



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-04-03

Ärendenummer
NV-25-005979

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över förslag till ändringar av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (dnr Fi2025/00650)

Sammanfattning

Naturvårdsverket har i detta yttrande fokuserat på hur förändringsförslaget påverkar myndighetens arbete, svenska företag samt systemets övergripande miljösyften.

Naturvårdsverket är i huvudsak positiva till att EU-kommissionen föreslår förenklingar av framför allt de administrativa aspekterna av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM). Vi bedömer att styrmedlets miljösyfte kan upprätthållas även med dessa förenklingar.

Naturvårdsverket vill samtidigt uppmärksamma att det råder otydlighet kring ett antal detaljer. Bland annat saknas det i dagsläget praktiska mekanismer för att underlätta övervakningen av det föreslagna tröskelvärde på 50 ton. Vi noterar även att det är oklart huruvida undantaget för så kallade EU-prekursorer omhändertas i ändringsförslaget.

Naturvårdsverket konstaterar att kommissionens förslag kommer att innebära minskad administration för myndigheten jämfört med vad som skulle vara fallet om nuvarande omfattning kvarstår. Samtidigt innebär förslaget ett antal tillkommande arbetsuppgifter för Naturvårdsverket. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att behovet av de förstärkningar som begärs i budgetunderlaget för 2026–2028 kvarstår.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverkets yttrande fokuserar på de frågor som myndigheten anser är av störst vikt. I förändringsförslaget regleras dessa frågor i flera artiklar. Naturvårdsverket har därför valt att yttra sig över frågorna tematiskt.

Undantag för små importörer genom ett ändrat tröskelvärde (artikel 2 och 25)

Artikel 2

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak EU-kommissionens ändringsförslag gällande artikel 2 i CBAM-förordningen om ett ändrat tröskelvärde för CBAM. Enligt en preliminär bedömning som Naturvårdsverket har gjort baserat på importstatistik för 2024 så skulle det förändrande tröskelvärdet leda till att knappt 400 företag i Sverige skulle omfattas av CBAM. Det skulle innebära att ca 92 procent (drygt 4300) av de företag som omfattas i dagsläget skulle uteslutas från systemet, vilket skulle minska den administrativa bördan för importörer och Naturvårdsverket. Samtidigt upprätthålls CBAM-regelverkets miljöintegritet, i och med att de svenska företag som fortsatt skulle omfattas av CBAM under 2024 stod för 97 procent av de sammanlagda utsläppen, baserat på Naturvårdsverkets beräkningar med importstatistik och EU-kommissionens standardvärden för utsläpp.

Ändringen av tröskelvärdet skulle innebära att inga privatpersoner omfattas av regelverket, utifrån befintlig importstatistik. Naturvårdsverket anser att det är positivt då privatpersoners import av CBAM-varor står för små utsläpp. Samtidigt upplever myndigheten att denna grupp haft svårigheter i att sätta sig in i CBAM-regelverket och den tillhörande administrationen.

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget kan innebära en ökad administration för de importörer som ligger nära tröskelvärdet, då de behöver bevaka om de är på väg att överskrida det. Av de svenska företag som importerat CBAM-varor under 2024 så har 91 företag sammanlagda importer från 30 ton och upp till och med 50 ton. Dessa företag utgör endast en liten andel av de drygt 4300 företag som utesluts på grund av förslaget, men Naturvårdsverket vill lyfta fram att det är viktigt att det finns mekanismer för att underlätta för företagen att övervaka när de är på väg att överskrida tröskelvärdet.

Artikel 25a

Naturvårdsverket noterar att den nya artikel 25a kan medföra vissa utmaningar med övervakning av tröskelvärdet från myndighetens och kommissionens sida. Detta innebär också en ökad risk för bristande regelefterlevnad från importörers sida. I den nya artikeln föreslås att ett importstopp enbart sker efter att den behöriga myndigheten konstaterat att en importör överskridit tröskelvärdet, tagit ett beslut om detta och delat beslutet med tullmyndigheten. I det nuvarande regelverket stoppar tullmyndigheten en sändning som överstiger 150 euro om importören saknar status som godkänd CBAM-deklarant. Med den föreslagna ändringen skulle det därmed kunna ske fler importer innan importören får kännedom om att den överstigit tröskelvärdet, vilket i sin tur kan leda till högre sanktionsavgifter.

Naturvårdsverket konstaterar att det behövs förebyggande åtgärder för att minska risken för ovanstående konsekvenser, exempelvis att ett varningssystem för aktörer som närmar sig tröskelvärdet införs. För att möjliggöra övervakningen anser Naturvårdsverket att det behövs ett system med automatiseringar där både importören och den behöriga myndigheten kan se importflödet, till exempel i CBAM-registret. Samtidigt är det bara de importörer som redan är godkända CBAM-deklaranter som har tillgång till CBAM-registret och därför kan det behövas ett nytt verktyg för detta.

I förslaget framkommer det att ansvaret för övervakningen ska ligga på kommissionen samt den nationella behöriga myndigheten. Huvudansvaret för

övervakningen av tröskelvärdet bör enligt Naturvårdsverket ligga på kommissionen eftersom det är de som har den samlade importstatistiken från alla tullmyndigheter inom EU. Myndigheterna i Sverige har i dagsläget enbart tillgång till importstatistik för importörer till Sverige och kan därmed inte se importörer till andra medlemsländer. Naturvårdsverket bedömer därför att det tydligare bör framgå av artikel 25a att det är kommissionen som i huvudsak är ansvarig för övervakningen av tröskelvärdet men att den behöriga myndigheten också har möjlighet att utöva övervakning.

Rapporteringsregler (artikel 6 och bilaga I)

Artikel 6.1

Förslaget innebär en ändring av sista datum för rapportering, från 31 maj till 31 augusti. Naturvårdsverket ser positivt på förändringen som ger mer tid till CBAM-deklaranter att planera sin CBAM-administration och lämna in sin rapport för det gångna året.

Det är däremot otydligt om det krävs att en godkänd CBAM-deklarant lämnar in en CBAM-deklaration för ett år då de importerade CBAM-varornas nettovikt understiger tröskelvärdet. Naturvårdsverket anser att lagförslaget behöver förtydligas gällande om statusen som godkänd CBAM medför en årlig rapporteringsskyldighet oavsett utsläppsmängd eller om skyldigheten endast uppstår när tröskelvärdet överskridits.

Bilaga I

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget i bilaga I om att icke-brända leror inte ska omfattas av CBAM. Detta tar bort skyldigheter för importörer som framför allt är av administrativ karaktär och inte tillför CBAM-rapporten något i sak. Att rapporteringskravet föreslås tas bort helt för icke-brända leror innebär också en förenkling för övergångsperioden, där de inbäddade utsläppen för sådana leror enligt nuvarande regler ska rapporteras som noll.

Naturvårdsverket ser ett behov av att genomföra förenklingar av rapporteringen inom fler områden. Till exempel bedömer Naturvårdsverket att rapporteringskravet även bör tas bort för återimporterade varor, som i nuläget ska rapporteras som nollutsläpp. I förslaget föreslås ingen ändring av rapporteringskravet för dessa varor.

CBAM certifikat (artikel 22)

Artikel 22.2

Naturvårdsverket välkomnar förslaget gällande artikel 22.2 som vi bedömer utgör en viktig förändring av finansiell betydelse för CBAM-deklaranterna. Förslaget innebär att den godkända CBAM-deklaranten ska säkerställa att antalet CBAM-certifikat på dess konto i slutet av varje kvartal motsvarar minst 50 procent av de uppskattade inbäddade utsläppen. Detta är en betydande minskning från det nuvarande kravet på 80 procent täckning som fastställs genom standardvärden för utsläpp. Denna förändring minskar risken att importörer köper fler certifikat än de behöver och binder upp likvida medel i certifikaten i onödan.

Vidare ställer sig Naturvårdsverket positiva till den del av det nya förslaget som innebär att CBAM-deklaranterna har möjlighet att uppskatta sina inbäddade utsläpp genom att hänvisa till antalet CBAM-certifikat som deklaranter överlämnat för samma varor under föregående år, i stället för att använda standardvärden. Detta innebär att CBAM-deklaranterna i praktiken inte nödvändigtvis kommer behöva köpa certifikat som motsvarar 50 procent av utsläppen baserat på standardvärden, vilket gynnar de CBAM-deklaranter som importerar varor med lägre faktiska utsläpp jämfört med standardvärdena. Även denna förändring bidrar till att förhindra att importörer tvingas köpas fler certifikat än vad de behöver.

I förslaget presenteras också en ändring som tillåter återköp av det totala antalet CBAM-certifikat som behövs för att fullgöra de skyldigheter som anges i artikel 22.2 under det kalenderåret. Naturvårdsverket anser att förslaget är en bra lösning på problematiken i den nuvarande lagstiftningen där deklaranter bara kan få en tredjedel av de inköpta certifikaten återköpta.

Samrådsförfarandet (artikel 17)

Artikel 17

Naturvårdsverket stödjer ändringsförslaget av artikel 17 gällande processen för samrådsförfarandet. De föreslagna ändringarna innebär att det blir frivilligt för de behöriga myndigheterna inom EU att inleda samrådsförfarandet i samband med beviljande eller återkallande av status som godkänd CBAM-deklariant. Detta minskar administrationen för myndigheten och gör handläggningen mer effektiv samtidigt som myndigheten kan använda förfarandet på ett mer ändamålsenligt sätt.

Insatsvaror tillverkade inom EU och beräkning av utsläpp (bilaga IV)

Bilaga IV

Naturvårdsverket tillstyrker införandet av ett undantag för så kallade EU-prekursorer men anser att det behöver framgå tydligare i förslaget. Kommissionen skriver på sidan 7 i ändringsförslaget att de avser att föreslå en ändring av bilaga IV i syfte att undanta insatsmaterial som omfattas av EU ETS eller ett koldioxidprissättningssystem kopplat till EU ETS. Detta med anledning av att ett koldioxidpris redan har betalats för tillverkningen av sådana insatsvaror och att det därför inte kan anses nödvändigt att inkludera dem i utsläppsberäkningarna. Naturvårdsverket noterar dock att detta undantag inte framgår tydligt i ändringsförslaget av bilaga IV. Det nämns inte heller någon annanstans, förutom i skäl 14 till förslaget.

Möjlighet att använda standardvärden för betalt koldioxidpris (artikel 9)

Artikel 9

Naturvårdsverket stödjer förslaget till ändring av artikel 9.3a, som ger CBAM-deklaranter möjlighet att begära en reducering av antalet CBAM-certifikat som ska överlämnas genom att ange ett standardvärde för det koldioxidpris som redan betalats i det land som varorna tillverkats i. Ändringsförslaget kan anses vara i linje med CBAM:s miljöintegritet och väntas förenkla det administrativa arbetet både för verksamhetsutövare i tredjeländer och importörer. I CBAM-

förordningens nuvarande utformning finns ingen möjlighet att använda standardvärden för det koldioxidpris som betalats i ett tredjeland.

Förändrade arbetsuppgifter för Naturvårdsverket (artikel 10, 11, 19, 25 och 26)

Naturvårdsverket konstaterar att kommissionens förslag visserligen kommer att innebära minskad administration för myndigheten jämfört med vad som skulle vara fallet om nuvarande omfattning kvarstår. Merparten av den administrativa bördan för Naturvårdsverket i dagsläget är relaterad till de importörer som kommer omfattas enligt förslaget. Samtidigt innebär förslaget nytilkomna arbetsuppgifter för myndigheten. Naturvårdsverket bedömer därför fortsatt att myndigheten har behov av de förstärkningar som begärs i budgetunderlaget för 2026–2028. Några av de uppgifter som tillkommer för myndigheten tas upp nedan.

Artikel 10a

Kommissionens förslag om införandet av artikel 10a innebär tillkommande arbetsuppgifter för Naturvårdsverket i form av att administrera registreringen av ackrediterade kontrollörer i CBAM-registret. Naturvårdsverket vill lyfta fram att det saknas system för att hantera detta i dagsläget och att det bör övervägas om kommissionen kan ansvara för den hanteringen på samma sätt som registreringen av verksamhetsutövare och anläggningar i tredjeländer.

Artikel 11.3

I artikel 11.3 föreslås att de behöriga myndigheterna ska förse kommissionen med information gällande implementeringen av CBAM, vilket innebär en ny typ av uppgifter som Naturvårdsverket behöver rapportera. Naturvårdsverket bedömer att det behöver förtydligas i artikeln vilken typ av uppgifter som ska rapporteras till kommissionen. Som jämförelse kan nämnas artikel 21 i ETS-direktivet (direktiv 2003/87/EC) där det på ett tydligare sätt framgår vad och under vilka former som medlemsstaterna ska rapportera till kommissionen angående implementeringen av ETS-direktivet.

Artikel 19.3

Kommissionens förslag om tillägg i artikel 19.3 tolkar Naturvårdsverket som att det tillkommer krav på information som ska rapporteras till kommissionen kopplat till artikel 25a och artikel 26.

Artikel 25a

Övervakningen av om importörer överskrider det nya tröskelvärdet och eventuella beslut kopplat till det enligt artikel 25a innebär nya arbetsuppgifter för Naturvårdsverket och en ny typ av beslut som ska fattas. Att det blir svårt för importörerna att upptäcka att de passerat tröskelvärdet kan också leda till fler tillsynsärenden och beslut om sanktionsavgifter för Naturvårdsverket.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Emil Myrenius, Elina Ibo, Lisa McGuirk och Sara Nilsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:

oliver.sparrings@regeringskansliet.se

sandra.backlund@regeringskansliet.se