



Förordning om gränsjusteringsmekanism för koldioxid

Finansdepartementet

2021-08-30

Dokumentbeteckning

COM (2021) 564

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism

Sammanfattning

Europeiska kommissionen (kommissionen) föreslår att det införs en förordning om inrättandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid för att reglera sådana växthusgasutsläpp som har orsakats av vissa varor som importerats till EU. Syftet är att minska risken för koldioxidläckage. Mekanismen föreslås komplettera EU:s utsläppshandelssystem genom att tillämpa en motsvarande ordning när det gäller import till EU. Förslaget är en del av det s.k. Fit for 55-paketet.

För att bedriva en effektiv klimatpolitik anser regeringen att det är angeläget att motverka risken för koldioxidläckage. Förslaget på en gränsjusteringsmekanism för koldioxid är omfattande och konsekvenserna behöver analyseras. Mekanismen måste vara förenlig med WTO-regelverket och praktiskt fungera som ett effektivt klimatverktyg för att motverka koldioxidläckage. Mekanismen kan utgöra ett alternativ till nuvarande åtgärder för att motverka koldioxidläckage och bör bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. En väl utformad mekanism bör också ge aktörer utanför EU incitament att införa motsvarande klimatstyrning. WTO-förenlighet och klimatsyfte ska utgöra grunden för utformningen av mekanismen. Hänsyn måste även tas till övriga förslag inom Fit for 55-paketet och de sammantagna effekterna bör bedömas, särskilt för sektorer som exporterar stora delar av sin produktion till marknader utanför EU. Mekanismen bör inte orsaka en alltför omfattande administration, vare sig för företag eller nationella myndigheter.

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt Parisavtalet ska ökningen i den globala medeltemperaturen hållas långt under 2 grader, jämfört med förindustriell nivå, samt göras ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader. Kommissionen har föreslagit att EU:s mål för minskning av växthusgasutsläppen till 2030 höjs till minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer med syftet att uppnå klimatneutralitet i unionen senast 2050.¹ Europeiska rådet ställde sig bakom detta mål i sina slutsatser från december 2020. I meddelandet om den europeiska gröna given angavs att för att uppnå dessa ytterligare minskningar av växthusgasutsläppen avser kommissionen se över och vid behov föreslå ändringar av alla relevanta klimatrelaterade politiska instrument.² Det angavs även att om skillnader i ambitionsnivå i världen kvarstår, samtidigt som EU ökar sina klimatambitioner, avser kommissionen föreslå en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen i vissa sektorer för att minska risken för koldioxidläckage. Detta ska säkerställa att importpriserna bättre återspeglar produkternas kolinnehåll. Denna åtgärd är tänkt att utformas så att den överensstämmer med WTO:s regler och EU:s övriga internationella åtaganden. Den är ett alternativ till de åtgärder som inriktas på risken för koldioxidläckage i EU:s utsläppshandelssystem. Europaparlamentet beslutade i mars 2021 en resolution om en WTO-förenlig EU-mekanism för koldioxidjustering vid gränserna.³ I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 fastställs ett bindande mål för unionen om en inhemsk nettominskning av växthusgasutsläppen till 2030 samt det s.k. klimatneutralitetsmålet som innebär att växthusgasutsläpp och växthusgasupptag i hela unionen, som regleras i unionsrätten, ska vara i balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till netto noll, och unionen ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp därefter.

Förslaget är en del av det s.k. Fit for 55-paketet och presenterades den 14 juli 2021.

¹ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag) (KOM[2020] 563).

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén Den europeiska gröna given (KOM[2019] 640).

³ Europaparlamentets resolution av den 10 mars 2021 om en WTO-förenlig EU-mekanism för koldioxidjustering vid gränserna.

Förslaget innebär att det införs en ny förordning om inrättandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) för att reglera sådana växthusgasutsläpp som har orsakats av vissa varor som importeras till EU. Syftet är att minska risken för koldioxidläckage. Mekanismen föreslås komplettera EU:s utsläppshandelssystem genom att tillämpa en motsvarande ordning när det gäller import till EU. Den föreslås gradvis bli ett alternativ till sådana mekanismer som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet), framför allt fri tilldelning av utsläppsrätter.

Förordningen föreslås tillämpas på sådana varor som anges i en bilaga till förordningen, samt vissa produkter förädlade av sådana varor, som har ursprung i ett tredje land, när de importeras till EU. De varor som föreslås omfattas är cement, elektricitet, gödselmedel, järn och stål samt aluminium.

Import av varor, under de förutsättningar som anges i förordningen, föreslås endast kunna göras av en deklarerant som är auktoriserad av en behörig myndighet. Det föreslås att den auktoriserade deklareranten senast den 31 maj varje år ska inkomma med en CBAM-deklaration till den behöriga myndigheten avseende det närmast föregående kalenderåret. Deklareranten ska redovisa det totala antalet varor som importerats under det närmast föregående kalenderåret, de utsläpp som har orsakats av varorna och det antal CBAM-certifikat som motsvarar dessa utsläpp och som ska överlämnas. Antalet CBAM-certifikat att överlämna ska reduceras motsvarande ett koldioxidpris som betalats i ursprungslandet för de redovisade utsläppen. Antalet CBAM-certifikat ska vidare justeras för att återspegla i vilken utsträckning utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandelssystem delas ut gratis i enlighet med artikel 10a i utsläppshandelsdirektivet till verksamhetsanläggningar som producerar samma sorts varor inom EU som omfattas av förordningen. De utsläpp som orsakats av varorna ska som utgångspunkt beräknas utifrån de faktiska utsläppen. Om de faktiska utsläppen inte kan bestämmas på ett adekvat sätt, ska utsläppen i stället bestämmas i enlighet med riktvärden. När det gäller elektricitet föreslås utsläppen bestämmas utifrån riktvärden, med undantag för när deklareranten väljer att i stället använda sig av de faktiska utsläppen. Den auktoriserade deklareranten ska försäkra att de redovisade utsläppen har verifierats av en ackrediterad kontrollör och i enlighet med de principer som anges i en bilaga till förordningen.

Det föreslås att medlemsstaterna ska utse behöriga myndigheter. Den behöriga myndigheten ska upprätta ett nationellt register över deklareranter som auktoriserats i den medlemsstaten och bl.a. tilldela varje auktoriserad deklarerant ett unikt CBAM-kontonummer. Kommissionen föreslås bistå de behöriga myndigheterna och samordna dessa myndigheters aktiviteter.

Kommissionen föreslås beräkna priset för ett CBAM-certifikat till genomsnittet av slutkurserna för utsläppsrätter i EU:s utsläppshandelssystem på den gemensamma auktionsplattformen i enlighet med bestämmelserna i kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med utsläppshandelsdirektivet och per vecka.

Det föreslås att tullmyndigheterna inte ska tillåta import av varor om inte deklaranterna är auktoriserade av en behörig myndighet senast vid frisläppandet av varorna för fri cirkulation.

En auktoriserad deklaratant som underlåter att den 31 maj ett visst år överlämna CBAM-certifikat motsvarande de utsläpp som har orsakats av varor som importerats under det föregående året, föreslås bli skyldig att betala en avgift motsvarande den avgift som en verksamhetsutövare åläggs att betala i motsvarande situation enligt utsläppshandelsdirektivet. Motsvarande föreslås gälla en person som inte är auktoriserad deklaratant.

Kommissionen föreslås ha rätt att genom delegerade akter bl.a. ändra den bilaga som avser vilka varor som förordningen ska tillämpas på till att även omfatta modifierade produkter, för att motverka kringgående av bestämmelserna. Kommissionen föreslås även ha rätt att genom delegerade akter ändra den bilaga som avser vilka tredje länder som, utifrån vissa villkor, förordningen inte ska tillämpas på. Kommissionen föreslås biträdas av en CBAM-kommitté.

Under de tre första åren föreslås ett övergångsförfarande tillämpas. Förfarandet föreslås innebära endast rapporteringsskyldigheter och inte att några ekonomiska skyldigheter ska fullgöras. Flera av förhållandena under denna inledande period föreslås regleras i implementerande akter.

Förordningen föreslås tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2023.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser syftar till att främja kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva minskningar av utsläppen av växthusgaser. Lagen kompletterar EU-förordningar som har antagits med stöd av utsläppshandelsdirektivet. Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma om kommissionens förslag innebär att ändringar bör göras i lagen om vissa utsläpp av växthusgaser eller om en ny lag bör införas. Det är inte heller möjligt att överblicka vilka ändringar i övrig lagstiftning som kan aktualiseras vid ett genomförande av förslaget. Förslaget, som är omfattande, behöver analyseras närmare.

I kommissionens konsekvensanalys, SWD(2021) 643, jämförs sex olika alternativa utformningar. Det alternativ som föreslås är en mekanism där CBAM-certifikat som införskaffas för importerade varor baseras på faktiska utsläpp från produktion och där den fria tilldelningen inom EU:s utsläppshandelssystem för varor som omfattas succesivt fasas ut från och med 2025. Analysen visar enligt kommissionen att den föreslagna utformningen är mest fördelaktig, av de analyserade alternativen, för att minska utsläppen inom EU och samtidigt minska risken för koldioxidläckage för de sektorer som omfattas. Av analysen framgår att förslaget, jämfört med nollalternativet som innebär fortsatt fri tilldelning inom EU:s utsläppshandelssystem och nuvarande klimat- och energilagstiftning, har begränsad negativ påverkan på BNP (-0,223%) och konsumtion (-0,558%) samt svagt positiv effekt på investeringar (0,388%). Sysselsättningen i de sektorer som omfattas väntas öka något (0,3%) men förslaget har svagt negativ påverkan på nedströms sektorer.

Efter övergångsperioden 2023–2025 kommer mekanismen att generera intäkter när CBAM-certifikat säljs för importvaror. Dessa intäkter beror på hur mycket utsläpp de importerade varorna orsakat samt i vilken utsträckning utsläppen prissatts i produktionslandet. Intäkterna från CBAM-certifikat uppskattas i kommissionens konsekvensanalys till 2,1 miljarder euro år 2030. Kommissionen avser föreslå att intäkterna ska uppbäras som intäkt till EU:s budget genom systemet för egna medel. Enligt kommissionen får förslaget även vissa indirekta effekter, t.ex. genom att möjliggöra att den fria tilldelningen inom EU:s utsläppshandelssystem kan fasas ut. Dessa effekter hanteras inom ramen för förslaget om reviderat utsläppshandelssystem (se faktapromemoria om COM (2021) 551), men i konsekvensanalysen för det här aktuella förslaget om inrättandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid anger kommissionen att detta innebär ökade intäkter från auktionering av utsläppsrätter motsvarande ca 7 miljarder euro.

Förslaget kommer att medföra kostnader för svenska myndigheter i form av administration och kontroll, men dessa är i nuläget inte möjliga att kvantifiera.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

För att bedriva en effektiv klimatpolitik är det angeläget att motverka risken för koldioxidläckage. Förslaget på en gränsjusteringsmekanism för koldioxid är omfattande och förutsätter vidare analys, inklusive av förslagets konsekvenser. Det måste säkerställas att mekanismen är förenlig med WTO-regelverket (och alltså inte utgör en konventionell tull) och praktiskt fungerar som ett effektivt klimatverktyg för att motverka koldioxidläckage. Mekanismen kan utgöra ett alternativ till nuvarande åtgärder för att motverka

koldioxidläckage och bör i sin helhet utformas så att den bidrar till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Mekanismen kan därigenom bidra till EU:s ambitiösa klimatpolitik och minska risken att produktion inom EU till följd härav flyttar till länder med svagare klimatstyrning. En väl utformad mekanism bör också ge aktörer utanför EU incitament att införa motsvarande klimatstyrning som EU och minska sina utsläpp. WTO-förenlighet och ett klimatsyfte ska utgöra grunden för utformningen av mekanismen. Hänsyn måste även tas till övriga förslag inom Fit for 55-paketet och de sammantagna effekterna bör bedömas, särskilt för sektorer som exporterar stora delar av sin produktion till marknader utanför EU. Förslaget bör inte orsaka en alltför omfattande administration, vare sig för företag eller nationella myndigheter.

Regeringen noterar kommissionens avsikt att intäkter som genereras när CBAM-certifikat säljs för importvaror huvudsakligen ska uppbäras som intäkt till EU:s budget genom systemet för egna medel. Regeringen anser att det nuvarande systemet för egna medel är ändamålsenligt och fungerar väl och anser inte att det finns något omedelbart behov att reformera det nyligen antagna systemet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet beslutade i mars 2021 om en resolution om en WTO-förenlig EU-mekanism för koldioxidjustering vid gränserna. I övrigt är institutionernas ståndpunkter ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats. Remissvaren ska vara inkomna senast den 10 september 2021.

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) och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom klimatförändringarna till sin natur är en gränsöverskridande utmaning som inte enbart kan lösas på nationell eller lokal nivå. Att förslaget berör såväl miljö som handel innebär enligt kommissionen att mekanismen kan tillämpas mer effektivt och likvärdigt på EU-nivå. Ytterligare skäl för att reglera mekanismen på EU-nivå är enligt kommissionen att den är avsedd att spegla EU:s utsläppshandelssystem och för att tillförsäkra en WTO-förenlig utformning. Att implementeringen och genomförandet av förslaget föreslås ske på nationell nivå ändrar enligt kommissionen inte denna bedömning.

Regeringen anser sammantaget att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget i sin helhet är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen är förslaget också i linje med proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför att förslaget syftar till att minska växthusgasutsläppen inom EU samtidigt som utsläppen inte ska flytta utanför EU. De varor som föreslås omfattas ramar in av de sektorer och utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem och föreslås bestämmas genom hänvisningar till hur varor klassificeras i Kombinerade nomenklaturen. Enligt kommissionen innebär detta att risken för koldioxidläckage när det gäller vissa energiintensiva sektorer minskar. Eftersom anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem träffas av ett koldioxidpris utifrån de verkliga utsläppen, anger kommissionen att även importerade varor som omfattas av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid bör bedömas utifrån de verkliga utsläppen. För att ge företagen möjlighet att anpassa sig, föreslås dock en övergångsperiod under vilken någon ekonomisk justering inte ska göras. Kommissionen anger slutligen att ge nationella myndigheter en nyckelroll speglar hur EU:s utsläppshandelssystem är utformat.

Sammantaget instämmer regeringen i kommissionens bedömning att förslaget som helhet bör vara förenligt med proportionalitetsprincipen, något som dock slutligen måste bedömas efter en analys av Fit for 55-paketets sammantagna effekter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den 19 juli 2021 remitterades förslaget av Finansdepartementet. Remissvaren ska vara inkomna senast den 10 september 2021.

Ett första rådsarbetsgruppsmöte är planerat till september och förslaget planeras tas upp på Ekofinrådet i november 2021.

CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism (gränsjusteringsmekanism för koldioxid).