



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2021-07-16

Ärendenummer
NV-00052-20

Daniel Engström Stenson

Reflektioner på Kommissionens förslag om en gränsjusteringsmekanism (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)).

Naturvårdsverket gjorde i juli 2021 inom ramen för regeringsuppdraget Underlag för ökad klimatambition på EU-nivå gjort en initial och snabb sammanfattning och analys av innehållet i EU-kommissionens (KOM) förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna. Syftet var att få en snabb överblick av förslagets innehåll och identifiera viktiga frågor för kommande analyser. Innehållet i denna PM innehåller en första reflektion, är inte heltäckande och kommer att följas av ytterligare och mer djupgående analyser.

Sammanfattning

1. En gränsjusteringsmekanism (CBAM) föreslås införas 2026 för cement, stål, aluminium, konstgödsel samt elektricitet. Gränsjusteringen sker genom ett CBAM-certifikat som speglar föregående veckas genomsnittliga pris på utsläppsrätter och certifikatet köps av importörer.
2. Importörer får även ansvar för att direkta inbäddade utsläpp mäts, rapporteras, verifieras. Utsläppen för produkter ska i första hand mätas vid anläggning, med möjlighet till schablonvärde om nödvändigt. För elektricitet är standardvärde utgångsläget.
3. KOM visar i konsekvensanalys att förslaget minskar utsläppen i EU, utanför EU, förhindrar koldioxidläckage och skapar arbetstillfällen.
4. KOM föreslår en lgradvis utfasning av fri tilldelning av utsläppsrätter mellan 2026 och 2035, vilket framstår som långsamt. .
5. Det kommer möjligtvis att bli en tung administrativ börda för flera aktörer inklusive myndigheter. Hur stor den bördan kan komma att bli behöver analyseras vidare.

Beskrivning av förslagets viktigaste delar

- CBAM införs fullt 2026, med en inkörningsperiod 2023–2025 under vilken importörer ska mäta och rapportera utsläppen från importerade produkter.
- CBAM föreslås täcka cement, stål, aluminium, konstgödsel samt elektricitet. KOM föreslås ges mandat att införliva fler produkter genom delegerad akt. KOM anger att utvalda produkter är relativt homogena och att det finns en risk för koldioxidläckage inom dessa sektorer. Sektorerna

står för en betydande utsläppsmängd och bedöms även lämpliga utifrån komplexitet och administrativ börda. Raffinaderier och organisk kemi är inte med till följd av att KOM bedömer att det är för komplext och administrativt att inkludera dem (skäl 32,33). Visa underprodukter i järn- och stål exempelvis rör togs med för att undvika ändrade handelsmönster där rör importeras istället för stål som i EU omvandlas till rör (skäl 35). Elektricitet togs med då el svarar för 35% av utsläppen i unionen. I takt med att EU:s elnät blir allt mer sammankopplat med grannländer blir det därför allt viktigare att koldioxidutsläppen i grannländers elproduktion prissätts.

- Endast produkters direkta utsläpp omfattas i ett initialt skede. Indirekta utsläpp kan komma att omfattas efter en översyn 2026. (Skäl 17)
- Fri tilldelning för CBAM-sektorer ska fasas ut på tio års sikt med start 2025, med en årlig minskning om tio procentenheter. Det innebär att den fria tilldelningen inte slopas förrän 2035 vilket bedöms som sent även om den fria tilldelningen efter 2030 kommer att vara förhållandevis liten. Vilken effekt en relativt långsam utfasning kan tänkas få behöver analysers vidare.
- Inga exportrabatter för företag som exporterar stor del av sin produktion finns med i förslaget.
- Ansvaret för att mäta, verifiera och rapportera utsläpp liksom att köpa och lämna in CBAM-certifikat faller på importörer (authorised declarant).
 - CBAM-certifikat ska spegla priset på utsläppsrätter, genom förra veckans genomsnittliga pris. Priset på CBAM-certifikat justeras utifrån nivån på fri tilldelning. Det finns inget tak för hur många CBAM-certifikat som kan användas med hänsyn till att KOM inte önskar begränsa handelsflöden. Det blir möjligt för importörer att behålla CBAM-certifikat under två år för att kunna jämna ut prisnivåer, men det är inte tillåtet att handla med CBAM-certifikat annat än att myndigheter kan återköpa en begränsad mängd.
 - Importörer ska 31 maj varje år tillhandahålla en deklARATION om hur mycket som importerats, hur stora de inbäddade utsläppen är och hur många CBAM-certifikat som därför behöver upplåtas till en nationellt ansvarig myndighet.
- Importörerna har ansvar för att tillhandahålla och verifiera uppgifter om utsläpp. Produkters inbäddade utsläpp ska i första hand mätas genom faktiska utsläpp som mäts vid anläggningen och verifieras av ackrediterare verifierare. Anläggningar i tredje land kan anmäla sig till KOM:s centrala databas och tillhandahålla information utifrån samma regler som anläggningar i EU ETS. Utsläpp från elektricitet mäts genom standardvärden såvida inte importören tillhandahåller faktiska siffror.
 - Om det inte är möjligt att mäta utsläpp hos anläggningar finns två alternativ; att ta fram standardvärde för land och produkt eller i sista hand använda ett standardvärde för de 10% mest utsläppsintensiva anläggningarna i EU som producerar produkten.
 - Genom möjligheten att bara köpa CBAM-certifikat för faktiska utsläpp skapas incitament för att minska utsläpp men också för att förbättra sin mätning och rapportering.

- I Annex III beskrivs metoder för hur mätning av utsläpp ska genomföras. Detta behöver analyseras vidare.
- Import från länder med CO₂-prissättning kompenseras för mellanskillnaden mellan CBAM-certifikat och CO₂-priset de betalat i produktionslandet. De får inte ha tillgång till exportrabatter eller annan typ av kompensation. Länder som omfattas av full länkning med EU ETS ska inte omfattas.
- Länder som exporterar el till EU kan undantas utifrån tekniska lösningar för elektricitetsmätning när elmarknader har kopplats samman (skäl 49). Om det saknas tekniska lösningar kan länder bli undantagna CBAM, om de sluter avtal med EU, tar fram färdplan, förbinder sig till CO₂-neutralitet 2050, och senast 2030 har en utsläppshandel för elektricitet med prisnivåer motsvarande de på EU-nivå, och förhindrar indirekt import till EU från andra tredjeländer.
- Intäkterna samlas in av nationella myndigheter men ska i första hand användas som ej öronmärkta egna intäkter för EU.
- Varje medlemsland ska utse en myndighet med ansvar för ansvaret kring CBAM. Denna myndighet kommer ha ansvar för:
 - att det finns en nationell databas över deklaranter,
 - att deklaranter auktoriseras och att verifierare ska ackrediteras samt för
 - att sälja CBAM-certifikat.
- Tullverket ska inte tillåta import om inte importören/deklaranten är auktoriserad.
- Ytterligare analys krävs för att bedöma vilka effekterna av de ytterligare ansvarsområden blir för svenska myndigheter.

Viktiga antaganden och resonemang

- KOM lyfter fram att fri tilldelning försvagar prissignalen och påverkar incitamenten för investeringar i minskningsåtgärder.
- KOM betonar att CBAM:s primära syfte är miljömässigt och att det har påverkat utformningen. Målet med CBAM är att minska risken för koldioxidläckage, men den kommer också uppmuntra användning av mer GHG-effektiva tekniker i tredjeländ eftersom det till exempel ges undantag till länder/aktörer som på något sätt betalar ett koldioxidpris.
- Alla analyserade alternativ minskar enligt kommissionens konsekvensanalys utsläppen i EU, och tredjeländ. Utfasning av fri tilldelning ger jämfört alternativen enligt analysen mindre läckage och ökad sysselsättning. Slopade fri tilldelning ger högst förlust av sysselsättning. Påverkan på konsumentpriserna bedöms vara begränsad då importörer betalar för CBAM-certifikat högt upp i värdekedjan.
- I konsekvensanalysen konstaterar KOM att ex ante-studier och ex-post studier om koldioxidläckage kommer till skilda slutsatser. Ex-post studier finner lite belegg för koldioxidläckage, förmodligen för att det EU ETS som studerats haft fri tilldelning och låga priser. Ex-ante-studier visar med hjälp av modelleringar att koldioxidläckage vid högre priser när det saknas skydd mot läckage i form av fri tilldelning eller CBAM så kommer läckage att uppstå.