



Förslag till ändringar av förordningen om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM-förordningen)

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 87

Celexnummer 52025PC0087

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) 2023/956 vad gäller förenkling och förstärkning av mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen

Sammanfattning

Europeiska kommissionen (kommissionen) föreslår ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 av den 10 maj 2023 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM-förordningen). Syftet är att förenkla och stärka mekanismen. Kommissionen föreslår bland annat att det s.k. tröskelvärde för vilka importörer som ska omfattas av mekanismen ändras så att färre importörer omfattas samtidigt som påverkan på utsläppen blir minimal. Därutöver föreslår kommissionen förenklingar för de importörer som fortsatt omfattas av mekanismen, bland annat gällande rapporteringskrav, beräkning av inbäddade utsläpp och finansiella åtaganden. Förslaget är en del av det s.k. Omnibus 1-paketet. Regeringen är positiv till att CBAM-förordningen ses över i syfte att förenkla och stärka mekanismen. Det finns mycket stor potential när det gäller att minska den administrativa bördan för företagen som CBAM innebär. Det är samtidigt viktigt att mekanismens integritet och ursprungliga ambitionsnivå värnas och att risker för kringgående minimeras.

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 avser att höja ambitionsnivån på klimatområdet med det övergripande målet att till 2030 nå en nettominskning av utsläpp av växthusgaser med 55 procent jämfört 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 importerats till unionen från tredjeländer är skyldiga att från och med den 1 januari 2026 deklarerar inbäddade utsläpp av växthusgaser i varorna och köpa certifikat motsvarande de inbäddade utsläppen. Med inbäddade utsläpp avses de utsläpp av växthusgaser som uppstått i samband med produktionen av en vara. Ett CBAM-certifikat motsvarar utsläpp av ett ton koldioxid och priset på certifikaten sätts utifrån ett veckovist genomsnitt av priserna på utsläppsrätter inom EU ETS. Om importören har betalat ett koldioxidpris för de inbäddade utsläppen i tredjeland minskar dock skyldigheten att köpa CBAM-certifikat i motsvarande mån. När den finansiella skyldigheten för importörer av CBAM-varor inträder den 1 januari 2026 kommer det också krävas 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 som inte överstiger 150 euro per försändelse är undantaget från CBAM-förordningens tillämpningsområde.

CBAM-förordningen trädde i kraft den 17 maj 2023 och har från och med den 1 oktober 2023 börjat att tillämpas i vissa delar. Under det inledande skedet, den s.k. övergångsperioden, tillämpas CBAM-förordningen i begränsad omfattning. Övergångsperioden pågår under perioden 1 oktober 2023–31 december 2025 och innebär att importörer av CBAM-varor är skyldiga att rapportera inbäddade utsläpp av växthusgaser i varorna. Under övergångsperioden finns dock ingen skyldighet att köpa certifikat för inbäddade utsläpp och inte heller något krav på att vara godkänd som CBAM-deklarant. Syftet med övergångsperioden är dels att kommissionen ska kunna samla in data för utvärdering av mekanismen, dels att de aktörer som berörs av CBAM-förordningen ska ges möjlighet att anpassa sina verksamheter.

Företag, branschorganisationer och myndigheter (i flera medlemsstater) har påpekat att CBAM-regelverket är mycket 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 har kommissionen i ett så kallat omnibusbeslut föreslagit förenklingar inom ett flertal områden, däribland CBAM-förordningen. Förslagen presenterades den 26 mars 2024.

1.2 Förslagets innehåll

Det s.k. tröskelvärde (de minimis-värdet) för när CBAM-förordningen är tillämplig föreslås ändras. Det nu gällande tröskelvärde undantar importörer som inte överstiger 150 euro per försändelse. Det föreslås att tröskelvärde för import av järn- och stål, cement, aluminium och gödselmedel i stället ska baseras på de importerade varornas vikt på årsbasis per importör. Förslaget innebär att importörer som importerar mindre än 50 ton CBAM-varor per år undantas från regelverket. Inget tröskelvärde tillämpas fortsatt för importörer av el, vätgas och vissa insatsvaror. Därutöver föreslås flertalet förenklingar för

importörer som fortsatt kommer att omfattas av CBAM-förordningen. De ytterligare förenklingsåtgärder som föreslås är att processen för att godkänna CBAM-deklarationer förenklas, att beräkningen av inbäddade utsläpp för vissa varor förenklas, att rapporteringskraven förenklas och att hanteringen av finansiella åtaganden underlättas.

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 mycket begränsat.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Kommissionen har inte genomfört en sedvanlig samlad konsekvensanalys av förslaget, i stället är konsekvenser av ändringsförslagen redovisade i Commission Staff Working Document, SWD (2025) 58. Konsekvensanalysen nedan sammanfattar delar av kommissionens beskrivning av förslagets konsekvenser för EU som helhet.

Förslaget om förändrat tröskelvärde gäller för import av järn- och stål, cement, aluminium och gödselmedel. Enligt kommissionens analys innebär förslaget om förändrat tröskelvärde att 182 000 importörer (vilket motsvarar 91 procent av importörerna) som idag omfattas av kraven i CBAM-förordningen undantas samtidigt som mer än 99 procent av utsläppen fortsatt omfattas.

Kommissionen uppskattar att 2 700 importörer (1,3 procent av importörerna) gör årliga import som ligger nära (+/- 15%) det föreslagna tröskelvärdet. Dessa importörer måste sannolikt beakta hur deras import förhåller sig till tröskelvärdet och vid behov ansöka om godkännande som CBAM-deklarant samt samla in data rörande inbäddade utsläpp i importerade varor. För importörer som importerar större volymer innebär det föreslagna tröskelvärdet ingen förändring. Kommissionen beräknar att förslaget leder till minskade

administrativa kostnader för importörer motsvarande 1 123 miljoner euro per år. Förslaget innebär också kostnadsbesparingar för de myndigheter i medlemsstaterna som administrerar CBAM (i Sverige Naturvårdsverket) eftersom antalet importörer minskar till ungefär en tiondel. Detta medför kostnadsbesparingar motsvarande cirka 87,5 miljoner euro för hela EU. De undantagna importörerna leder till en minskning av intäkterna från försäljning av CBAM-certifikat. Då förslaget beräknas minska de utsläpp som omfattas med 1 procent, innebär förslaget enligt kommissionens beräkningar att intäkterna minskar med 21 miljoner euro år 2030.

Tillsammans med förslaget om ändrat tröskelvärde leder förslagen som underlättar processen för godkännande som CBAM-deklarant och inlämning av CBAM-deklarationer till ett effektivare tillståndsförfarande och en effektivare hantering av CBAM-deklarationer. Detta minskar både de nationella myndigheternas och kommissionens administrativa kostnader. Enligt kommissionen innebär förslagen förenklad administration för företag som fortsatt omfattas av CBAM, särskilt för små- och medelstora företag. Kommissionen har inte kvantifierat kostnadsbesparingarna.

Förslagen för att förenkla beräkningen av inbäddade utsläpp i importerade CBAM-produkter väntas sammantaget leda till minskad administrativ börda för kommissionen, nationella myndigheter, importörer och i enstaka fall också producenter av CBAM-varor i tredje land. Den vara samt de produktionssteg och insatsvaror som föreslås undantas från tillämpningsområdet bedöms inte påverka mekanismens miljöstyrande effekt då det inte rör sig om utsläppsintensiva varor, alternativt utsläpp som redan ingår i EU ETS.

Förslagen om att förenkla rapporteringskraven innebär ytterligare tid för producenter utanför EU att bekräfta utsläpp och för CBAM-deklaranter att överlämna CBAM-deklarationen. Förslagen innebär också förtydliganden och andra ändringar som innebär förenklingar för CBAM-deklaranter att rapportera inbäddade utsläpp samt för kommissionen och nationella behöriga myndigheter att granska deklarerade utsläpp och genomföra riskbedömningar i syfte att undvika kringgående. Förslagen medför dock att kommissionen och sannolikt även de nationella myndigheterna måste genomföra ändringar i befintliga IT-system.

Förslagen för att underlätta de finansiella åtagandena syftar till att minska CBAM-deklaranternas administrativa och finansiella börda och ska bland annat

förhindra att importörer köper fler CBAM-certifikat än nödvändigt för att täcka sina utsläpp. På sikt väntas detta leda till färre överprövningar i domstol. Förslaget om att kommissionen, om möjligt, ska tillhandahålla information om koldioxidpriser i länder utanför EU minskar den administrativa bördan för dels producenter i tredje länder som annars behöver bevisa att sådana har betalats, dels CBAM-deklaranter som inte behöver begära in och kontrollera sådana uppgifter. Detta medför även lättnader för kommissionen och de nationella behöriga myndigheternas arbete med kontroller.

Eftersom svenska myndigheters arbetsbörda sammantaget väntas minska med förslaget bedöms eventuella merkostnader kunna hanteras inom befintliga ramar.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

För att EU ska kunna bedriva en effektiv klimatpolitik är det centralt att CBAM fungerar effektivt och inte innebär för stor administrativ börda för företag och myndigheter. Samtidigt är det viktigt att mekanismens ursprungliga ambitionsnivå värnas och att risken för kringgående minimeras. Regeringen är därför positiv till att CBAM förordningen nu ses över i syfte att förenkla och stärka mekanismen. Regeringen är preliminärt positiv till de förenklingsförslag som KOM lämnat. Målsättningen är att de föreslagna ändringarna ska kunna träda i kraft så snart som möjligt. Detta för att minimera osäkerheten för företag och myndigheter i EU och dess handelspartners.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flera medlemsstater har angett att de är preliminärt positiva till förslaget.

2.3 En stor majoritet av medlemsstaterna har preliminärt uttalat stöd för förslaget. Ingen medlemsstat har ställt sig negativ till förslaget i stort. Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har remitterats. Remissvaren ska komma in senast den 3 april 2025.

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 faktapromemoria 2020/21:FPM133. KOM föreslår nu ett flertal förenklingsåtgärder i den befintliga förordningen som bland annat innebär att flertalet importörer undantas från förordningens tillämpningsområde samt att administrationen av CBAM förenklas för de importörer som fortsatt omfattas. 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. Regeringen anser därför i likhet med kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den 17 mars 2025 remitterades förslaget av Finansdepartementet. Remissvaren ska vara inkomna senast den 3 april 2025. CBAM hanteras i en särskilt inrättad rådsarbetsgrupp som ska hantera de olika förenklingsförslagen. Ett flertal möten i den konstellationen har redan hållits. Förenklingsförslagen diskuterades

på Ekofinrådet den 11 mars 2025 och Konkurrenskraftsrådet den 12 mars 2025.

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)