

Het Carbon Border Adjustment Mechanism: de EU maakt een vuist in haar klimaatbeleid

Olivier Beys

De Europese Commissie stelde in juli dit jaar een nooit eerder gezien pakket aan klimaatregelen voor. Ze wil daarin niet alleen de duimschroeven aandraaien van de zware industrie in Europa, maar ook de uitstoot van broeikasgassen van geïmporteerde producten aanpakken. Het zogenaamde 'carbon border adjustment mechanism' (CBAM) moet ervoor zorgen dat Chinese, Turkse of Russische klimaatvervuilers ook betalen voor hun klimaatuitstoot. Dat zorgt voor een gelijk speelveld voor iedereen, zodat we geen economische argumenten meer hebben om onze klimaatambities te temperen. Hier wachten we al meer dan 15 jaar op, dus de verwachtingen zijn hooggespannen. In dit stuk kijken we eerst naar de bestaansreden: waarom is dit zo broodnodig? We onderzoeken vervolgens hoe het Europees emissiesysteem werkt en wat zoal de belangrijkste potentiële voor- en nadelen van een CBAM zijn. We sluiten af met een beknopte analyse van het Commissievoorstel.

Het oude klimaatcompromis werkt niet

Europa heeft een dubbelzinnige verhouding met haar klimaatbeleid. Aan de ene kant kloppen Europese beleidsmakers zich al decennia op de borst met de claim dat de EU het meest vooruitstrevende klimaatbeleid ter wereld voert, zowel intern als op het internationale toneel. Daar is zeker iets voor te zeggen. Aan de andere kant slaagt de EU er nog steeds niet in om haar eigen klimaatdoelstellingen op te krikken naar het ambitieniveau dat noodzakelijk is, gelet op haar historische en relatieve klimaatimpact ten opzichte van minder welvarende regio's in de wereld.

De klimaatwet die het Europees Parlement en de lidstaten in juni dit jaar afklopten is een tekenend voorbeeld. In 2030 moet de uitstoot met 55 procent gedaald zijn ten opzichte van 1990 en in 2050 moet Europa klimaatneutraal zijn. Daarmee lopen we voor ten opzichte van grootmachten zoals de VS of China. Maar om een redelijke kans te hebben om die klimaatneutraliteit te bereiken, zou de EU volgens klimaatwetenschappers moeten mikken op -65 procent tegen 2030.¹ Bovendien zorgen enkele boekhoudkundige trucjes ervoor dat het werkelijke ambitieniveau op 52,8 procent ligt.²

Het glas is dus halfvol: het is een pak meer dan de 40 procent reductie die de EU voordien ambieerde, maar het schiet tekort en we zullen de doelstelling wellicht in een latere fase opnieuw moeten aanscherpen. We zetten één stap vooruit, maar het moeten er eigenlijk twee zijn. Dit weerspiegelt perfect het klimaatcompromis tot dusver: er is een brede consensus dat we serieus werk moeten maken van de strijd tegen

klimaatverstoring. Toch mogen de maatregelen niet ten koste gaan van de economische stabiliteit en de gevestigde belangen, in het bijzonder die van de energie-intensieve industrie.

Die belangen worden in eufemistische termen gehuld als ‘het garanderen van de haalbaarheid en betaalbaarheid van het klimaatbeleid’, zoals Vlaams klimaatminister Zuhair Demir verklaarde in reactie op de nieuwe Europese klimaatplannen — nota bene op een moment dat een zondvloed Brabant, Limburg en Wallonië trof en er een enorme menselijke en financiële tol eiste,³ een ramp die we in ons land door de klimaatverstoring steeds vaker zullen meemaken. Kortom, de politieke strijd draait enerzijds om de snelheid waarmee de economie kan schakelen op vlak van klimaatactie, anderzijds hoe de lusten en lasten worden verdeeld.

Twee kampen

Deze twee factoren bepalen de twee grote kampen in de politieke arena. Aan de ene kant staan zij die een defensieve aanpak voeren: ze zijn overtuigd dat de klimaattransitie vooral een gevaar betekent voor de competitiviteit en de bijhorende jobcreatie en welvaart. Zij staan voortdurend op de rem. Het andere kamp keert het klimaatcompromis om. In plaats van de industrie te beschermen tegen klimaatbeleid, moet het net die bedrijven beschermen die ambitieuze actie ondernemen. Bedrijven die niet meedoen, zullen op termijn de prijs betalen en verdwijnen. Om die reden moet het beleid

de industriële sectoren beschermen tegen hun eigen commerciële kortetermijnbelangen.

In plaats van de industrie te beschermen tegen klimaatbeleid, moet het net die bedrijven beschermen die ambitieuze actie ondernemen.

De voorbije decennia domineerde het eerste kamp. Neem de verdeling van de Europese klimaatinspanningen tussen de EU-lidstaten. Elk land probeerde consequent haar ambitieniveau zoveel mogelijk te drukken uit angst voor de kostprijs van de economische transitie. De directe

impact op het economisch weefsel primeerde steeds op de negatieve langetermijneffecten van te lage ambitie en de kansen en kostenbesparingen van een nieuw klimaatneutraal en circulair economisch weefsel.

Wat in de EU gebeurde, deden we in België dunnetjes over. Het duurde jaren om de inspanningen (en opbrengsten uit de Europese klimaatinkomsten) tussen de regio's en het federale niveau te verdelen. En ondanks de inspanningen van de Waalse, Brusselse en federale regeringen zet de Vlaamse tot op vandaag nog steeds de hakken in het zand om een hogere klimaatambitie tegen te houden op Europees niveau.

Tot op zekere hoogte is er tijd nodig om zich aan te passen aan de nieuwe socio-economische realiteit. Vanuit pragmatisch oogpunt valt daar begrip voor op te brengen: dat is het idee van de geleidelijke transitie in plaats van een radicale revolutie. In de realiteit vormen de argumenten van haalbaarheid en betaalbaarheid al te vaak een rookgordijn om concrete maatregelen op de lange baan te schuiven.

Het debacle rond de slimme kilometerheffing in Vlaanderen is een prima illustratie. Dat geldt ook voor de 11 miljard euro per jaar aan subsidies voor fossiele brandstoffen in België.⁴ Intussen bedragen Vlaamse en federale heffingen op elektriciteit twee keer zoveel als de totaalprijs (!) van aardgas of stookolie.⁵ Geen wonder dat heel wat gezinnen niet al te happig zijn om bijvoorbeeld op warmtepompen over te schakelen. Zeker de mensen in armoede laten we op die manier in de steek. Zij blijven vastgeketend aan hun fossiele brandstoffen.

Kentering

Maar er is goed nieuws. De voorbije jaren zien we dat het tweede, offensieve kamp terrein wint. Het klimaatakkoord van Parijs en de klimaatmarsen hebben daarin een flinke rol gespeeld.

Opvallend is dat steeds meer industriereuzen aanhaken bij de Europese klimaatagenda. Zij zien in dat er geen weg terug meer, en dat de spelers en regio's die als eerste investeren in klimaatneutrale technologieën en installaties over een concurrentieel voordeel zullen beschikken. De Tijd illustreert dit met volgend citaat van een CEO in een artikel over de 'jacht van de grootindustrie op groene stroom': 'Als je hier tien jaar geleden mee kwam, werd je wandelen gestuurd. Maar de ingesteldheid in bestuurskamers is helemaal omgeslagen.'⁶

Een bijkomend argument is dat heel wat van die nieuwe toepassingen schaalbaar zijn en dus goedkoper worden bij elke nieuwe installatie. Dat hebben we zeker het voorbije decennium gezien bij hernieuwbare energie, maar dat is bijvoorbeeld ook zo voor electrolyzers voor de productie van groene waterstof, dat heel belangrijk zal worden als energiedrager en grondstof in de industrie. Bij fossiele en lineaire processen zijn in sommige gevallen nog efficiëntiewinsten te boeken, maar die zijn eindig.

Ze lopen een driedubbel risico: ten eerste vormen ze gestrande activa als blijkt dat ze niet verenigbaar zijn met klimaatneutraliteit, ten tweede gaan kostbare middelen verloren die ook konden geïnvesteerd worden in beloftevolle oplossingen die geen fossiele lock-in als gevolg hebben. En ten derde verlengen ze de doodstrijd van fossiele en lineaire productieprocessen die hoe dan ook moeten verdwijnen.

Het klimaatcompromis in het Europees emissiehandelssysteem

Leidt die nieuwe houding bij de grootste klimaatvervuilers ertoe dat we het oude klimaatcompromis dumpen en overschakelen op een nieuw en offensief compromis? En wat is het verband met het CBAM? Laten we eerst samenvatten hoe de deal in het Europees emissiehandelssysteem (ETS) eruit ziet en hoe dat systeem is opgebouwd.

Het ETS is een vorm van koolstofbeprijzing die het marktmechanisme gebruikt om grote bedrijven te stimuleren hun uitstoot op één lijn te brengen met Europese klimaatdoelstellingen. Het bepaalt sinds 2005 de uitstoot van elektriciteitscentrales, commerciële

luchtvaart en energie-intensieve industrie in de Europese Unie. Die sectoren vertegenwoordigen ongeveer 45 procent van de Europese uitstoot van broeikasgassen.

Het systeem legt een limiet op aan de totale hoeveelheid broeikasgassen die de ongeveer 11.000 installaties die onder het systeem vallen mogen uitstoten. Daar hoort ook het luchtvaartverkeer in de EU en de landen uit de Europese Economische Ruimte bij. De Europese Commissie verlaagt deze limiet in de loop der tijd, zodat de totale jaarlijkse uitstoot geleidelijk aan afneemt.

De mate waarin deze zogenaamde reductiefactor toeneemt, hangt af van de algemene Europese klimaatdoelstelling. Sinds de klimaatwet van juni 2021 is deze verhoogd naar een reële reductie van 52,8 procent ten opzichte van 1990. Dat komt neer op een reductie in de ETS van 61 procent ten opzichte van 2005, de oprichtingsdatum van het systeem. De jaarlijkse reductiefactor bedraagt in het recente voorstel van de Commissie tot hervorming van de ETS 4,2 procent, een flinke toename ten opzichte van de 2,2 procent per jaar in de periode voordien. Om een idee te geven: tussen 2005 en 2019 haalden de ETS-sectoren een reductie van 35 procent. We zullen dus een tandje bij moeten steken, zeker nu het laaghangend fruit reeds is geplukt.

Om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen te mogen uitstoten, heeft een ETS-bedrijf uitstootrechten nodig. Die rechten krijgt het gratis of koopt het aan via een veilingstelsel. Binnen de limiet opgelegd door het ETS zijn bedrijven vrij om uitstootrechten onderling te verhandelen. Elk jaar moet de uitbater van een installatie een hoeveelheid uitstootrechten inleveren die overeenkomt met de totale uitstoot van de installatie in dat jaar.

Als een bedrijf meer uitstootrechten overhoudt, omdat het er bijvoorbeeld gratis heeft gekregen van de overheid, dan kan het die ofwel bijhouden voor later, ofwel verkopen aan andere bedrijven die een tekort hebben. Door de dalende limiet op het totale aantal uitstootrechten en de mogelijkheid om de uitstootrechten te verhandelen, laten we het marktmechanisme de prijs bepalen. De bedoeling is om zo de uitstoot te verminderen op de meest kosteneffectieve manier.

Op dit moment krijgt bijvoorbeeld de staalsector 100 procent van haar uitstootrechten gratis en voor niets.

Dit systeem kan werken op voorwaarde dat de vervuiler effectief betaalt. Sinds het begin van het systeem in 2005 is men echter gul geweest bij het uitdelen van gratis uitstootrechten. Op dit moment krijgt bijvoorbeeld de staalsector 100 procent van haar uitstootrechten gratis en voor niets.

Voor andere sectoren is het aantal gratis uitstootrechten gezakt van 80 procent in 2013 naar 30 procent in 2020. Maar voor de grootste vervuilers is weinig veranderd. In 2019 bleef ruim 85 procent van de totale industriële uitstoot van broeikasgassen gratis. Zonder aanpassingen in het systeem zou tussen 2021-2030 naar schatting 6,5 miljard uitstootrechten gratis worden weggegeven. De waarde daarvan bedraagt ongeveer €300 miljard.

Het is dan ook geen verrassing dat de industriële uitstoot in Europa en België al tien jaar niet is gedaald. Dat staat in fel contrast met de elektriciteitssector, die sinds 2013 geen gratis uitstootrechten meer kreeg. Dat heeft tot forse uitstootreducties geleid. Conclusie: door de royale bescherming is het ETS voor de industrie grotendeels een tandeloze tijger, waarbij bedrijven zelfs flinke overwinsten hebben geboekt. Dat gebeurde in hoofdzaak door het doorrekenen van de nochtans gratis rechten aan de eindconsument en het doorverkopen met winst van het teveel aan gratis rechten. Tussen 2008 en 2019 liep dat op tot €50 miljard aan overwinsten voor de staal- en cementsectoren en de petrochemie.⁷

Angst voor delokalisering van de industrie

Wie bedenkt zoiets, en waarom zou iemand deze bedrijven uit de wind zetten? Het antwoord komt in beleidsdiscussies steeds terug: Europese beleidsmakers vrezen voor koolstoflekkage (*carbon leakage*). Door koolstofbeprijzing via het ETS zouden Europese producenten een internationaal concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van producenten in derde landen. Als gevolg verhuizen bedrijven hun productiesites naar landen zonder koolstofprijs. Door vervolgens meer vervuilende producten te importeren naar Europa, zou het ETS paradoxaal genoeg tot een hogere finale uitstoot van onze consumptie leiden en de Europese economie en industrie verzwakken.

Zolang de vervuiler niet betaalt, zullen de industriële voorlopers in de klimaattransitie het afleggen tegen hun fossiele concurrenten.

Over het precieze risico op koolstoflekkage was en is nog steeds geen consensus. Hoewel de bedrijfswereld dit voortdurend aanhaalt als een mogelijk gevaar, is er weinig empirisch bewijs, zoals overzichtsstudies⁸ of het *Report of the High-Level Commission on Carbon Pricing and Competitiveness* van de Wereldbank uit 2019 aantonen.⁹ Deze studies geven aan dat de eventuele positieve én negatieve effecten op dit moment erg klein zijn. Maar dat ligt mogelijk aan de tot dusver relatief lage koolstofprijs. Dat zal in de toekomst ongetwijfeld veranderen.

De nieuwe productieroutes die nodig zijn om de industrie klimaatneutraal te krijgen zullen ongeveer 20-30 procent meer kosten voor staal, 20-80 procent voor cement en de chemische sector, en tot 115 procent voor de laatste en dus moeilijkste tonnen CO₂ die we willen vermijden.¹⁰ Het is duidelijk dat bedrijven die zulke ambitieuze pistes bewandelen in de toekomst significant nadeel zullen ondervinden ten opzichte van bedrijven die vasthouden aan vervuilende fossiele en lineaire productieprocessen. De koolstofprijs zal fors omhoog moeten om klimaatneutrale bedrijven concurrentieel te maken, en dus ook hun kwetsbaarheid ten opzichte van concurrenten buiten de EU die deze prijs niet hoeven te betalen, te verkleinen.

De conclusie is duidelijk. Zolang de vervuiler niet betaalt, zullen de industriële voorlopers in de klimaattransitie het afleggen tegen hun fossiele concurrenten binnen en buiten de EU. Dat is precies wat we bereikten door massaal gratis uitstootrechten uit te delen. Efficiëntiewinsten uitgezonderd vond geen industriële transformatie plaats.

Bovendien lopen we miljarden aan inkomsten mis die we kunnen heroriënteren naar innovatieve pilotinstallaties en commerciële opschaling van beloftevolle technologieën en processen, maar die we nu gratis weggeven aan de grootste vervuilers. Het gaat bovendien om bedrijven die al tal van andere subsidies, compensaties, vrijstellingen en lagere tarieven in de energiefactuur genieten.¹¹ Maar wat is het alternatief?

Een grensheffing op import

In plaats van enkel Europese productiesites te onderwerpen aan een koolstofprijs, kunnen we dit ook opleggen aan de bedrijven die naar de EU exporteren. NGO's en politieke fracties zoals de Europese groenen vragen dit al ruim 15 jaar lang, maar pas in juli 2021 maakte de Europese Commissie een concreet voorstel voor een *carbon border adjustment mechanism* (CBAM) bekend. Het CBAM is in principe geen belasting met als doel de uitgaven van de EU te dekken, maar een heffing op de CO₂-uitstoot als gevolg van het productieproces elders in de wereld, en die het prijsverschil tussen Europese en niet-Europese producenten moet uitwissen.

Dit is een belangrijk precedent. Als het CBAM er komt, dan beprijzen we niet enkel de productie in Europa zelf, maar ook onze geïmporteerde koolstof en de consumptievoetafdruk in Europa. Dit is een blinde vlek die dringend meer aandacht verdient van beleidsmakers. Het Europese handelsbeleid is nog steeds erg gericht op het vergroten van handelsstromen in plaats van het creëren van de vraag naar klimaatneutrale en circulaire producten. Het CBAM is een welgekomen uitzondering die ook buitenlandse producenten aanzet om te produceren voor een klimaatvriendelijkere Europese markt.

Het Europese handelsbeleid is nog steeds erg gericht op het vergroten van handelsstromen in plaats van het creëren van de vraag naar klimaatneutrale en circulaire producten.

Er zijn twee doorslaggevende redenen waarom de Commissie dit voorstel eindelijk op tafel legt. Ten eerste kan het uitdelen van gratis uitstootrechten niet eeuwig meer voortduren. Dit komt omdat de totale uitstootlimiet in de ETS steeds

maar daalt, en uiteindelijk op nul zal uitkomen. Het heeft nog weinig zin om het recht op uitstoot gratis te maken als het bedrijf in kwestie helemaal niks meer mag uitstoten. Bovendien leiden de gratis uitstootrechten tot een lagere koolstofprijs in het ETS, terwijl die net dringend flink omhoog moet om schonere alternatieven een kans te bieden. De Commissie heeft ook begrepen dat dit, in combinatie met de overwinsten voor de industrie, de transitie eerder vertraagt dan versnelt.

De andere reden is dat er eindelijk voldoende politieke steun voor bestaat, in het bijzonder van sectoren zoals de staalindustrie. Het is zeker geen toeval dat het idee opnieuw bespreekbaar werd zodra individuele bedrijven zoals Arcelor Mittal en sectorfederaties zoals Eurofer het concept van de CBAM begonnen te verdedigen. Het gaat om sectoren die na de financiële crisis van 2008 flinke klappen kregen en die daarna nooit meer dezelfde productieniveaus bereikten als voordien. In 2008 produceerde men in de EU bijvoorbeeld nog 191 miljoen ton staal, in 2019 bedroeg dit nog 157 miljoen ton.

Een pioniersrol op vlak van klimaat vormt in deze context een strategie om in de toekomst te overleven. Maar dat is enkel mogelijk bij een gelijk speelveld, en dus is een CBAM noodzakelijk.

Het kan een behoorlijk groot effect opleveren. We nemen opnieuw staal als voorbeeld. Het is alomtegenwoordig en spotgoedkoop. De kostprijs bedraagt ongeveer €500 per ton of 50 cent per kilo. Dat is twee keer goedkoper dan een kilo aardappelen in normale tijden. Nemen we de assumptie dat ongeveer 1,8 ton uitstoot plaatsvindt voor de productie van 1 ton staal, dan stijgt de prijs met 9 procent aan een koolstofprijs van €24. Dat is erg veel voor een sector waar de marges miniem zijn. Bovendien zal de koolstofprijs sowieso fors (moeten) toenemen. Als kanttekening geven we mee dat dit verschil voor producenten erg groot is, maar niet voor eindconsumenten die dit nauwelijks voelen in de prijs van het eindproduct.

Er bestaan nauwelijks precedentes. In het noordoosten van de VS bestaat een verplichting om uitstootrechten in te leveren voor de import van elektriciteit uit Quebec. Verder zijn geen voorbeelden bekend van een CBAM over landsgrenzen heen. Dat is niet verwonderlijk, het CBAM heeft geen goede reputatie. Het wordt beschouwd als (geo)politiek gevoelig, administratief complex, vatbaar voor ontwijkgedrag en moeilijk te verzoenen met de handelsregels van de Wereldhandelsorganisatie. Een mondiaal eengemaakt stelsel van koolstofbeprijzing zit er echter niet snel aan te komen, dus wint de opvatting in de EU terrein dat we het tenminste moeten opleggen aan iedereen die wil leveren aan onze markt.

De voordelen

1. Een CBAM stimuleert bedrijven om over te schakelen naar productieprocessen en materialen met een lagere uitstoot. Het spreekt voor zich dat dit helemaal niet geldt bij het uitdelen van gratis uitstootrechten aan Europese bedrijven. Daarnaast telt een CBAM de kost van koolstofuitstoot mee in de prijs van niet-Europese producten. Die stimulans stijgt naarmate de koolstofprijs stijgt. Aangezien gratis uitstootrechten niet meer nodig zijn, zal de vraag naar deze rechten stijgen en bijgevolg ook de prijs ervan. Dat is precies wat we nodig hebben om de schonere alternatieven economisch haalbaar te maken.
2. Een CBAM leidt tot extra inkomsten. Enerzijds via de geïmporteerde producten, anderzijds omdat de gratis uitstootrechten in de EU stelselmatig betalend worden. Hiermee kunnen de EU en de lidstaten bijkomend klimaatbeleid financieren. Momenteel gaat een deel van de middelen naar een innovatiefonds waarmee bedrijven pilootprojecten kunnen opstarten die nog te risicovol zijn voor commercialisering. Een ander deel gaat naar de lidstaten, die zelf grotendeels beslissen waar ze worden ingezet.¹²
3. Een CBAM rekent een koolstofprijs aan niet-Europese producenten die naar de EU exporteren. Die inkomsten vloeien naar Europees klimaatbeleid en niet naar het buitenland. Dat is een signaal voor regeringen elders in de wereld om zelf een systeem op te zetten voor koolstofbeprijzing. In dat geval heroriënteren

ze de opbrengsten naar hun eigen schatkist in plaats van die van de EU. Dit kan een sterke stimulans zijn om klimaatactie wereldwijd te versnellen en op termijn ervoor te zorgen dat de wereldproductie onderhevig is aan koolstofbeprijzing.

4. Door een CBAM hoeven we de uitstoot niet meer te subsidiëren, zoals het geval is met de gratis uitstootrechten, om de industrie te beschermen tegen koolstoflekkage. Bedrijven krijgen een sterker signaal om zich in de EU te verankeren wanneer ze merken dat de inkomsten worden gebruikt om hun transitie te steunen en te versnellen. In het systeem van gratis uitstootrechten is het net omgekeerd. In dat geval beschikt de EU over minder middelen om bedrijven te helpen en hen dus in de EU te houden.
5. Een CBAM geeft het signaal aan producenten dat de EU een markt wil creëren voor klimaatneutrale producten. In combinatie met de verwachte stijging van de koolstofprijs in het ETS biedt dit perspectief meer investeringszekerheid en verkleint het risico voor producenten die inzetten op alternatieve productieprocessen. Europese overheden kunnen dit nog versterken door in hun publieke aanbestedingen voorrang te geven aan klimaatneutrale producten.
6. Een CBAM zorgt ervoor dat de vervuiler betaalt, ongeacht de oorsprong van de uitstoot. Dat is nu niet het geval voor de buitenlandse producenten. Het vermijdt de overwinsten die het systeem heeft opgeleverd aan de industrie. De sectoren financieren op die manier hun eigen transitie, in plaats van te rekenen op subsidies of andere maatregelen die worden gefinancierd uit de algemene begroting.

Uitdagingen en obstakels

Dat klinkt allemaal best goed, maar er zijn nog een pak obstakels op de weg. Ten eerste is er nog steeds politieke weerstand. De gratis uitstootrechten waren een prima oplossing voor de industrie. Die zouden ze nog steeds graag behouden, en dus bestaat een sterke lobby om aan te dringen op een trage uitfasering van de gratis uitstootrechten en de invoer van het CBAM.

Een CBAM geeft het signaal aan producenten dat de EU een markt wil creëren voor klimaatneutrale producten.

Dit houdt verband met een tweede obstakel, met name de overeenstemming met de regels van de

Wereldhandelsorganisatie. Die laten geen discriminatie toe tussen import en binnenlandse producten, al zijn uitzonderingen mogelijk onder artikel 20 van de *General Agreement on Tariffs and Trade*. In principe is het perfect mogelijk. Het is vooral van groot belang dat de EU aantoonbaar dat het om een milieumaatregel gaat en geen verdoken handelsbarrière.

Dit hangt dan weer samen met een derde obstakel: zelfs als het CBAM verenigbaar is met de handelsregels, kan het voor geopolitieke spanningen zorgen. Neem Rusland en Turkije, de landen waar de EU het meeste staal uit importeert. Zij stellen het CBAM voor als een 'instrumentalisering van de klimaatagenda' om het eigenbelang voorop te stellen.¹³ Het CBAM kan aanleiding geven tot vergeldingsmaatregelen, zeker in een veranderend internationaal klimaat waar tarievenoorlogen weer aan de orde van de

dag zijn. De internationale luchtvaart vormt een ongelukkig precedent. Toen de EU dit in 2012 aan het ETS wou onderwerpen, kreeg het door gebrekkige diplomatie de wind stevig van voren. De Commissie trok haar staart in en voerde het idee af.¹⁴

Een tweede categorie obstakels is eerder administratief van aard. Het is behoorlijk complex om de uitstoot te monitoren van geïmporteerde producten, zeker van producenten van landen met minder ontwikkelde bureaucratie. De EU zou wel een deel van de opbrengsten kunnen gebruiken om die monitoringcapaciteit buiten de EU te versterken. De complexiteit neemt toe naarmate andere landen zelf een ETS oprichten, en in welke mate er doorvoer van producten in verschillende jurisdicties plaatsvindt. Consultancybureaus en juristen maken hun borst nu al nat voor die technische discussies.

Deze complexiteit speelt ook een rol in een derde groep obstakels, namelijk de mogelijk gebrekkige effectiviteit van het CBAM. Als de EU een CBAM invoert op staal, zou een ander land zich kunnen toeleggen op de export van half afgewerkte goederen om deze te omzeilen. Een andere omweg rond de CBAM is het zogenaamde *resource shuffling*. Producenten kunnen ervoor kiezen hun klimaatvriendelijkste producten naar de EU exporteren terwijl ze de meest vervuilende naar andere markten uitvoeren. Mogelijk vindt er dan helemaal geen uitstootreductie plaats. Tot slot zouden landen kunnen beslissen om verdoken steun te geven aan bedrijven die naar de EU exporteren, hetgeen niet altijd makkelijk te achterhalen valt.

Het voorstel van de Commissie

Er zijn dus obstakels genoeg, maar eigenlijk hebben we geen keus. Er zijn geen geloofwaardige alternatieven om hogere klimaatambitie binnen de EU politiek en economisch mogelijk te maken. De Commissie zet dus door, en dat is strategisch best interessant in de aanloop naar de aanstaande klimaatop in Glasgow (COP26). De EU verschijnt op het toneel met een klimaatwet, aangescherpte doelstellingen en een concreet pakket klimaatmaatregelen. Minstens 30 procent van het Next Generation EU herstelplan en de nieuwe meerjarenbegroting, in totaal 2018 miljard euro,¹⁵ is gereserveerd voor klimaatactie. En met het CBAM geeft de EU een signaal aan andere machtsblokken dat ze hun kar moeten aanhaken.

Met het CBAM geeft de EU een signaal aan andere machtsblokken dat ze hun kar moeten aanhaken.

Concreet stelt ze voor om tussen 2023 en 2025 een systeem op te zetten om de uitstoot van geïmporteerde producten te meten. Importeurs moeten nog niets betalen, maar enkel de directe en indirecte uitstoot rapporteren. Tussen 2026 en 2035 wil ze het systeem geleidelijk aan invoeren, met een even geleidelijke uitfasering van gratis uitstootrechten om discriminatie te voorkomen. Pas in 2036, dus meer dan 30 jaar na de invoering van het systeem, zou het principe dat de vervuiler betaalt volledig van toepassing zijn. Het is moeilijk voor te stellen hoe de ETS-sectoren op die manier tegen 2030 een reductie van 61 procent halen, laat staan de -70 procent nodig om op -65 procent in de hele EU te landen.

Dat het CBAM actief is terwijl nog steeds gratis uitstootrechten worden gegeven, zal handelspartners bovendien munitie geven om het CBAM als milieumaatregel in twijfel te trekken. Qua ontwerp van het CBAM kiest de Commissie niet voor een importtarief dat overeenkomt met de koolstofprijs, maar voor een zogenaamd 'gespiegeld ETS'. Bedrijven die naar de EU importeren moeten een CBAM-*certificate* of uitstootrecht kopen dat qua kostprijs overeenkomt met de gemiddelde weekprijs van een uitstootrecht in het ETS. Een bijkomend voordeel is dat deze optie via het ETS met gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers kan aanvaard worden, in tegenstelling tot unanimitie als het om belastingen gaat. Dat maakt het politiek haalbaarder.

Er wordt geen kwantitatieve limiet aan CBAM-certificaten bepaald, vanuit de overweging geen handelsbarrières op te werpen. Het is in tegenstelling tot de ETS geen *cap and trade* -systeem. Om die reden zullen ongebruikte CBAM-certificaten wel elk jaar verwijderd worden om oneerlijke prijsverschillen tussen ETS en CBAM certificaten te vermijden. Bedrijven zullen ze dus niet kunnen bijhouden en gebruiken op een later moment wanneer de ETS-prijs een pak hoger staat genoteerd. Als niet-Europese producenten kunnen bewijzen dat ze al een koolstofprijs betaald hebben in eigen land, dan wordt dit bedrag volledig afgetrokken voor de importeur.¹⁶

Een positieve zaak is dat er geen gratis uitstootrechten komen voor de export van goederen. Volgens de industrie is dat nodig omdat er buiten de EU geen koolstofprijs bestaat en ze dus een nadeel blijft ondervinden. Dat is best gevaarlijk, want in dit geval kunnen Europese producenten aan *resource shuffling* doen door klimaatvriendelijke producten in de EU te verkopen en de vervuilende te exporteren. Bovendien komt dit neer op een exportsubsidie. Het zou vrijwel onmogelijk zijn om het als een milieumaatregel voor te stellen. Dit schendt de handelsregels van de WTO en zou de EU bijzonder onpopulair maken. Het CBAM zou meteen een dode mus zijn.

De Commissie stelt voor om cement, elektriciteit, meststoffen, ijzer, staal en aluminium als eerste sectoren aan te pakken. In een latere fase kunnen bijvoorbeeld de organische chemie en andere sectoren toegevoegd worden. Dat is ergens begrijpelijk, maar om het echt effectief te maken zullen we het systeem toch snel moeten uitbreiden. De Commissie wil de opbrengsten integraal gebruiken voor het beheer van het systeem en als inkomstenbron voor de eigen middelen van de EU. Dit hangt samen met de ambitie om minder afhankelijk te zijn van de EU-lidstaten voor de financiering van het EU-budget, en ook om de enorme uitgaven voor het herstelplan te dekken.

Dit zal echter maar een druppel op een hete plaat zijn. Ten tweede is het niet erg geloofwaardig om het CBAM internationaal te verkopen als een milieumaatregel als de EU er haar begroting mee wil stutten. Bovendien reserveert de Commissie niets voor rechtstreekse klimaatactie binnen en buiten de EU. Zeker die internationale solidariteit met de minst ontwikkelde landen is belangrijk. Sinds 2009 zijn rijke landen er nog steeds niet in geslaagd de €100 miljard aan klimaatfinanciering te halen. Het is duidelijk dat arme landen dit echt nodig hebben om de impact van klimaatverstoring aan te kunnen. Het is een gemiste kans om karma op het internationale toneel op te bouwen.

Als we niet veranderen, verandert alles

De Commissie zou het CBAM liefst niet gebruiken. Het ziet dit vooral als hefboom in een bredere aanpak om andere landen aan te zetten tot klimaatactie. Maar in dat geval zou het haar voorstel best aanpassen om elke twijfel weg te werken rond protectionisme, en zou ze de steun aan de meest kwetsbare landen moeten opvoeren. Vanuit een breder perspectief moeten we toegeven dat koolstofbeprijzing essentieel is, maar onvoldoende. Het zorgt voor stabiliteit en een toekomstperspectief voor bedrijven, maar stimuleert vooral efficiëntiewinsten en volstaat niet om alternatieven snel concurrentieel te maken. Zo is groene waterstof zelfs met een koolstofprijs van €200 per ton niet concurrentieel,¹⁷ en het zal nog een flinke poos duren vooraleer we die grens bereiken.

De Commissie zou het CBAM liefst niet gebruiken. Het ziet dit vooral als hefboom in een bredere aanpak om andere landen aan te zetten tot klimaatactie.

Het is dus maar een deel van de puzzel aan maatregelen en strategieën. Toch is het van belang. De EU heeft hiermee een alternatief voor het 'eigen land eerst'-beleid van grote mogendheden zoals de VS of China. De EU kan zelf een vuist te maken met haar klimaatbeleid, als ze dit wil, door landen die hun klimaatengagement in het kader van het Parijsakkoord niet nakomen te dwingen om toch actie te ondernemen. Het is absoluut een unilaterale beslissing. Maar unilatera-lisme in het algemene belang kan het pad effenen voor een multilateraal doel dat allen en zeker de armsten ten goede komt.

Op de persconferentie van het nieuwe klimaatpakket op 14 juli zei Commissievoorzitter Von der Leyen: *'carbon must have its price — because nature cannot pay the price anymore.'* Ze zei ook dat we heel veel moeten veranderen, en dat is lastig. Maar als we niet veranderen, verandert alles, door klimaatverandering. Die gevleugelde woorden zullen we de komende maanden en jaren moeten waarmaken in de Europese politieke arena, met het CBAM, maar ook met de enorme cocktail aan andere maatregelen in het verschiet.

Bio

Olivier Beys werkt als parlementair medewerker voor Groen in het Europees Parlement. Hij werkte voordien voor WWF en Bond Beter Leefmilieu op de thema's klimaat, energie, industrie en circulaire economie.

Noten

1. Op basis van extrapolaties van het UN Emissions Gap Report 2019 naar de Europese context: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019>
2. <https://www.wwf.eu/?1415491/Weak-EU-climate-deal-snubs-the-science>
3. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/07/15/minister-demir-herhaalt-europees-klimaatplan-moet-haalbaar-en/>
4. https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/analysen/inventaris-van-subsidies-voor-fossiele-brandstoffen
5. De Vlaamse en federale heffingen op elektriciteit bedragen voor gezinnen 9,6 c€/kWh, de totaalprijs voor aardgas is 5,4 c€/kWh. De totaalprijs van stookolie is 4,7 c€/kWh.
6. Het artikel en het citaat gaat in het bijzonder over het afsluiten van rechtstreekse afnamecontracten van groene stroom door de grootindustrie. <https://www.tijd.be/ondernemen/milieu-energie/Grootindustrie-opent-jacht-op-groene-stroom/10319718?>
7. <https://carbonmarketwatch.org/2021/06/07/europes-industry-polluters-make-e50-billion-in-carbon-market-windfall-profits/>. Voor een schatting van de overwinsten van de Vlaamse industrie: https://www.bondbeterleefmilieu.be/sites/default/files/files/09e53aa8-van_een_defensief_naar_een_offensief_industrieel_klimaatbeleid_june2020_nl.pdf
8. Dechezleprêtre et al (2019): https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-economic-cost-of-air-pollution-evidence-from-europe_56119490-en en Ellis et al (2019): https://www.oecd-ilibrary.org/environment/carbon-pricing-and-competitiveness_f79a75ab-en
9. Report of the High-Level Commission on Carbon Pricing and Competitiveness (2019) <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/32419>
10. Meer informatie in de roadmaps die Material Economics hier in 2019 over publiceerde: <https://materialeconomics.com/latest-updates/industrial-transformation-2050>
11. De studie van BBL, Greenpeace en Arbeid & Milieu in noot 5 geeft een overzicht van de voordelen voor de industrie in Vlaanderen.
12. Dat leidt doorgaans tot gulle compensaties voor de industrie. Tussen 2014 en 2018 ging meer dan 30% van de Belgische inkomsten uit de veiling van emissierechten naar de Vlaamse compensaties voor indirecte emissiekosten van de zware industrie. In dit systeem wordt de Europese koolstofprijs doorgerekend in de elektriciteitsfactuur, maar compenseert de Vlaamse overheid deze meerkost met opbrengsten uit het klimaatfonds, nochtans bedoeld om de transitie te financieren. Dit is een duidelijke inbreuk op het principe dat de vervuiler betaalt.
13. <https://www.ft.com/content/0fc621d1-675c-4768-814e-5863b172dd62>
14. Meer bepaald zette de Commissie het proces on hold (het zogenaamde 'stop the clock'), terwijl de International Civil Aviation Organisation voor alternatieve voorstellen moest zorgen. Die hebben echter nauwelijks vooruitgang geboekt.
15. Meer informatie op https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_nl
16. Die mogelijkheid bestaat zeker. Er bestaan 64 systemen voor koolstofbeprijzing wereldwijd: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>. In de meeste gevallen ligt de prijs echter lager dan die in de EU. Dat is ook de verwachting bij het nieuwe Chinese ETS dat in juli 2021 van start ging: <https://www.nytimes.com/2021/07/16/business/energy-environment/china-carbon-market.html>
17. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-07/not-even-carbon-at-200-euros-can-make-green-hydrogen-competitive>