

Problem the initiative aims to tackle

As long as many international partners do not share the same climate ambition as the EU, there is a risk of carbon leakage. Carbon leakage occurs when production is transferred from the EU to other countries with lower ambition for emission reduction, or when EU products are replaced by more carbon-intensive imports. If this risk materializes, there will be no reduction in global emissions, and this will frustrate the efforts of the EU and its industries to meet the global climate objectives of the Paris Agreement.

In this context, a carbon border adjustment mechanism would ensure that the price of imports reflect more accurately their carbon content. The measure would need to be designed to comply with World Trade Organization rules and other international obligations of the EU. It would be an alternative to the measures that currently address the risk of carbon leakage in the EU's Emissions Trading System ("EU ETS").

Since 2013, the risk of carbon leakage has been effectively addressed for those sectors regulated under the EU ETS that are exposed to the risk of carbon leakage – such as for example steel - by granting free allowances, based on the emissions performance of the best installations under the system (benchmarks). The EU ETS Directive provides for this system to continue at least until 2030. In addition, since the price of carbon is incorporated in electricity prices and passed on to consumers, possibly becoming an indirect source of carbon leakage for some energy-intensive sectors, Member States have the possibility to compensate some electro-intensive industries for the increase in electricity prices resulting from the ETS, provided they comply with EU State aid rules.

Max 20 Lines

Vor dem Hintergrund von global unterschiedlichen Klimaambitionen, der handelspolitisch schwierigen Situation der Stahlindustrie und den zu erwartenden ökonomischen Folgen der COVID-19 Krise muss das Risiko eines Carbon Leakage über die bisher vorhandenen Maßnahmen hinaus deutlich verringert werden. Hierbei ist zu beachten, dass eine CO<sub>2</sub> Grenzausgleichsmaßnahme ein zusätzliches Schutzinstrument darstellen kann, das im Gegensatz zu den bisherigen Maßnahmen - die das Risiko einer Produktionsverlagerung ins Ausland minimieren sollen - den Fokus auf Emissionen haben soll, die durch Importe in den Binnenmarkt der EU gelangen. Die Wirkung des Mechanismus darf nicht darauf beschränkt sein, Nachteile auszugleichen, die sich aus dem Import in die EU ergeben. Der Vorschlag sollte auch Instrumente beinhalten, die die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte im internationalen Wettbewerb sichern. Solange Drittstaaten nicht ein vergleichbares Ambitionsniveau für den Klimaschutz realisieren, sind für europäische Produkte weiterhin Wettbewerbsnachteile zu erwarten. Der Fokus der Maßnahmen muss auf der CO<sub>2</sub> - Intensität und den damit verbundenen Kosten innerhalb der EU liegen. Die aus Maßnahmen resultierenden Einnahmen sollen innerhalb der EU dazu dienen, die Transformation der Industrie – hin zur CO<sub>2</sub> - Neutralität im Jahr 2050- weiter voranzutreiben. Zudem sollen die Maßnahmen, Industrien außerhalb Europas dazu anreizen, komplementär zu den europäischen Maßnahmen, Klimaschutzinvestitionen vorzunehmen. Nur dadurch kann das Gleichgewicht bei den globalen Klimaschutzambitionen hergestellt werden und das Ziel der Staatengemeinschaft, die Erderwärmung auf unter 2 Grad zu reduzieren, erreicht werden.

Basis for EU intervention (legal basis and subsidiarity check)

The legal basis will depend on the design of the measure. Both article 192 (environmental measures including measures of fiscal nature) and article 207 (common commercial policy measures) of the Treaty of the Functioning of the EU may be relevant.

This initiative is strongly linked to the pricing of carbon inside the EU, which is regulated for some sectors through the EU Emissions Trading System, and to some extent through the EU Energy Taxation Directive. A carbon border adjustment measure would apply to imports into the EU. For all these reasons, it is for the EU to take action.

Max 10 lines

Der Erwägungsgrund 24 der Richtlinie 2009/29 unterscheidet zwei Arten von Emissionen: Diejenigen, die in importierten Waren eingebettet sind, und diejenigen Emissionen aus Industrien, die die EU verlassen könnten. Die Bestimmungen der Richtlinie betreffen nur die Verlagerung von Emissionen aus der Produktion in das Ausland. Vorschriften für den CO<sub>2</sub> - Fußabdruck importierter Waren wurden bisher nicht ausgearbeitet. Das WTO - Recht schreibt nicht vor, dass die Mittel zur Vermeidung von CO<sub>2</sub> - Emissionen bei Importen identisch sind oder sogar genau der Vermeidung von CO<sub>2</sub> - Leakage durch die Verlagerung von Produktionen in das Ausland entsprechen. Wenn diese als divergierende Aspekte der Verlagerung von CO<sub>2</sub> - Emissionen betrachtet werden, ergibt sich daraus die Möglichkeit einer zielgerichteten Angehensweise.

Objectives and policy options

The main objective of the carbon border adjustment is fighting climate change by avoiding carbon leakage.

The starting point for the exercise will be the new baseline scenario of the European Green Deal and its higher ambition for 2030.

The Commission will develop a number of policy options based on the following building blocks

#### 1. Type of policy instrument:

The legal and technical feasibility of each measure will need to be carefully assessed, also in relation to the EU's trade acquis (the rules of the World Trade Organization and EU's trade agreements) and other international commitments. The complementarity of the measure with internal carbon pricing, in particular the EU ETS, will also have to be assessed, as well as how it relates to the current measures to avoid the risk of carbon leakage. The measure should be commensurate with the internal EU carbon price.

Various options could include a carbon tax on selected products – both on imported and domestic products, a new carbon customs duty or tax on imports, or the extension of the EU ETS to imports.

#### 2. Methodological approach to evaluating the carbon content and carbon pricing of imported products:

Under the EU ETS, a system of harmonized EU-wide benchmarks has been developed for industrial processes. To the extent that a sector is covered by the EU ETS, a border measure could be based on similar methodological considerations as for ETS, i.e. benchmark values, unless the exporter certifies a lower carbon content and/or a higher carbon cost at origin. The Commission will also look at alternative approaches, e.g. defining carbon content of products, taking into account their interaction with existing and future climate policies.

### 3. Sectoral scope:

An important part of the work will also relate to the selection of sectors subject to this measure. A scoping in terms of sectors concerned will have to be defined to ensure that the measure applies where the risk of carbon leakage is the highest. The assessment will take as starting point the study currently underway that the Commission launched to identify the risk of carbon leakage in the third and fourth trading phases of the EU ETS.

Max 20 lines

Bei einem sektorspezifischen Ansatz muss neben dem Risiko der Produktionsverlagerung auch die Wettbewerbssituation der einzelnen Sektoren mit in Betracht gezogen werden. Im Stahlsektor haben wir neben den steigenden Belastungen durch das ETS in der dritten und vierten Handelsperiode auch weiterhin den starken Importdruck, der nicht zuletzt durch US-Section 232 und die nicht wirksamen europäischen Handelsschutzmaßnahmen noch einmal verstärkt wurde. Der Sektor ist zudem in Deutschland in eine umfassende Wertschöpfungskette mit entsprechenden Abhängigkeiten von der wirtschaftlichen Situation anderer Unternehmen eingebunden. Diese Situation wird sich durch die aktuelle COVID - 19 Krise noch weiter verschärfen.

### Preliminary assessment of expected impacts

#### Likely economic impacts

The impacts will vary depending on the design and in particular on the sectors covered by the adjustment mechanism. The economic efficiency and the impact of any given option on the value chain as well as the induced effects on downstream and upstream sectors of a product will need to be assessed.

The measure is part of the European Green Deal, which is a new growth strategy that aims at transforming the European Union into a modern, resource-efficient and competitive economy where there are no net emissions of greenhouse gases in 2050 and where economic growth is decoupled from resource use. It will contribute to decarbonisation while ensuring that the competitiveness of EU industry is not jeopardised by carbon leakage.

Positive impacts on innovation and research are expected from the Green Deal. A carbon adjustment will make it more expensive to import carbon-intensive products, which at the same time can spur changes towards more sustainable products in the EU and in third countries.

The effects of the measure on the EU and third country markets have to be analysed.

#### Likely social impacts

Social and employment impacts will need to be assessed. The European Green Deal emphasises the need to ensure a cost-effective, just, socially balanced and fair transition to a carbon neutral economy.

The impacts will depend to a great extent on the sectors concerned. A carbon border adjustment may increase the price of consumer products including those related to basic needs. Therefore, the analysis will need to consider the potential impact on living standards, especially those of vulnerable groups.

The measure may have positive effects in terms of jobs by avoiding the substitution of EU production by production from third countries with lower climate ambition.

These impacts will also be compared with the likely social impacts of inaction, i.e. increasing the EU climate ambition without any new measures addressing carbon leakage.

#### Likely environmental impacts

The objective of the measure is to prevent environmental harm. A well-designed border adjustment

mechanism should improve the effectiveness of policies aimed at fighting climate change in the EU. It should also promote the adoption of similarly ambitious policies by our trading partners and thus contribute to the reduction of global emissions even further.

Likely impacts on fundamental rights

No impact on fundamental rights is expected.

Likely impacts on simplification and/or administrative burden

To apply a carbon border adjustment, traders and authorities may need to determine the greenhouse gas emissions associated with the production of an imported product. In order to limit the administrative burden, the options considered should build on existing and agreed methodologies. Ancillary verifications, controls and audits of installations in third countries may be needed. The design of the measure will take into account the need to minimize administrative burden.

MAX. 20 lines

Im Zusammenhang mit sozialen Einflüssen wird über steigende Preise aufgrund von Grenzausgleichsmaßnahmen spekuliert. Hierbei muss beachtet werden, dass man dadurch Importe einzudämmen versucht, die zwar auf der einen Seite preisgünstiger sein könnten, aber auf der anderen Seite keinen Beitrag zu den internationalen Klimaambitionen leisten. Zudem muss beachtet werden, dass die oftmals preisgünstigeren Produkte aus dem außereuropäischen Ausland ebenfalls unter schlechteren sozialen Standards als in der EU üblich produziert werden. Eine gut konzipierte Grenzausgleichsmaßnahme kann somit auf der einen Seite die EU vor unfairem Wettbewerb schützen und zudem eine Anhebung von Umwelt- und Sozialstandards in anderen Teilen der Welt anreizen.

Evidence base and data collection

Data and information will be needed for the assessments and analyses underpinning this initiative. A dedicated study on the measure as well as other on-going studies notably on the energy markets and on the EU ETS will provide necessary data.

Data on carbon border adjustment mechanisms in place in California and Quebec should be sought.

Data available on current risk of carbon leakage as well as data on carbon footprint and carbon intensity of different sectors will be used.

Data is also available on the functioning of the EU ETS.

Moreover, the OECD database on effective carbon tax rates can be a valuable source of data.

Max 10 lines

Bei der Erhebung der Daten muss beachtet werden, dass die Datenbasis aus dem EU-ETS für verschiedene Sektoren, wie der Stahlindustrie, nicht den realen Werten entspricht. Daher hat eine gesonderte, valide Datenerhebung zu erfolgen. Hierbei muss beachtet werden, dass die Unternehmen die Möglichkeit bekommen sollten, ihre Daten direkt einzupflegen. Eine Datenerhebung über die nationalen und europäischen Verbände ist in vielen Sektoren aufgrund von kartellrechtlichen Vorgaben nicht zulässig. Zudem sind die Maßstäbe für die Datenerhebung (wie Transparenz und Überprüfbarkeit) unterschiedslos für europäische und nichteuropäische Unternehmen anzuwenden.