



Ändringar av förordningen om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM-förordningen)

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 989

Celexnummer 52025PC0989

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2023/956 as regards the extension of its scope to downstream goods and anti-circumvention measures

Sammanfattning

Europeiska kommissionen (kommissionen) föreslår ändringar i förordningen från (maj 2023 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM-förordningen). Det övergripande syftet med ändringarna är att stärka effektiviteten hos CBAM och därmed minska utsläppen av växthusgaser och bekämpa klimatförändringarna globalt. CBAM ska säkerställa att EU:s klimatambition inte undergrävs av koldioxidläckage, vilket inträffar när företag baserade i EU flyttar produktionen av koldioxidintensiva varor till tredjeländer med mindre ambitiös klimatpolitik. Koldioxidläckage kan också inträffa när EU-produkter ersätts av billigare men mer koldioxidintensiva importprodukter.

För att stärka CBAM:s effektivitet och funktion i att motverka koldioxidläckage föreslår kommissionen ett antal åtgärder. CBAM-förordningens tillämpningsområde föreslås utvidgas till att gälla vissa nedströms varor, bl.a. produkter som används i tunga maskiner och i fordonskomponenter men också vissa hushållsprodukter som t.ex. kylskåp, som innehåller sådana stål- och aluminiumprodukter som omfattas av den nuvarande CBAM-förordningen och som löper stor risk för koldioxidläckage. Förslaget avser således att förhindra koldioxidläckage nedströms i värdekedjan. Kommissionen föreslår också nya regler för åtgärder mot kringgående av CBAM-förordningen. Bland annat

föreslås att CBAM ska omfatta processkrot som insatsvara. Därutöver föreslår kommissionen ändringar i de tekniska reglerna för att göra det enklare att redovisa faktiska utsläppsvärden vid import av elektricitet.

Regeringen är positiv till att CBAM-förordningen ses över i syfte att stärka effektiviteten hos CBAM och därmed minska risken för koldioxidläckage.

I samband med förslaget om nedströms utvidgning av CBAM föreslår kommissionen också att det införs en förordning om inrättandet av tillfällig fond för utfasning av fossila bränslen. Syftet är att tillfälligt stödja EU-producenter av CBAM-varor och minska deras exponering för en kvarstående risk för koldioxidläckage. Det förslaget behandlas i en separat faktapromemoria.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM) är en del av det s.k. Fit för 55-paketet, genom vilket EU höjer ambitionsnivån på klimatområdet med det övergripande målet att till 2030 nå en nettominusning av utsläpp av växthusgaser med 55 procent jämfört med 1990 års nivåer och att uppnå klimatneutralitet i hela ekonomin senast 2050. Se faktapromemoria 2020/21:FPM133 för en beskrivning av det ursprungliga förslaget. Syftet med CBAM är att det ska fungera som skydd mot koldioxidläckage för verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). Koldioxidläckage uppstår om företag inom EU på grund av ökade kostnader till följd av klimatpolitiska regleringar flyttar produktionen av varor till länder utanför EU, eller importerar varor från dessa länder som ersättning för likvärdiga men mindre utsläppsintensiva produkter tillverkade inom EU. Tidigare har det totala antalet utsläppsrätter inom EU ETS varit fler och den konkurrensutsatta industrin inom EU har dessutom fått en stor del av sina utsläppsrätter gratis (s.k. fri tilldelning). För varje år ska enligt utsläppshandelsdirektivet (EU) 2023/959 antalet utsläppsrätter minska och den fria tilldelningen för den konkurrensutsatta industrin i CBAM-sektorerna kommer fasas ut helt fram till 2034, vilket ökar utsläppskostnaden för produktion inom EU. CBAM utjämnar konkurrensvillkoren på den inre

marknaden genom att belägga importerade varor med motsvarande utsläppskostnad som europeiskt producerade varor.

CBAM-förordningen (EU) 2023/956 innebär att importörer av vissa varor (CBAM-varor) som importeras till unionen från tredjeländer är skyldiga att från och med den 1 januari 2026 deklarerar inbäddade utsläpp av växthusgaser i varorna och köpa CBAM-certifikat motsvarande de inbäddade utsläppen. Med inbäddade utsläpp avses de utsläpp av växthusgaser som uppstått i samband med produktionen av en vara. Ett certifikat motsvarar utsläpp av ett ton koldioxidekvivalent och priset på certifikaten sätts utifrån ett veckovist genomsnitt av priserna på utsläppsrätter inom EU ETS. Om producenten har betalat ett koldioxidpris för de inbäddade utsläppen i tredjeland minskar dock skyldigheten att köpa CBAM-certifikat i motsvarande mån. Efter att den finansiella skyldigheten för importörer av CBAM-varor inträdde den 1 januari 2026 krävs det också att importören, eller dennes indirekta tullombud, är godkänd som CBAM-deklarant. CBAM-förordningen tillämpas på import av aluminium, cement, el, gödselmedel, järn och stål, vätgas samt vissa s.k. insatsmaterial. Import av CBAM-varor med ett värde under 150 euro per försändelse är undantaget från CBAM-förordningens tillämpningsområde.

CBAM-förordningen trädde i kraft den 17 maj 2023 och tillämpades under en övergångsperiod (1 oktober 2023–31 december 2025) i begränsad omfattning. Under övergångsperioden var importörer av CBAM-varor endast skyldiga att rapportera inbäddade utsläpp av växthusgaser i varorna och det fanns ingen skyldighet att köpa certifikat för inbäddade utsläpp eller något krav på att vara godkänd som CBAM-deklarant. Syftet med övergångsperioden var dels att kommissionen skulle kunna samla in data för utvärdering av mekanismen, dels att de aktörer som berörs av CBAM-förordningen skulle ges möjlighet att anpassa sina verksamheter.

Företag, branschorganisationer och myndigheter (i flera medlemsstater) har under övergångsperioden påpekat att CBAM-regelverket är administrativt betungande. Detta eftersom importerande företag och privatpersoner måste ansöka om tillstånd för att få importera CBAM-varor, tillse att de får uppgifter om inbäddade utsläpp från producenter i tredje land, rapportera dessa uppgifter och därefter säkerställa betalning för de inbäddade utsläppen.

I syfte att göra EU mer konkurrenskraftigt föreslog kommissionen i ett så kallat omnibusbeslut förenklingar inom ett flertal områden, däribland CBAM-förordningen. Förslagen presenterades den 26 mars 2025. Syftet är att förenkla och stärka mekanismen. Kommissionen föreslog bland annat att det s.k. tröskelvärdet för vilka importörer som ska omfattas av mekanismen ändras så att färre importörer omfattas samtidigt som påverkan på utsläppen blir minimal. Därutöver föreslog kommissionen förenklingar för de importörer som fortsatt omfattas av mekanismen, bland annat gällande rapporteringskrav, beräkning av inbäddade utsläpp och finansiella åtaganden. Se faktapromemoria 2024/25:FPM25 för en beskrivning av ändringsförslaget. Förslaget antogs under hösten 2025 och ändringarna började att tillämpas från den 1 januari 2026.

I syfte att stärka effektiviteten hos CBAM och därmed minska utsläppen av växthusgaser och bekämpa klimatförändringarna globalt föreslår kommissionen nu att utvidga tillämpningsområdet för CBAM-förordning till vissa stål- och aluminiumintensiva nedströms varor och ytterligare åtgärder mot kringgående. Därtill föreslår kommissionen ändringar i de tekniska reglerna för att göra det enklare att redovisa faktiska utsläppsvärden vid import av elektricitet.

Förslaget är en del av den s.k. Given för en ren industri som presenterades den 26 februari 2025 (se faktapromemoria 2024/25:FPM24).

1.2 Förslagets innehåll

CBAM-förordningen gäller för närvarande en begränsad uppsättning basvaror (järn och stål, aluminium, cement, gödningsmedel, väte samt elektricitet). Dessa basmaterial används ofta som insatsvaror i produktionen av varor längre ner i värdekedjan (nedströms varor). CBAM-förordningens tillämpningsområde föreslås utvidgas till att gälla vissa nedströms varor som innehåller sådana stål- och aluminiumprodukter som i dag omfattas av CBAM-förordningen. Det rör sig om både enkla och komplexa produkter, till exempel spikar, kokkärl, dörrar och fönster, vissa elektronikprodukter, fordon och dess tillbehör.

Förslaget innehåller därutöver bestämmelser som syftar till att minska risken för kringgående av CBAM-förordningen. Den nuvarande CBAM-förordningen innehåller flera skyddsåtgärder mot kringgående, bland annat för att hantera risker för att det redovisas för låga inbäddade utsläpp i importerade varor eller

att varor klassificeras felaktigt. Under övergångsperioden har dock olika berörda parter (inklusive nationella behöriga myndigheter, tullmyndigheter, branschorganisationer samt enskilda företag) uttryckt oro över att CBAM-förordningen inte innehåller tillräckliga skyddsåtgärder mot risken för missbruk. Förslaget avser att hantera dessa risker och innebär bland annat att processkrot föreslås ingå i CBAM när det används som insatsvara i produktion av CBAM-varor. Med processkrot avses skrot som uppkommer vid produktionen av stål- och aluminiumvaror och som återanvänds i ny produktion. Förslaget innehåller därutöver ett antal ändringar kopplat till status som godkänd CBAM-deklarant samt en möjlighet att införa ytterligare villkor och bevis för att undvika felaktiga deklARATIONER av utsläppsintensitet som kopplar till brist på spårbarhet. Dessa villkor och bevis bör enligt förslaget utformas på ett sätt som är proportionerligt och som inte belastar operatörer och importörer i onödan.

Förslaget innehåller också ändringar i reglerna om beräkning av utsläppen i importerad elektricitet. Det har under övergångsperioden framkommit kritik mot att standardvärdena för importerad elektricitet enbart beräknas utifrån emissionsfaktorer för de fossila bränslen som används vid produktionen av elektriciteten. Det medför att standardvärdena kan vara för höga jämfört de verkliga inbäddade utsläppen i den importerade elektriciteten. Standardvärdena föreslås därför i stället beräknas utifrån en emissionsfaktor som återspeglar utsläppsintensiteten för alla elkällor i exportländerna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Befintlig nationell lagstiftning på området är lagen (2024:364) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen och förordningen (2024:365) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen.

Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma om kommissionens förslag innebär att ändringar bör göras i befintlig lagstiftning. Förslaget behöver analyseras närmare men en preliminär bedömning är att ett sådant behov av ändringar, om det finns, är begränsat.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Bedömningarna i detta avsnitt kommer från kommissionens konsekvensutredning (SWD(2025) 988 final).

Kommissionen har i analyserat risken för koldioxidläckage för att avgöra vilka nedströms varor mekanismen bör utvidgas till. Bland annat handelsintensitet (export plus import i relation till total produktion) och kostnadspåverkan (CBAM-kostnad i relation till totala förädlingsvärdet) har ingått i analysen. Förslaget innebär att varor som har en handelsintensitet på minst 10 procent och där kostnadspåverkan, av inbäddade utsläpp från järn-stål och aluminium som omfattas av CBAM är över 5 procent, inkluderas i CBAM. Dessa parametrar innebär att cirka 180 nya varukoder föreslås inkluderas i CBAM-förordningen. Kommissionen bedömer att denna utvidgning innebär en minskning av globala växthusgasutsläpp med -0,83 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2035 och att koldioxidläckagerisken halveras för produkter som omfattas av dessa varukoder. Att utvidga CBAM till att omfatta fler nedströms varor innebär att import till EU av dessa varor blir dyrare. Kina är det land som främst exporterar dessa varor till EU, följt av Turkiet, USA, Storbritannien och Japan. Utvidgning till nedströms varor har en mycket begränsad påverkan på den allmänna prisbilden jämfört med normal inflation. Till exempel beräknas förslaget påverka priset på maskinvaror och fordon med 0,08 procent 2030. Den sektor vars pris påverkas mest är byggsektorn där kommissionen beräknar den genomsnittliga prispåverkan till 0,12 procent. De administrativa kostnaderna för företag (importörer) är svåra att bedöma men uppskattas till mellan 8 och 43 miljoner euro för hela EU. Utvidgningen innebär ökade kostnader för nationella behöriga myndigheter (i Sverige Naturvårdsverket) och tullmyndigheter, totalt uppskattas dessa av kommissionen till mellan 50 och 370 tusen euro per medlemsstat. Förslaget beräknas öka CBAM-intäkterna till EU med 690 miljoner euro 2035.

Kommissionen har inte kvantifierat effekterna av förslagen som berör minskad risk för kringgående och inkludering av processkrot som insatsvara. Det bedöms dock att förslagen har positiv effekt på CBAM:s skydd mot koldioxidläckage och försumbara kostnader för administration. Förslaget syftar inte till att öka CBAM-intäkterna.

Förslaget om ändringar i reglerna om beräkning av utsläppen i importerad elektricitet innebär lägre kostnader för el som importeras till EU från länder

utanför EU ETS. Förslaget bedöms stärka incitament för länder som exporterar el till EU att ställa om till fossilfri elproduktion. Förslaget i den här delen bedöms påverka de administrativa kostnaderna i mycket begränsad omfattning. Eftersom Sverige inte importerar el från utanför EU ETS påverkas svenska företag och myndigheter inte av förslaget i den här delen.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

För att EU ska kunna bedriva en effektiv klimatpolitik är det centralt att CBAM är ett verkningsfullt skydd mot koldioxidläckage. Regeringen är därför preliminärt positiv till förslaget att CBAM-förordningens tillämpningsområde utvidgas till vissa nedströms varor i syfte att minska risken för koldioxidläckage. Regeringen anser att bedömningen av risken för koldioxidläckage bör vara objektiv och transparent. Regeringen är även preliminärt positiv till förslaget i de delar som avser att minska risken för kringgående. Det är dock viktigt att förslagets uppnådda nytta i form av ökat skydd mot koldioxidläckage och minskad risk för kringgående vägs mot en ökad administrativ börda för företag och myndigheter. Det är även viktigt att CBAM-förordningen fortsatt är förenligt med WTO-regelverket.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har remitterats. Remissvaren ska komma in senast den 28 januari 2026.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I kommissionens förslag anges den rättsliga grunden vara artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (miljörättslig grund). Europaparlamentet och rådet beslutar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (kvalificerad majoritet) efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet får vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Förslaget om en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen har av regeringen tidigare bedömts vara förenlig med subsidiaritetsprincipen och vara i linje med proportionalitetsprincipen, se faktagruppmemoriorna 2020/21:FPM133 och 2024/25:FPM25. Kommissionen föreslår nu ett flertal ändringar i den befintliga förordningen som bland annat innebär att tillämpningsområdet utvidgas till vissa nedströms varor som innehåller stål- och aluminiumvaror som är CBAM-varor samt ytterligare åtgärder mot kringgående av CBAM-förordningen. Regeringen anser mot den bakgrunden att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning än den som regeringen gjorde i samband med införandet av CBAM respektive vid förenklingsändringarna inom omnibusförslaget. Regeringen anser därför i likhet med kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den 19 december 2025 remitterades förslaget av Finansdepartementet. Remissvaren ska vara inkomna senast den 28 januari 2026. CBAM hanteras i en särskilt inrättad rådsarbetsgrupp som ska hantera ändringsförslagen. Det första

mötet är inplanerat till den 12 januari och därefter kommer flera möten hållas under våren 2026.

4.2 Fackuttryck och termer

CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism (mekanism för koldioxidjustering vid gränsen).

EU ETS: EU Emissions Trading System (EU:s system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser).

Nedströms vara: en produkt som befinner sig längre ner i värdekedjan och som har förädlats från insatsvaror som omfattas av CBAM.

Indirekt tullombud: ombud som lämnar deklarationen i eget namn men för en annans räkning.