

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over koolstofmarkten: opkomst, structurering en uitdagingen voor de Europese industrie**(initiatiefadvies)**

(2020/C 429/17)

Rapporteur: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	24.7.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.9.2020
Zitting nr.	554
Stemuitslag	220/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen**1.1. De "new deal" van de koolstofmarkten**

1.1.1. Er bestaan verschillende koolstofmarkten in de wereld en het emissiehandelssysteem (ETS) van de EU staat niet los van de rest. Deze koolstofmarkten zijn verschillend van omvang en volgen verschillende regels, maar ze hebben ook eigenschappen met elkaar gemeen, zoals de instelling van bepaalde marktmechanismen om koolstofdioxide en andere broeikasgasemissies te meten en prijzen per ton vast te stellen.

1.1.2. Deze lokale koolstofmarkten moeten door de Europese Commissie worden gemonitord om de beste praktijken vast te stellen, die van nut kunnen zijn voor de herziening van het ETS en de energierichtlijn. Het kennen en begrijpen van andere koolstofmarkten is ook van belang voor de afstemming van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens, dat niet op dezelfde manier moet worden toegepast voor landen met koolstofmarkten en voor landen zonder koolstofmarkten.

1.1.3. De huidige COVID-19-pandemie mag de actie op het gebied van klimaatverandering niet afremmen, op Europees noch op internationaal niveau. De Europese Green Deal moet dus volgens het voorziene tijdschema tot uitvoering worden gebracht. Zelfs het kleinste oponthoud zal de afstand naar de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 vergroten. Nog belangrijker is dat herstellepakketten moeten worden afgestemd op het klimaatdoel van de EU en moeten worden geharmoniseerd met de doelstelling van de Europese Green Deal.

1.1.4. De uitvoering van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs is cruciaal om de klimaatactie na 2020 te versterken. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verzoekt de Europese Commissie daarom een duidelijk mandaat van de lidstaten te verkrijgen om tijdens de COP26 in 2021 het compromis te bereiken dat nodig is voor de vaststelling van richtsnoeren inzake artikel 6.

1.2. De regulering van handel tussen koolstofmarkten

1.2.1. Verschillende koolstofmarkten in verschillende rechtsgebieden leiden tot het ontstaan van verschillende koolstofprijsniveaus, die thans uiteenlopen van 1 tot meer dan 30 USD/tCO₂e, wat betekent dat in de handel tussen deze afzonderlijke koolstofmarkten met deze verschillen rekening moet worden gehouden via specifieke mechanismen (compensatie, correctie etc.) voor de meest energie-intensieve en aan handel blootgestelde sectoren (staal, cement e.a.).

1.2.2. Deze asymmetrie in de koolstofprijsniveaus moet voor de EU een prioriteit vormen. Er bestaan verschillende mogelijkheden om deze asymmetrie te beperken en het concurrentievermogen van de Europese industrie te beschermen, waaronder kosteloze toewijzing, koppeling van emissiehandelssystemen en koolstofcorrecties aan de grens.

1.2.3. Het EESC steunt het Green Deal-beleid en verzoekt de Europese Commissie de komende maanden zoals gepland de diverse voorstellen in te dienen, waaronder het voorstel voor het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens. Hoewel een dergelijk mechanisme het potentieel heeft om een gelijk speelveld te creëren voor de meest koolstofintensieve sectoren in de EU ten opzichte van hun concurrenten van derde markten die tot landen zonder ambitieus klimaatbeleid behoren, zal de doeltreffendheid ervan grotendeels afhangen van de voorgestelde uitvoeringsdetails. Het EESC kijkt er dan ook naar uit hiervan kennis te nemen.

1.2.4. Er zij op gewezen dat het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens een wetgevingsprioriteit van het huidige mandaat van de Europese Commissie is en dat het EESC al aan dit debat bijdraagt teneinde een instrument te ontwerpen dat verenigbaar is met de WTO-regels, doeltreffend is in de strijd tegen klimaatverandering en nuttig is voor het concurrentievermogen van de industrie van de EU ⁽¹⁾. Het doel is ook om compenserende maatregelen van derde landen te voorkomen dankzij een raadplegingsproces dat onder meer zal bestaan uit een dialoog over de methode voor het meten en vergelijken van koolstofemissies en de beste beschikbare technologieën.

1.2.5. Hoe dan ook moeten deze klimaatbeleidsmaatregelen deel zijn van een algemeen, alomvattend beleid dat ook bestaat uit industriële maatregelen, toegang tot financiering en investering, normaliseringsinspanningen, programma's voor onderzoek en ontwikkeling en opleidingsbeleid om de transitie naar schone technologieën in de EU te vergemakkelijken.

1.2.6. De uitfasering van de meest versturende subsidies voor fossiele brandstoffen in de EU moet op degelijke wijze worden georganiseerd op het niveau van de lidstaten en rekening houden met de noodzaak om een deel van de inkomsten van de verkoop van de ETS-emissierechten aan te wenden om een rechtvaardige transitie te bewerkstelligen in regio's die van steenkool afhankelijk zijn. Dit beleid zal de EU helpen een sterkere positie in te nemen in aankomende multilaterale onderhandelingen binnen de WTO over de vermindering van subsidies voor fossiele brandstoffen.

2. De opkomst van een groot aantal koolstofmarkten in de wereld en hun kenmerken

2.1. Definities

2.1.1. Koolstofbeprijzing is een van de belangrijkste beleidsinstrumenten voor de vermindering van broeikasgasemissies. De Wereldbank definieert koolstofbeprijzing als een instrument dat de externe kosten van broeikasgasemissies vaststelt, d.w.z. de kosten van emissies waar de burgerbevolking voor betaalt, zoals schade aan gewassen, gezondheidszorgkosten door hittegolven en droogte, en verlies van eigendom door overstromingen en stijging van de zeespiegel, en deze kosten via een prijs met de bronnen verbindt, doorgaans in de vorm van een prijs voor de uitgestoten koolstofdioxide.

2.1.2. Het concept van koolstofbeprijzing kan verschillende vormen aannemen wanneer het naar beleid wordt vertaald: koolstofbelasting of een koolstofmarkt. Een van de meest gangbare vormen is een emissiehandelssysteem. Zoals uitgelegd door de OESO dragen emissiehandelssystemen bij aan economische efficiëntie door emissiereducties te vereenvoudigen waar deze op de goedkoopste manier kunnen worden behaald. Vervuilers die het te duur vinden om hun emissies te verlagen, mogen emissierechten kopen van vervuilers die tegen lagere kosten hun uitstoot kunnen reduceren. In een "perfect" werkende markt worden de kosten van vermindering met een extra emissie-eenheid gelijkgesteld en worden de totale kosten van het bereiken van een bepaalde milieudoelstelling tot een minimum beperkt.

2.1.3. Er zijn twee hoofdtypen handelssystemen: het plafond- en handelssysteem ("cap-and-trade") waarbij een bovengrens voor emissies wordt vastgesteld en emissies ofwel worden geveild ofwel gratis worden verdeeld volgens welbepaalde criteria, en het referentie- en kredietsysteem waarbij geen grens voor emissies wordt vastgesteld maar vervuilers die hun emissies meer terugdringen dan waartoe ze verplicht zijn, "kredieten" verdienen die ze aan anderen kunnen doorverkopen.

2.2. Globaal overzicht

2.2.1. Op dit moment zijn er 21 emissiehandelssystemen actief op vier continenten die 29 rechtsgebieden omvatten. Deze systemen worden uitgevoerd op supranationaal, nationaal en subnationaal (staat, provincie en stad) niveau. Emissiehandelssystemen worden gebruikt door rechtsgebieden die samen 42 % van het wereldwijde bbp vormen. De emissiehandelssystemen omvatten 9 % van de wereldwijde broeikasgasemissies, en bijna een zesde van de wereldbevolking woont in een gebied waar een ETS van kracht is. Nog eens 24 systemen zijn in ontwikkeling of worden overwogen ⁽²⁾.

2.2.2. De bestaande ETS'en zijn:

— op supranationaal niveau: het EU-ETS, dat de EU-lidstaten plus IJsland, Liechtenstein en Noorwegen omvat

⁽¹⁾ PB C 353 van 18.10.2019, blz. 59.

⁽²⁾ https://icapcarbonaction.com/en?option=com_attach&task=download&id=677

- op nationaal niveau: Kazachstan, Mexico, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Zwitserland
- op provinciaal en staatsniveau: Californië, Connecticut, Delaware, Fujian, Guangdong, Hubei, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Nova Scotia, Quebec, Rhode Island, Vermont
- op stadsniveau: Beijing, Chongqing, Saitama, Shanghai, Shenzhen, Tianjin, Tokio.

2.2.3. Het EU-ETS is het grootste en oudste ETS. Het omvat circa 45 % van de emissies van de EU en werd in 2005 in het leven geroepen. Zowel qua omvang als startdatum wordt het gevolgd door Californië en Zuid-Korea.

2.3. *Gemeenschappelijke en specifieke kenmerken van koolstofmarkten*

2.3.1. Gemeenschappelijke kenmerken

2.3.1.1. Hoewel er geen identieke ETS'en bestaan, zijn bepaalde kenmerken en ontwerpkeuzes bij de verschillende systemen hetzelfde, of ten minste in de meest gevallen:

- sectorale dekking: de meeste ETS'en zijn van toepassing op de energie- en industriële sectoren, die in de meeste landen verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van de nationale broeikasgasemissies,
- regels voor de toewijzing: in de meeste systemen wordt bij de toewijzing van emissierechten onderscheid gemaakt tussen kosteloze toewijzing en veiling,
- regels voor koolstoflekage en concurrentie: de meeste systemen wijzen rechten kosteloos toe aan ondernemingen die de voorschriften naleven in sectoren waarin het risico op koolstoflekage hoog wordt geacht, om hun concurrentievermogen in stand te houden.

2.3.2. Specifieke kenmerken

2.3.2.1. Er zijn echter ook verschillen tussen de ETS'en, met name tussen specifieke kenmerken van het ontwerp:

- sectorale dekking: de specifieke sectorale dekking verschilt per ETS. Sommige ETS'en zijn bijvoorbeeld alleen van toepassing op de energiesector, terwijl andere naast de energiesector en de industrie ook andere sectoren omvatten zoals afvalverwerking, vervoer, binnenlandse luchtvaart, gebouwen en bosbouw;
- voorschriften voor marktstabiliteit: meerdere ETS'en omvatten voorschriften ten behoeve van marktstabiliteit, die de vorm kunnen hebben van minimum- en maximumprijzen en rechtenreserves;
- flexibiliteitsregelingen: de beschikbaarheid van flexibiliteitsregelingen zoals bankdiensten, leningen en het gebruik van internationale kredieten, en de hiervoor geldende regels, verschillen per ETS;
- koolstofprijs: in een ETS geldt geen vaste koolstofprijs (specifieke prijsvoorschriften uitgezonderd, zoals minimum- en maximumprijzen), maar worden de prijzen bepaald door het evenwicht en de dynamiek in de markt. Daarom lopen de prijzen in de verschillende ETS'en uiteen van enkele euro tot meer dan 30 EUR per ton;
- plafondverlaging: het tempo waarmee het plafond van jaar tot jaar wordt verlaagd, verschilt per ETS en is een afspiegeling van het ambitieniveau van de emissiereductiedoelstelling voor de lange termijn van het land;
- regels voor koolstoflekage en concurrentie: de specifieke regels voor koolstoflekage en de sector waarop deze regels van toepassing zijn, verschillen per ETS;
- het gebruik van inkomsten: de inkomsten van de veiling van rechten kunnen op verschillende manieren worden gebruikt. In sommige systemen worden ze voor specifieke doelen gebruikt, zoals steun aan onderzoek en ontwikkeling, compensatie voor de getroffen ondernemingen enz., terwijl ze in andere systemen in de algemene overheidsbegroting vloeien. In de EU moeten de lidstaten ten minste 50 % van de veilinginkomsten voor doelen in verband met klimaat en energie aanwenden.

2.4. *Kort overzicht van het EU-ETS, de eerste en grootste koolstofmarkt*

2.4.1. Het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) is het eerste en grootste plafond- en handelssysteem voor de reductie van broeikasgasemissies ⁽³⁾. Het EU-ETS is in drie opeenvolgende fasen opgericht en uitgebreid: fase I (2005-2007), fase II (2008-2012, gekoppeld met de eerste verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto), fase III (2013-2020, gekoppeld met de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto) ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ IETA: 10 years of Emissions Trading in Europe: towards a new beginning?, mei 2015, http://www.ieta.org/resources/EU/EUETS%20Paper%20May_FINAL.pdf

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

2.4.2. De aankomende fase IV begint in 2021 en loopt tot 2030. Het EU-ETS omvat circa 11 000 energiecentrales, fabrieken en andere vaste installaties, alsook luchtvaartactiviteiten, in 30 landen: de 27 lidstaten van de EU en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. In totaal is het EU-ETS van toepassing op ongeveer 45 % van de totale broeikasgasemissies van de EU ⁽⁵⁾.

2.4.3. Het in oktober 2014 vastgestelde EU-beleidskader voor klimaat en energie voor 2030 herbevestigt de strategie van Europa voor decarbonisatie, en verlengt de decarbonisatiedoelen van het blok tot na 2020, waaronder ook het doel om broeikasgasemissies met ten minste 40 % te verminderen tegen 2030 (ten opzichte van het niveau van 1990).

2.4.4. De bijdrage van het EU-ETS aan de verwezenlijking van de bovengenoemde broeikasgasemissiereducties tegen 2030 bestaat uit een emissiereductie van 43 % (ten opzichte van 2005) in de sectoren waarop het EU-ETS van toepassing is ⁽⁶⁾. Fase IV van het EU-ETS loopt van 2021 tot 2030. Het doel van Fase IV is om het tempo van de emissiereducties op te voeren, doeltreffendere koolstoflekkageregels te formuleren en koolstofarme innovatie en modernisering van de energiesector te financieren ⁽⁷⁾. De Europese Commissie heeft nieuwe regels ingevoerd om het EU-ETS vóór het ingaan van fase IV te hervormen en, belangrijker nog, het traject voor verlaging van het plafond in lijn te brengen met de emissiereductiedoelstelling voor 2030.

2.5. Aanvullende maatregelen in het kader van een globaal EU-klimaatbeleid

2.5.1. Op EU-niveau is het EU-ETS niet het enige EU-brede beleid dat is ingevoerd om de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2020 te behalen. In het klimaat- en energiepakket van de EU voor 2020 zijn drie verschillende doelstellingen vastgesteld, die uiterlijk in 2020 moeten worden behaald:

- een vermindering van broeikasgasemissies met 20 % ten opzichte van het niveau van 1990;
- een aandeel hernieuwbare energie van 20 % in de energiemix van het blok;
- een verbetering van de energie-efficiëntie met 20 %.

2.5.2. Terwijl het EU-ETS bedoeld was als voornaamste beleidsinstrument om de Europese economie koolstofvrij te maken en de eerste doelstelling te behalen, werden de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn betreffende energie-efficiëntie aangenomen om de tweede en de derde doelstelling te verwezenlijken.

2.5.3. Daarnaast heeft een aantal lidstaten aanvullende en overlappende beleidsmaatregelen op nationaal niveau ingevoerd, hoofdzakelijk in de vorm van minimumprijzen en uitfasering van steenkool. Om ervoor te zorgen dat regelgeving doeltreffend is, is het belangrijk de negatieve gevolgen van aanvullend en overlappend beleid te vermijden.

2.5.4. De uitvoering van aanvullende en overlappende beleidsmaatregelen kan de werking van de koolstofmarkt van de EU in aanzienlijke mate beïnvloeden. Een scherpe daling van de uitstoot door deze beleidsmaatregelen kan leiden tot een kleinere vraag naar emissierechten met als gevolg een verstoring van het marktevenwicht.

2.5.5. Dit effect kan tot op zekere hoogte worden opgevangen door de marktstabiliteitsreserve (MSR), die in januari 2019 in werking is getreden en tot doel heeft het overschot aan rechten dat zich in de markt opbouwt te absorberen. In de periode 2019-2023 zal de MSR 24 % van het overschot opnemen. Dit zal vanaf 2024 dalen naar 12 %, en vanaf 2023 zullen de rechten in de MSR die het totale aantal in de voorgaande jaren geveilde rechten overschrijden, niet langer geldig zijn. Desondanks is het van cruciaal belang om te zorgen voor meer transparantie en een betere vergelijkbaarheid van deze overlappende beleidsmaatregelen met het EU-ETS en om, waar de invloed aanzienlijk is, de negatieve effecten tot een minimum te beperken.

2.5.6. De kwestie van subsidies voor fossiele brandstoffen die op nationaal en regionaal niveau worden toegekend, moet hoger op de agenda van de EU worden geplaatst gezien de omvang ervan: tot 300 miljard EUR per jaar, oftewel een derde van de totale investering voor de Green Deal, opdat de EU een proactiever engagement aangaat in de aankomende onderhandelingen in de WTO over wereldwijde uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁷⁾ Europese Commissie (klimaatactie): herziening voor fase 4 (2021-2030), laatst geraadpleegd in maart 2018, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en

2.5.7. Het EESC beschouwt hernieuwbare energiebronnen ook als krachtig instrument voor regionale ontwikkeling (biomassa, windenergie, zonne-energie enz.). De belangrijkste uitdaging was het combineren van beide beleidsterreinen, te weten de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen (steenkool, olie) en de invoering van prikkels voor hernieuwbare energiebronnen.

3. Uitdagingen en kansen voor de toekomst van de koolstofmarkten

3.1. COVID-19 en de gevolgen ervan voor het klimaatbeleid

3.1.1. In de EU hebben lockdownmaatregelen geleid tot een daling van de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) van 58 % per dag⁽⁸⁾. Als deze maatregelen in een meerderheid van de lidstaten 45 dagen duren, kan in 2020 45 megaton CO₂ worden vermeden, wat neerkomt op 5 % van de jaarlijkse uitstoot in de EU. In het wegvervoer en de luchtvaart is de dagelijkse uitstoot tienmaal lager dan normaal, en wordt 40 % minder energie verbruikt.

3.1.2. Verwacht wordt dat de huidige daling van emissies tijdelijk is en de EU binnenkort met dezelfde decarbonisatie-uitdagingen te maken zal hebben⁽⁹⁾. De Europese Green Deal moet dus volgens het voorziene tijdschema tot uitvoering worden gebracht. Zelfs het kleinste oponthoud zal de afstand naar de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 vergroten.

3.1.3. De marktinstrumenten voor de vermindering van broeikasgasemissies tonen een goede veerkracht ten aanzien van de gevolgen van COVID-19. De prijzen voor emissierechten zijn gedaald, wat de verwachting van een kleinere vraag weerspiegelt en getroffen ondernemingen tijdelijk soelaas biedt. De marktstabiliteitsmaatregelen die in de meeste van de bestaande emissiehandelssystemen zijn ingebouwd, voorkomen dat de koolstofprijzen onder een bepaald niveau zakken en dat de daling op middellange tot lange termijn doorzet. Het is belangrijk dat deze maatregelen in staat zijn om het effect van COVID-19 te weerstaan. Dit is van essentieel belang voor zekerheid over de koolstofprijzen op lange termijn. De toezichthouders zijn bovendien in staat gebleken om te zorgen voor flexibiliteit op het vlak van naleving en wettelijke termijnen in tijden van uiterst ontwrichtende omstandigheden.

3.2. De vaststelling van gemeenschappelijke regels om het potentieel van koolstofmarkten te ontsluiten (artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs)

3.2.1. De in december 2015 ondertekende Overeenkomst van Parijs heeft de weg geëffend voor actie op het gebied van klimaatverandering tot in de tweede helft van de eeuw, of zelfs ver daarna. Volgens de Overeenkomst van Parijs worden deelnemende landen geacht nationaal bepaalde bijdragen te presenteren waarin hun bijdrage aan het algemene doel van de overeenkomst wordt uiteengezet. Nationaal bepaalde bijdragen lopen over het algemeen sterk uiteen, maar omvatten meestal een emissiereductiedoelstelling voor de komende tien jaar.

3.2.2. Artikel 6 heeft tot doel een kader vast te stellen voor samenwerking tussen de landen voor de uitvoering van de nationaal bepaalde bijdragen, onder andere via op de markt gebaseerde benaderingen. Op grond van dit artikel zou dus een kader kunnen worden vastgesteld voor de opzet van een internationale koolstofmarkt in het kader van de Overeenkomst van Parijs. Nog belangrijker is dat het de motor achter de invoering en uitbreiding van koolstofbeprijzingsbeleid en emissiehandelssystemen kan zijn. Landen met een ETS hebben via artikel 6 de mogelijkheid om hun systeem met andere ETS'en te verbinden en die verbinding te gebruiken als manier om hun nationaal bepaalde bijdrage te realiseren. Landen kunnen ook internationale kredieten verwerven die ze kunnen gebruiken voor naleving van hun binnenlandse beleidsmaatregelen via een internationaal markt kader. Onderhandelingen binnen de Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag van de VN hebben tijdens de COP24 in 2018 en tijdens de COP25 in 2019 niet geleid tot vaststelling van richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 6 wegens aanzienlijke meningsverschillen tussen sommige partijen. De vaststelling van richtsnoeren inzake artikel 6 staat nu op de agenda voor de COP26, en het is van levensbelang dit proces zonder verder oponthoud af te ronden.

3.3. De totstandkoming van een ambitieuze en evenwichtige bilaterale overeenkomst over de koolstofmarkten tussen de EU-27 en het VK

3.3.1. Er heerst overeenstemming binnen de Europese Commissie dat het VK een uitstekende partner zou zijn voor kwesties omtrent klimaatverandering, maar men denkt ook dat, om de tand des tijds te kunnen trotseren, duidelijke klimaatbepalingen in de overeenkomst moeten worden opgenomen teneinde een kader te scheppen voor de manoeuvres van het VK om van de EU-regels af te wijken.

⁽⁸⁾ Sia Partners: CO₂ emissions in the EU, 1 april 2020.

⁽⁹⁾ Carbon Brief: [https://www.carbonbrief.org/analysis-what-impact-will-the-coronavirus-pandemic-have-on-atmospheric-CO₂](https://www.carbonbrief.org/analysis-what-impact-will-the-coronavirus-pandemic-have-on-atmospheric-CO2), 7 mei 2020.

3.3.2. De EU-benadering is gebaseerd op vier elementen:

- De Overeenkomst van Parijs moet een essentieel onderdeel van de vrijhandelsovereenkomst worden. Dat betekent dat een partij de bepalingen van de vrijhandelsovereenkomst kan opschorten als de andere partij een bepaling van de Overeenkomst van Parijs heeft geschonden.
- Beide partijen moeten hun toezeggingen inzake klimaatneutraliteit tegen 2050 opnieuw bevestigen: het Verenigd Koninkrijk heeft zelf al wetgeving aangenomen, maar een bepaling in de toekomstige overeenkomst tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk zou deze verbintenis nog versterken.
- Een gelijk speelveld en een niet-verlagingsclausule: dit is voor de EU een cruciaal element. Wil dit partnerschap de tand des tijds kunnen trotseren, dan moeten we er zeker van kunnen zijn dat toekomstige regeringen van het VK niet zullen raken aan de bestaande strenge normen inzake de strijd tegen klimaatverandering.
- Opzet van een Brits systeem voor koolstofbeprijzing: het VK heeft besloten uit het EU-ETS te stappen. In 2019 vertegenwoordigde het VK 7 % van de totale ETS-rechten, en in bepaalde sectoren zoals de luchtvaart bedroeg zijn aandeel zelfs 19 %. Het is dus van cruciaal belang dat het VK zijn eigen markt bouwt en daarbij rekening houdt met de verenigbaarheid met het EU-systeem. Het VK heeft op 1 juni een voorstel voor een eigen ETS gepresenteerd. De EU staat open voor de mogelijkheid van een overeenkomst met het VK om de toekomstige ETS'en aan elkaar te koppelen, op voorwaarde dat de integriteit van het EU-ETS daarmee niet wordt ondermijnd.

3.4. Geleerde lessen van de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) en kansen voor bilaterale samenwerking op het gebied van klimaat

3.4.1. Een bepaling die handel en milieu met elkaar verbindt is opgenomen in artikel 24.4 van de CETA, waarin Canada en de EU zich allebei opnieuw verbinden tot de uitvoering van de multilaterale overeenkomsten die zij hebben ondertekend. Deze bepaling kan een brug vormen voor besprekingen tussen Canada en de EU over de uitvoering van multilaterale milieuovereenkomsten waarbij gemeenschappelijke zorgen worden gedeeld, met een basis voor Canada en de EU om in het kader van de Overeenkomst van Parijs nieuwe samenwerkingsinitiatieven op het gebied van klimaat te ontwikkelen of te sturen.

3.4.2. Artikel 22.3 van de CETA pleit voor samenwerking bij handel tussen Canada en de EU met steun voor duurzame ontwikkeling. Het werkplan van artikel 24 omvat samenwerking met betrekking tot het effect van handel en investeringen op het milieubeleid en inachtneming van handelsgerelateerde aspecten van het klimaatsysteem, zoals koolstofmarkten en overdracht en ontwikkeling van schone technologie. Artikel 24.12 bevat een lijst van tien illustratieve gebieden van potentiële samenwerking bij milieuvraagstukken tussen de partijen, en sommigen zien de CETA als een platform dat nationale beleidsontwikkeling multilateraal kan maken.

3.4.3. Gezamenlijke inspanningen van de EU en Canada voor koolstofcorrecties aan de grens is een van de gebieden van potentiële samenwerking bij "handelsgerelateerde aspecten van de huidige en toekomstige internationale regeling in verband met klimaatverandering". Deze samenwerking kan plaatsvinden op het gebied van informatie-uitwisseling en vaststelling van beste praktijken, bijvoorbeeld met betrekking tot de berekening van gegenereerde CO₂-uitstoot bij verhandelde producten of de afstemming van methoden voor de aanpak van concurrentievermogen en lekkage in emissie-intensieve en aan handel blootgestelde sectoren waarop momenteel de nationale ETS'en in zowel Canada als de EU van toepassing zijn.

3.4.4. Met steun van de getroffen industrieën zoals cement of aluminium zou het haalbaar worden om gezamenlijke proefprojecten op te zetten waarbij de EU en Canada samenwerken bij het ontwerp van een ETS en het uitstippelen van benaderingen om concurrentievermogen te behouden en lekkage te voorkomen (bijvoorbeeld gemeenschappelijke maatstaven en methoden voor de berekening van kosteloze toewijzingen, gemeenschappelijke koolstofcorrecties aan de grens enz.).

3.5. Geleerde lessen van de uitbreiding van de sectorale dekking: vervoer en brandstoffen

3.5.1. Bij de verkenning van toekomstige wijzigingen in het EU-ETS moet grondige aandacht worden besteed aan ervaringen met het ontwerp en het beheer van de markt in de subnationale emissiehandelsstelsels in Noord-Amerika. Een specifiek punt waar voor de EU waardevolle lessen te leren zijn, is de uitbreiding van de dekking van het ETS van Californië en Quebec naar de vervoerssector en de brandstoffensector. Sinds 2015 zijn distributeurs van vervoersbrandstoffen, aardgas en andere brandstoffen in Californië en Quebec onderworpen aan nalegingsverplichtingen in het kader van het plafond- en handelsprogramma van het Western Climate Initiative (WCI). Betrokken ondernemingen in deze sector krijgen geen kosteloze rechten toegewezen, maar zijn verplicht deze in te kopen via driemaandelijks, door de staat georganiseerde veilingen of op de private secundaire markt.

3.5.2. Een andere ontwikkeling in de VS die het observeren waard is, is het Transportation Climate Initiative⁽¹⁰⁾ (TCI), een regionaal samenwerkingsverband van 12 noordoostelijke en Midden-Atlantische staten en het District of Columbia, dat ernaar streeft de vervoerssector te verbeteren, een economie met schone energie te ontwikkelen en de koolstofemissies van de vervoerssector terug te dringen. Het initiatief bouwt voort op de leidende rol van de regio in de vermindering van broeikasgasemissies in de energiesector via een regionaal, op naleving gebaseerd plafond- en handelsprogramma, het in 2009 ingevoerde Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI). Aangezien een derde van alle broeikasgasemissies in de rechtsgebieden van het TCI afkomstig zijn van de vervoerssector, werken de deelnemende staten in de loop van 2020 aan de ontwikkeling van een op samenwerking gebaseerde “modelregel”-benadering met aanbevelingen voor het ontwerp van een ETS-programma voor de aanpak van de emissies van deze sector die nog buiten de dekking vallen en blijven stijgen. De bedoeling is dat voor nieuwe of uitgebreide ETS-programma's al voor 2022 een eerste nalevingstermijn wordt ingevoerd.

3.5.3. De klimaat- en economische voordelen van een bredere sectorale dekking van het ETS zijn duidelijk: hoe groter en breder de markt, hoe groter het aantal marktdeelnemers, reductiemogelijkheden, technologische innovaties en efficiëntieverbeteringen, met als resultaat lagere programmakosten en reductiekosten per ton, een grotere portefeuille van emissiereducties, en schone financiering en investering.

4. Uitdagingen voor het klimaat- en industriebeleid van de EU

4.1. Een succesvolle herziening van het ETS

4.1.1. In het in oktober 2014 vastgestelde EU-beleidskader voor klimaat en energie voor 2030 zijn de volgende doelen vastgesteld:

- vermindering van broeikasgasemissies met ten minste 40 % (ten opzichte van het niveau van 1990);
- een aandeel hernieuwbare energie van ten minste 27 %;
- verbetering van de energie-efficiëntie met ten minste 27 %.

4.1.2. In het kader van de in december 2019 voorgestelde Europese Green Deal beoogt de Europese Commissie het streefcijfer van de EU voor 2030 te verhogen, ook voor het EU-ETS. Het doel is om het algemene reductiestreefcijfer van 40 % te verhogen naar 50 % of 55 %, teneinde de emissies van de EU op de juiste koers te brengen om klimaatneutraliteit te bereiken tegen 2050. Het volledige en gedetailleerde plan voor de verhoging van de streefcijfers voor 2030 zal naar verwachting in oktober 2020 worden gepresenteerd, en in juni 2021 zullen specifieke voorstellen voor de herziening van relevante wetgevingsmaatregelen worden voorgesteld. Deze voorstellen zullen ook een herziening van de EU-ETS-richtlijn omvatten, mogelijk in combinatie met een herziening van de marktstabiliteitsreserve.

4.1.3. Dit houdt in dat het streefcijfer voor 2030 van het EU-ETS en de regels van het systeem de komende jaren aan een grondige herziening zullen worden onderworpen. Cruciaal is dat in de loop van dit herzieningsproces in detail aandacht wordt besteed aan de hoofdkenmerken van het EU-ETS en hun invloed op de Europese industrie.

4.2. Het ontwerp en de uitvoering van een EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens

4.2.1. Het idee van een koolstofbelasting aan de grenzen van de EU stond al op de agenda van Ursula von der Leyen toen zij nog kandidaat was. Sinds haar benoeming als voorzitter van de Europese Commissie is deze reflectie over EU-mechanismen voor koolstofcorrectie, die verschillende vormen kunnen aannemen, zoals belastingen, spiegel-ETS of normen, een prioriteit voor de Europese Commissie.

4.2.2. DG TAXUD heeft in maart 2020 een onlineraadpleging gehouden om de standpunten van alle belanghebbenden te verzamelen. De resultaten van deze raadpleging en debatten met deskundigen uit de lidstaten zullen van pas komen bij de formulering van een wetsvoorstel in het voorjaar van 2021. De toekomstige koolstofmaatregelen moeten in overeenstemming zijn met de WTO-regels en andere internationale verplichtingen van de EU. Dit betekent in wezen dat ze volgens de jurisprudentie niet-discriminerend en evenredig moeten zijn.

4.3. Het EESC raadt de Commissie aan om dieper na te denken over de verschillende beleidsopties, zoals een hervormd ETS, koolstofcorrectie aan de grens, en een btw-tarief dat is afgestemd op de koolstofintensiteit, en om deze te vergelijken op het punt van:

- effecten op koolstof- en investeringslekkage, in een toekomstige situatie van hogere prijzen en een geringere beschikbaarheid van ETS-emissierechten in de EU;
- rechtszekerheid over naleving van de WTO-regels;

⁽¹⁰⁾ <https://www.transportationandclimate.org/content/about-us>

- aanvaarding door handelspartners;
- technische haalbaarheid, met name gezien het bestaan van wereldwijd aanvaarde boekhoud- en metingsnormen en van betrouwbare en erkende databanken ⁽¹⁾.

4.4. Voordelen van een EU-mechanisme voor koolstofcorrectie

4.4.1. Een dergelijk mechanisme zal energie-intensieve ondernemingen in de EU (staal en cement bijvoorbeeld) beschermen tegen goedkopere invoer uit derde landen die geen of een zwakker klimaatbeleid voeren (geen koolstofmarkt, geen koolstofbeprijzing). Deze correctie zal een gelijk speelveld tussen ondernemingen uit de EU en derde landen creëren dat bijvoorbeeld de vorm kan aannemen van een heffing op ingevoerde goederen op basis van gemiddelde prijzen in het EU-ETS. Zulke mechanismen zullen koolstoflekkages en een neerwaartse spiraal voor energie-intensieve industrieën helpen voorkomen en tevens de concurrentiekracht van EU-ondernemingen beschermen en de concurrentiekracht van goedkope koolstofintensieve invoer verminderen.

4.4.2. Omdat de EU verantwoordelijk is voor 10 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen, kan een dergelijk mechanisme ook een positief signaal afgeven aan gelijkgestemde landen die handel drijven met de EU (Canada, het VK, Zwitserland), die zullen profiteren van een soort wederzijdse erkenning van hun eigen ETS en hun eigen bedrijven zullen vrijstellen van het betalen van uitvoerheffingen voor de EU-27.

4.4.3. Op deze manier zal de EU zorgen voor coherentie tussen haar interne en externe verbintenissen en haar klimaatbeleid verbeteren met de herziening van de energierichtlijn teneinde de doelstelling om de broeikasgasemissies met 50-55 % te verlagen tegen 2030 ten opzichte van het niveau van 1990 en koolstofneutraliteit te bereiken in 2050, te verwezenlijken.

4.4.4. Deze potentiële koolstofgrensmaatregelen kunnen een alternatief vormen voor de huidige maatregelen ter bescherming tegen het risico van koolstoflekkage in het emissiehandelssysteem van de EU (kosteloze toewijzing van CO₂-quota na grondige analyse van het emissieprofiel, de beste beschikbare technologie enz.). Er loopt een discussie over de vraag of een koolstofgrensmaatregel de bestaande concurrentie maatregelen in verschillende sectoren en/of in dezelfde sector moet vervangen of parallel hieraan moet worden ingevoerd. Het is ook belangrijk om te begrijpen wat de gevolgen voor de invoer en uitvoer van elektriciteit in onderlinge verbonden netten kunnen zijn.

4.5. Nadelen van een EU-mechanisme voor koolstofcorrectie

4.5.1. Het gebruik van koolstofgrensmaatregelen kan derde landen die grondstoffen aan de EU leveren, zoals de VS, China of India, aansporen tot vergelding, wat nieuwe handelsbarrières zal opwerpen in een situatie waarin de krimp van de wereldhandel als gevolg van COVID-19 enorme proporties — van 18 % tot 32 % — zal aannemen, volgens een recente publicatie van de WTO.

4.5.2. Het gebruik van een koolstofcorrectie aan de grens kan ook de multilaterale benadering van de Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering ondermijnen en kan worden beschouwd als een afwijzing van internationale samenwerking ten gunste van een meer unilaterale aanpak.

4.5.3. De invoer van bepaalde grondstoffen uit derde landen met een slecht klimaatbeleid zal duurder worden voor kopers in de EU. Daardoor kan het prijsconcurrentievermogen van sommige grote Europese productiebedrijven (in de automobiellindustrie en de bouwsector) die deze grondstoffen verwerken, afnemen, en kan de uitvoer van de eindproducten uit de EU veranderen.

4.5.4. De sectorale dekking van koolstofcorrectie aan de grens kan eventueel afwijken van de dekking van de bestaande maatregelen om het concurrentievermogen te beschermen: de dekking van koolstofgrensmaatregelen kan eventueel worden beperkt tot sectoren als cement en staal waar het risico op koolstoflekkage het hoogst is, terwijl de sectorale dekking van de maatregelen tegen koolstoflekkage ruimer is (bijvoorbeeld chemicaliën, textielververij en afwerkingsactiviteiten).

4.6. De sectorale aanpak

4.6.1. De staalindustrie in de EU staat onder druk door sterke wereldwijde concurrentie met staalfabrikanten in China, Turkije, Algerije of Iran, die geen ETS voor deze sector hanteren en al 30 miljoen ton staal naar de EU hebben geëxporteerd. De Europese Vereniging van IJzer- en Staalproducerende Industrieën (EUROFER) is om milieu-, economische en juridische redenen voorstander van de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en ziet het als een voorwaarde om het risico op koolstoflekkage te vermijden. Dit mechanisme moet betrekking hebben op afgewerkte en halfafgewerkte staalproducten, gebaseerd zijn op een adequaat rekensysteem voor de meting van de CO₂-voetafdruk van de producten via bepaalde "gelijkwaardigheidsovereenkomsten" met derde landen en gedurende een overgangperiode parallel met de kosteloze toewijzing van quota via het EU-ETS bestaan.

⁽¹⁾ Zie voetnoot 1.

4.6.2. De Europese cementvereniging Cembureau is gunstig gestemd over het idee van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens gezien het hoge risico van koolstoflekkage in een EU-industrie met lage marges. Deze sector, die zich heeft verbonden tot een langlopende investeringscyclus om het doel van klimaatneutraliteit tegen 2050 te behalen, stelt een aantal voorwaarden, zoals een transparante methode, naleving van de WTO-regels, een brede sectorale dekking van alle sectoren die ook onder het ETS vallen en het gelijktijdige behoud van de kosteloze toewijzing van quota tot 2030.

4.7. *Dialogo met derde landen*

4.7.1. Het EESC is er voorstander van om de dialoog aan te gaan met derde landen om de inhoud van koolstofgrensmaatregelen en de uitwerking ervan op hun uitvoer naar de EU te bespreken. Deze dialoog moet een andere vorm aannemen voor landen met een ambitieus klimaatbeleid (zoals Canada) dan voor landen zonder ambitieus klimaatbeleid (de VS, China, Rusland).

4.7.2. We weten bijvoorbeeld dat de Amerikaanse overheid het verloop van het debat over EU-maatregelen voor koolstofcorrecties aan de grens scherp in de gaten houdt. Binnen de WTO hebben sommige Amerikaanse ambtenaren tijdens het proces van beoordeling van het handelsbeleid van de EU al hun bezorgdheid geuit over eventuele koolstofgrensmaatregelen van de EU.

4.8. *Het einddoel van wereldwijde koolstofbeprijzing*

4.8.1. Het EESC beklemtoont dat de verschillende beschikbare instrumenten moeten worden gecombineerd en geharmoniseerd om de klimaatcrisis te beteugelen. Aangezien de betrokken internationale organisaties en ondernemingen van mening zijn dat het signaal van koolstofbeprijzing van wezenlijk belang is om echte vooruitgang te boeken bij de bestrijding van de klimaatverandering en het creëren van een aantrekkelijke omgeving voor investeringen op lange termijn om de ecologische transitie voor publieke en private actoren (industrie, vervoer, huisvesting, landbouw enz.) te versnellen, pleit het EESC voor harmonisatie van de benaderingen in verschillende rechtsgebieden, wat uiteindelijk moet leiden tot het ontstaan van een vergelijkbaar prijssignaal in verschillende rechtsgebieden.

4.8.2. In de overgangperiode tot de vaststelling van een vergelijkbaar prijssignaal, alsook een gemeenschappelijk overeengekomen methode voor de meting van koolstofvoetafdrukken, moet de regionale koolstofbeprijzing tussen gelijkgestemde landen (de EU-27, het VK, Zwitserland, Latijns-Amerika, het Midden-Westen van de VS, Zuidoost-Azië en anderen) geleidelijk worden geharmoniseerd. De totstandbrenging van dergelijke regionale koolstofmarkten betekent dat er gemeenschappelijke koolstofmarktinfrastructuren moeten bestaan (een soort interne koolstofmarkt), terwijl bepaalde koolstofspectifieke mechanismen ten opzichte van derde landen kunnen worden ingevoerd.

4.8.3. Om te voorkomen dat een koolstofhandelsoorlog ontstaat tussen landen en regionale douane-unies, moet echter een WTO-vrijstelling worden ingevoerd waarmee de regels voor deze mechanismen voor koolstofcorrectie aan de grens (koolstofbelasting, spiegel-ETS, normen) worden vastgesteld en naleving van de twee WTO-beginselen, evenredigheid en non-discriminatie, wordt gegarandeerd.

Brussel, 18 september 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER