratis emissierechten en staatssubsidies ter compensatie van hogere elektriciteitskosten. Hoewel de EC het risico op lekkage aanpakt, merkt zij op dat het systeem van gratis emissierechten ook de stimulans om te investeren in groenere productie in binnen- en buitenland

afzwakt. De versnelde inspanningen van de EU kent ook nadelen. Want de EC stelt ook redelijkerwijs vast dat de verschillen in klimaatbeleid in de toekomst waarschijnlijk zullen toenemen. Dit verhoogt dan weer het risico van koolstoflekage.. De emissiereductiedoelstellingen zijn ambitieuzer gemaakt, terwijl de gratis toewijzing van emissierechten mettertijd zal afnemen (zie onze notitie 'Strenger ETS moet emissiereductie versnellen' - [hier](#))

De manier waarop CBAM zal werken

De EC heeft een aantal verschillende opties overwogen voor de opzet van de CBAM. Uiteindelijk stelt zij een systeem voor dat de ETS-regeling weerspiegelt. Net als bij de ETS-emissierechten moeten importeurs CBAM-certificaten inleveren die de koolstofemissies van de producten weergeven. De certificaten worden aangekocht tegen een prijs die overeenkomt met die van de prijs van ETS-emissierechten op dat ogenblik (zoals bepaald door de wekelijkse gemiddelde veilingprijs in EUR/t uitgestoten CO₂). Op die prijs wordt vervolgens een vermindering in rekening gebracht die gelijk is aan een eventuele (niet-aangerekende) koolstofprijs die in het land van productie wordt betaald. Terwijl de ETS een absoluut emissieplafond vaststelt, zal de CBAM geen invoerbeperkingen instellen.

De importeur wordt belast met het rapporteren van de werkelijke emissies die in het product besloten liggen. Het gaat hier om de directe emissies tijdens het productieproces van de betreffende producten.. De importeur moet vervolgens het aantal certificaten inleveren dat met die emissies overeenstemt. Er zal een back-upstelsel beschikbaar komen voor gevallen waarin de importeur niet over voldoende emissiegegevens beschikt. In deze gevallen wordt de koolstofemissie-intensiteit van de producten gebaseerd op standaardwaarden. De importeur krijgt vervolgens de mogelijkheid om betere prestaties aan te tonen op basis van bewijsmateriaal over de werkelijke emissies. Voor elektriciteit geeft de EC de voorkeur aan een referentiewaarde voor de emissies in ingevoerde elektriciteit. Dit gebeurt op basis van de gemiddelde emissiefactor van de elektriciteitsmix van de EU. De importeurs hebben echter de mogelijkheid om lagere emissies op het niveau van hun installatie aan te tonen. De emissieverklaring en de certificaatoverdracht zouden jaarlijks plaatsvinden en betrekking hebben op de invoervolumes van het voorgaande jaar. Het systeem moet worden beheerd door de nationale klimaatautoriteiten.

De regeling zal geleidelijk worden ingevoerd over een periode van 10 jaar, te beginnen in 2026. , De periode 2023 en 2025 is een overgangperiode waarin de regeling wordt toegepast zonder financiële aanpassing. Aan het eind van die periode zullen de gratis ETS-emissierechten elk jaar met 10 procentpunten worden verlaagd en zal de CBAM geleidelijk worden ingevoerd. Als algemeen beginsel stelt de EC dat tijdens de overgangperiode de ingevoerde goederen op geen enkel moment een minder gunstige behandeling mogen krijgen dan in het binnenland geproduceerde goederen.

Het toepassingsgebied van de regeling

De EC streeft uiteindelijk naar om het CBAM ook uit te breiden naar andere producten. Dat zorgt ervoor dat de behandeling van alle ingevoerde goederen gelijkwaardiger is aan die van in het binnenland geproduceerde goederen. Zij acht het echter verstandig om met een beperkter aantal sectoren te beginnen. Die sectoren staan in de onderstaande tabel.

De producten werden geselecteerd op basis van:

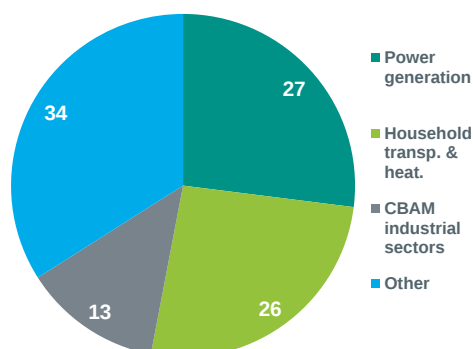
- (a) betrekkelijk homogene producten met een verhoogd risico op koolstoflekage,
- (b) relevantie in termen van koolstofemissies, en
- (c) beperkte complexiteit en administratieve lasten.

CBAM sectors	CBAM materials or products
Cement	Clinker Portland cement
Iron & Steel	Iron & steel primary forms Hot rolled & further steps Coated hot rolled & further steps
Aluminium	Aluminium unwrought Aluminium unwrought alloyed Aluminium products Alloyed aluminium products
Fertilisers	Ammonia Urea Nitric acid Ammonium nitrate
Electricity generation	Electricity

Bron: Europese Commissie

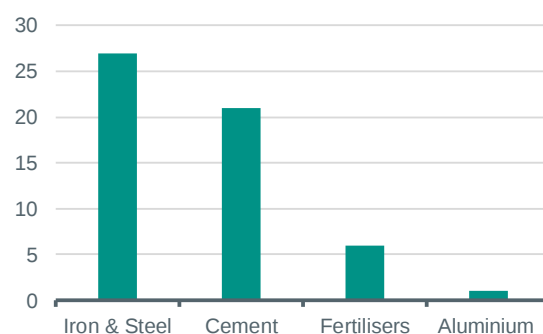
De genoemde industriële sectoren zijn goed voor meer dan de helft van de totale emissies in de totale industrie. Samen met de elektriciteitsopwekking zijn zij verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de totale CO₂-equivalentemissies.

Aandeel van directe emissies in de totale economie

% CO₂-equivalent

Bron: Europese Commissie

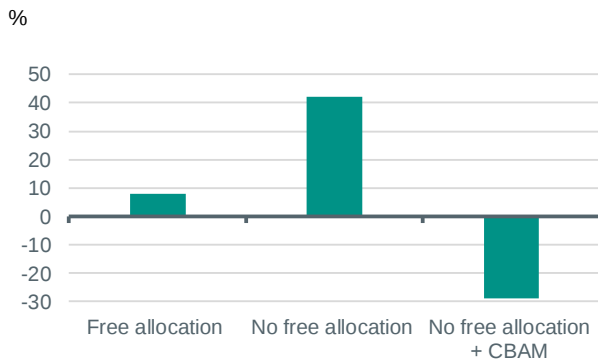
Aandeel van de emissies in de totale industrie

% CO₂-equivalent

Bron: Europese Commissie

Effect van CBAM

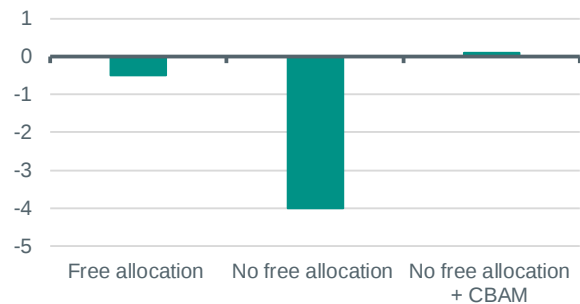
De EC heeft prognoses gemaakt van het effect van verschillende scenario's en beleidsopties op de koolstofemissies en op de economie. Hieronder volgt een selectie van de uitkomsten volgens drie van deze scenario's en beleidsopties. Het scenario 'gratis toewijzing' is een scenario met meer klimaatambities om de 55%-doelstelling te halen, inclusief gratis emissierechten in het kader van de ETS en geen CBAM. Het scenario "geen gratis toewijzing" is hetzelfde, maar zonder de gratis emissierechten. In het laatste scenario worden de gratis emissierechten eveneens afgeschaft, maar wordt het CBAM ingevoerd. Zoals uit de volgende grafieken blijkt, leidt de invoering van het CBAM tot een aanzienlijke vermindering van het koolstoflek. Bovendien zou het CBAM de productiedaling voorkomen die zich zou voordoen in scenario's zonder grensaanpassing en met een opgevoerde klimaatambitie.

Effect op koolstoflekage in CBAM-sectoren in 2030

Bron: Europese Commissie

Effect op de productie in CBAM-sectoren in 2030

% ten opzichte van basislijn



Bron: Europese Commissie

Nadelen en beperkingen

Het aanvankelijk beperkte productbereik van het CBAM verhoogt het risico van koolstoflekage in andere sectoren van de waardeketen. Luis Garicano - lid van het Europees Parlement en professor aan de IE Business School - stelt (zie [hier](#)) dat tussen- of eindproducten die gebruik maken van de basismaterialen die onder het CBAM vallen, kunnen worden geproduceerd met materialen die buiten de EU zijn ingekocht voordat ze in de EU worden ingevoerd. De mate van koolstoflekage zou hoger zijn naarmate het aandeel van het basismateriaal in de waarde groter is en vice versa. De EC schat dat het risico van koolstoflekage over het geheel genomen vrij laag is, maar geeft ook toe dat dit kan veranderen naarmate de koolstofprijzen stijgen.

Een andere beperking van het CBAM is de mogelijkheid van "resource shuffling". Hiermee wordt bedoeld dat producenten buiten de EU hun koolstofarme productie naar Europa exporteren en hun minder milieuvriendelijke productie in de rest van de wereld verkopen.. In de bovenstaande ramingen van de EC is geen rekening gehouden met "resource shuffling". Dit is een risico dat moeilijk kan worden beperkt zonder over te schakelen op een systeem waarbij de emissies worden gemeten op basis van een referentiewaarde in plaats van op werkelijke waarden.

Ten slotte kan het CBAM leiden tot politieke tegenwerking van de internationale handelspartners van de EU en mogelijk tot handelsgeschillen. De Russische regering heeft zich inmiddels zeer duidelijk uitgesproken tegen het voorstel. Voor zover we nu kunnen inzien is echter het CBAM in zijn huidige vorm zeer waarschijnlijk conform de regels van de WTO. Dit komt met name doordat de geleidelijke afschaffing van gratis emissierechten de gelijke behandeling van ingevoerde en in het binnenland geproduceerde goederen mogelijk maakt.

Een praktische regeling

Alles welbeschouwd lijkt de CBAM praktisch opgezet. Koolstoflekage wordt in de emissie-intensieve sectoren beperkt en het maakt tegelijkertijd de ETS doeltreffender door het aantal emissierechten te verminderen. Hoewel het aantal sectoren in eerste instantie beperkt is, zou een ruimere regeling zeer complex en moeilijk te beheren zijn geweest. Er zijn kanttekeningen. De uiteindelijke vorm van het voorstel van de EC kan nog veranderen na de waarschijnlijk lange onderhandelingen tussen de lidstaten. In ieder geval zal de EC na de overgangsperiode de regeling evalueren en ook nagaan of de werkingssfeer moet worden uitgebreid.

DISCLAIMER

Dit document is opgesteld door ABN AMRO. Het is uitsluitend bedoeld om financiële en algemene informatie te verstrekken over economie. De informatie in dit document is strikt vertrouwelijk en wordt u uitsluitend ter informatie verstrekt. Zij mag niet (geheel of gedeeltelijk) worden gereproduceerd, verspreid of doorgegeven aan derden of worden gebruikt voor andere doeleinden dan hierboven vermeld. Dit document is informatief van aard en vormt geen aanbod van effecten aan het publiek, noch een verzoek tot het doen van een dergelijk aanbod.

Er mag geen enkel vertrouwen worden gesteld, voor welk doel dan ook, in de informatie, opinies, voorspellingen en hypothesen in het document of in de volledigheid, nauwkeurigheid of billijkheid ervan. Noch ABN AMRO, noch haar directeurs, functionarissen, agenten, gelieerde ondernemingen, groepsmaatschappijen of werknemers geven enige expliciete of impliciete verklaring of garantie met betrekking tot de juistheid of volledigheid van de in dit document opgenomen informatie en aanvaarden geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die direct of indirect voortvloeit uit het gebruik van dergelijke informatie. De hierin neergelegde opvattingen en meningen kunnen op enig moment aan verandering onderhevig zijn en ABN AMRO is niet verplicht de in dit document opgenomen informatie na de datum van dit document te actualiseren.

Voordat u belegt in een product van ABN AMRO Bank N.V., dient u zich te laten informeren over de verschillende financiële en andere risico's en de mogelijke beperkingen waarmee u en uw beleggingsactiviteiten te maken kunnen krijgen op grond van toepasselijke wet- en regelgeving. Als u na het lezen van dit document overweegt om in een product te beleggen, wordt u geadviseerd om een dergelijke belegging met uw relatiebeheerder of persoonlijk adviseur te bespreken en na te gaan of het betreffende product -gezien de risico's- past binnen uw beleggingsactiviteiten. De waarde van uw beleggingen kan fluctueren. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. ABN AMRO behoudt zich het recht voor om wijzigingen aan te brengen in dit materiaal.

© Copyright 2021 ABN AMRO Bank N.V. en gelieerde ondernemingen ("ABN AMRO")