

Innføring av CBAM – karbontoll i EU

En ordning med såkalt CBAM (karbontoll) skal innføres gradvis i EU samtidig som antall frikvoter til industrien skal reduseres. Innføringen av CBAM og avvikling av frikvoter vil påvirke norsk tungindustri og innretningen på norske avgifter og frikvoteordningen for denne sektoren.



Advokat
Kjerstin Ongre
KPMG Law Advokatfirma



Advokatfullmektig
Kristin Broen Falstad
KPMG Law Advokatfirma

Innføringen av CBAM er en av flere lovreformer som kommer på løpende bånd som en del av EUs Green Deal-pakke. Ordningen må ses i sammenheng med mange lovforslag i den såkalte «Fit for 55»-pakken som EU-kommisjonen la frem i juli 2021.

Hva er CBAM (karbontoll)?

CBAM er en forkortelse for Carbon Border Adjustment Mechanism, omtales på norsk som karbongrensejusteringsmekanisme, også kalt karbontoll. CBAM vil i utgangspunktet gjelde for import i fem utslippsintensive sektorer som anses å ha stor risiko for karbonlekkasje (sement, jern og stål, aluminium, gjødsel og elektrisitet). Det forventes at omfanget av andre sektorer vil øke i fremtiden. CBAM (karbontoll) vil dekke import av disse varene fra alle tredjeland, bortsett fra land som deltar i ETS (det europeiske kvotesystemet) eller en tilknyttet mekanisme.¹ Norge deltar i ETS.

Europa har som mål å bli det første klimanøytrale kontinentet innen 2050,

Kort oppsummering

- CBAM er et av mange forslag omtalt som EUs klimapakke «Fit-for-55» som har til formål å redusere utslipp av klimagasser med 55 % av utslippet fra 1990 innen 2030.
- Forslaget omfatter produktene sement, gjødsel, jern & stål, aluminium og elektrisitet.
- Regjeringen har formelt ikke tatt stilling til om CBAM-ordningen har direkte EØS-relevans og avventer hvordan CBAM skal håndteres. Ordningen må ses i sammenheng med EUs kvotesystem ETS.
- Det må påregnes at tollprosedyren for midlertidig innførsel av varer for bearbeiding i Norge i større grad enn i dag vil tas i bruk for bearbeiding av varer i CBAM-sektoren for å unngå ileggelse av «tollen» for eksportvarer til land utenfor EØS. Omtrent tilsvarende tollprosedyre i EU omtales som «inward processing relief»
- Det er i dag usikkerhet knyttet til om CBAM ordningen er i samsvar med bestemmelser for eksport i WTO-avtalen.

med et delmål om å redusere klimautslipp med 55 % sammenlignet med 1990-nivåene, innen 2030.²

I Norge er avgifter på klimagassutslipp sammen med deltakelse i ETS hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Norge vil nok når CBAM-ordningen er vedtatt i EU, ikke komme utenom å innføre tilsvarende ordning for Norge.

Oversikt over forslaget

Forslaget gjelder kjøp av et CBAM-sertifikat (tariff) for import av varer til EU. Tariffen skal reflektere karbonutslippene fra importvarene og gjelder for varer fra land som har lavere karbonpriser enn i EU/EØS.

Ordningen er i første omgang rettet mot følgende varer:

- Sement
- Gjødsel
- Jern og stål
- Aluminium
- Elektrisitet

Forslaget er behandlet i Rådet og EU-parlamentet, men det er ikke landet på endelig utforming av ordningen og implementeringsgrad. Det gjenstår fortsatt en del tekniske sider for å få på plass ordningen og det er pr. dato fortsatt usikkerhet knyttet til om trepartsforhandlingene mellom Rådet, Europa-parlamentet og EU-kommisjonen kommer i havn før Sverige overtar formannskapet i EU fra januar 2023.

I denne artikkelen ser vi først på den tekniske siden av ordningen og det

¹ [EU carbon border adjustment mechanism: Implications for climate and competitiveness | Think Tank | European Parliament \(europa.eu\)](https://www.think-tank.europa.eu/en/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-implications-for-climate-and-competitiveness)

² Se Bakgrunn for forslaget, punkt 1, side 1 i Forslag til EU-parlamentet og EU-rådets forordning COM/2021/564, om innførelse av en CO₂ grensejusteringsmekanisme.

vi pr. dato³ vet om implementeringsgraden. Deretter ser vi nærmere på

Formålet med CBAM (karbontoll):

- Formålet med ordningen er å stoppe karbonlekkasje ved å hindre at industrien i EU/EØS flytter produksjonen til land som ikke fører like streng klimapolitikk som er foreslått innført i EU.
- Norge vil gjennom EØS-avtalen måtte forplikte seg til å følge opp tilsvarende ordning.

mulig påvirkning ordningen vil få for norsk industri og implementering i norsk rett.

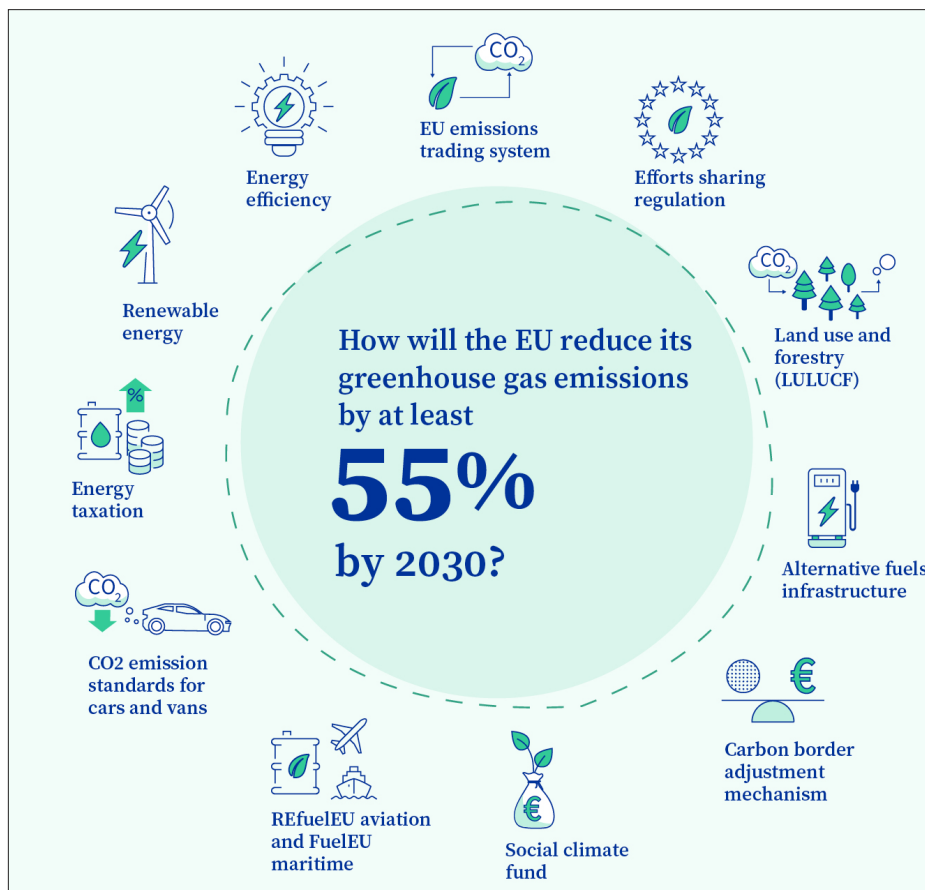
Fra kvotehandelsystemet (ETS) til karbontoll (CBAM)

EU har implementert verdens største karbonprisingssystem, kvotehandelsystemet (ETS). Selv om prissetting av utslipp kan oppmuntre til industriell dekarbonisering, risikeres det også karbonlekkasje, der EU-virksomheter flytter produksjonen sin til utlandet utenfor EU-området.

Statistisk sentralbyrå uttalte bl.a. følgende i sitt høringsnotat til Finansdepartementet om innføring av EU-kommisjonens forslag til CBAM (karbontoll):

«EU-kommisjonens forslag til CBAM vil i første omgang omfatte import til EU av varegrupper som sement, elektrisitet, gjødsel, jern, stål og aluminium. Forslaget skal være et alternativ til gratiskvotene som planlegges utfaset gjennom en overgangsordning fra 2026 til 2035. I en overgangsperiode (2023-25) for CBAM skal EU-kommisjonen samle all informasjon som er nødvendig for å utvide CBAM til også å omfatte indirekte utslipp og utvikle metode for beregning av samlede utslipp basert på metoden for beregning av karbonfotavtrykk. CBAM vil ikke

³ Frist for innsendelse til R&R 8/22 var 7.11.2022.



Illustrasjonen viser veien fra klimamål til lov i EU. EUs klimapakke «Fit-for-55» har som mål å redusere klimagasser med 55 % av utslippet fra 1990 innen 2030.

gjelde varer eksportert til EU fra Norge, Island, Liechtenstein og Sveits.»

Frem til i dag har EU dempet karbonlekkasje gjennom gratis tildeling av kvoter til enkelte bransjer, men med økende klimaambisjoner og høyere karbonpriser legger EU-kommisjonen opp til å fase ut gratis tildeling. Parallelt vil CBAM (karbontoll) bli innført, noe som vil pålegge EU-importører fra 2026 å kjøpe sertifikater tilsvarende den ukentlige EU-karbonprisen.

Omfatter utslippsintensive sektorer
CBAM vil i utgangspunktet gjelde for import i fem utslippsintensive sektorer som anses å ha en større risiko for karbonlekkasje som sement, jern og stål, aluminium, gjødsel og elektrisitet. Det er et overordnet mål om å takle klimendringer ved å redusere utslipp i EU og globalt og dette er ytterligere presisert i følgende spesifikke mål:

- Håndtering av risikoen for karbonlekkasje under EUs økende ambisjoner.
- Bidra til å sikre en stabil og sikker politisk ramme for investeringer i lav- eller nullutslippsteknologier.
- Sikre at innenlandsproduksjon og importvarer er underlagt samme CO₂-prisnivå.
- Oppmuntre produsenter i tredjeland, som eksporterer til EU, å ta i bruk lavkarbonteknologier.
- Sikre at tiltaket er effektivt og minimere risikoen for omgåelse, og med det sikre miljøintegritet.
- Sikre en rimelig administrativ byrde for virksomheter og offentlige myndigheter i forbindelse med anvendelse av tiltaket.⁴

Utstedelse av CBAM-sertifikater

CBAM er tenkt gjennomført som en klimaavgift på import av karbondioksidintensive produkter.

⁴ Forslag til EU-parlamentet og EU-rådets forordning COM/2021/564, om innførelse av en CO₂ grensejusteringsmekanisme, kapittel XI punkt 1.4.2 (side 46).

Prisen på kvotene (avgiften) vil tilsvare en gjennomsnittlig handelspris for EU ETS-kvoter i uken før importen (uttrykt i € / tonn CO₂-utslipp). Kvotene/sertifikatene skal kjøpes av importlandets autoriserte myndighet (kan spares i opptil to år).

Antallet CBAM-sertifikater virksomhetene kjøper, må tilsvare de totale utslippene som er innebygd i CBAM-varene som importeres, redusert for å ta hensyn til karbonpriser som allerede er betalt i opprinnelseslandet og justert for å gjenspeile eventuelle gratiskvoter som fortsatt er tildelt under EU.

Forslaget som er lagt frem, legger til grunn at det må leveres CBAM-sertifikater tilsvarende de faktiske utslippene ved produksjon av produktene, med en pris basert på gjennomsnittlige ukentlige kvotepriser i EU ETS. CBAM vil omfatte import av disse varene fra alle tredjeland, bortsett fra de som deltar i ETS eller en tilknyttet mekanisme.

Importører får ansvar for at produsentens utslipp er innrapportert og verifisert. Kompetent myndighet får ansvar for å drifte et register som holder oversikt over autoriserte importører og innleverte sertifikater. Det foreslåtte systemet har mange paralleller til dagens kvotesystem som for Norges del er administrert av Miljødirektoratet.

Vil endelig beslutning om CBAM tas i løpet av 2022?

Proessen videre

Målet er å bli ferdig med «Fit for 55»-pakken høsten 2022 eller på nyåret når Sverige overtar formannskapet i EU. Den ene lovpakken etter den andre ruller ut denne høsten og fremstår som en av de største lovprosjektene i EU unionens historie.

Forslaget til CBAM (karbontoll) ble formelt fremmet av EU-kommisjonen 14. juli 2021.⁵ Deretter vedtok Rådet den 15. mars 2022 sin generelle tilnær-

ming til CBAM med noen mindre endringer,⁶ og 22. juni 2022 vedtok Europaparlamentet sin egen holdning på CBAM.⁷

Det gjenstår nå en trepartsforhandling mellom EU-parlamentet, EU-rådet og EU-kommisjonen der det endelige forslaget skal fastsettes. Først når disse forhandlingene er ferdige, vil Norge avgjøre hvordan dette ev. skal innlemmes i EØS-avtalen. Trepartsforhandlinger om CBAM startet 4. oktober, og det kan se ut som det blir utfordrende forhandlinger.⁸

EU-kommisjonen-, Rådets- og Europaparlamentets forslag

Kommisjonen foreslår at CBAM gradvis implementeres. Fra 2023 vil CBAM kreve at alle EU-importører rapporterer alle sine utslipp. Deretter vil CBAM, fra 2026 kreve at alle EU-importører kjøper sertifikater, på lik linje med alle virksomheter som produserer i EU. Full implementering kan først oppnås i 2035, når gratiskvoter er fullstendig avvirket.

Rådet har lagt seg tett opp til Kommisjonens forslag og vil fase inn karbontollen fra 2026 til 2035, men Rådet vil ha en mer forsiktig utfasing av gratiskvoter i starten.

Parlamentet foreslår at utfasingsperioden for dagens kvoter (ETS) skal kortes ned med åtte år slik at tildelingen av vederlagsfrie kvoter opphører i 2028. Parlamentet ønsker også at CBAM skal gjelde indirekte utslipp og at den skal gjelde for flere varer som hydrogen, organiske kjemikalier og polymerer. Parlamentet har videre foreslått at det skal opprettes en egen EU myndighet (European CBAM Authority) som skal administrere CBAM-sertifikatene, fremfor at det skal være en egen myndighet i hvert enkelt medlemsland. Parlamentet er enig i at inntektene fra CBAM skal inn i EUs budsjett, men foreslår at halvparten av inntektene skal støtte innovasjon i EU og at det skal gis støtte til de minst utviklede landene for å bidra til avkarbonisering av industrien.⁹

I tabellen nedenfor er forslag og overgangsperioder oppsummert:

Emne	EU-kommisjonens forslag	Europaparlamentets forslag	Rådets(Europarådets) forslag
Fase ut gratiskvoter for sektorene omfattet av CBAM	Fase ut gratiskvoter gradvis over ti år (10 % hvert år fra 2026-2035).	Fase ut gratiskvoter fra 2027 (100 % gratiskvoter frem til 2026, opptil 50 % gratiskvoter i 2030) og bortfall av gratiskvoter innen 2032.	Fase ut gratiskvoter langsomt fra start, for deretter å akselerere reduksjonshastigheten mot slutten.
Overgangsperiode	Tre år (2023 – 2025)	4 år (2023 – 2027)	3 år (2023 – 2025)
Sektorer omfattet av CBAM	Sement, jern og stål, aluminium, gjødsel og elektrisitet.	Polymerer (plast), organiske kjemikalier, hydrogen og ammoniakk i tillegg til sement, jern og stål, aluminium, gjødsel og elektrisitet.	Sement, jern og stål, aluminium, gjødsel og elektrisitet.
Utslipp omfattet av CBAM	Direkte utslipp (Europe-kommisjonen skal ved slutten av overgangsperioden vurdere om CBAM-omfanget burde utvides til indirekte utslipp).	Direkte og indirekte utslipp (utslipp av elektrisitet under produksjonsprosessen av produkter omfattet av CBAM).	Direkte utslipp, i tillegg til at indirekte utslipp kan bli inkludert ved slutten av overgangsperioden.

Hentet fra Europaparlamentet¹⁰

⁵ EU-Kommisjonen: COM (2021) 564 final - Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism – Text with EEA relevance.

⁶ Ministerrådet: ECOFIN 229 ENV 232 CLIMA 113 UD 57 FISC 74 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/en/pdf>

⁷ EU-Parlamentet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.html

⁸ Europaparlamentet og EUs ministerråd avgjør nå Norges klimapolitikk – Energi og Klima

⁹ EP-saksordfører foreslår omfattende endringer i CBAM-forslaget - stortinget.no

¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI%282022%29698889_EN.pdf

Norske posisjoner og CBAM

Finansdepartementet har hovedansvaret

Norge er som et EØS-land med i EUs kvotesystem for handel med utslippskvoter (ETS). CBAM må sees i sammenheng med tilknytningen til denne ordningen og med det sagt er det mye som taler for at Norge vil bli omfattet av ordningen med CBAM. Regjeringen har uttalt at de formelt sett vil vurdere omfanget av ordningen når EU har ferdigbehandlet forslaget.

Finansdepartementet er departementet som har hovedansvaret for CBAM i Norge.¹¹ I brev av 2. mars 2022 om den norske posisjonen til forslaget om CBAM (karbontoll) skrev finansminister Trygve Slagsvold Vedum bl.a.:

«CBAM will impact Norway and other EEA EFTA States as participants in the Internal Market and the EU ETS. Norway supports the intentions and objectives of the CBAM regulation. CBAM should contribute to meeting climate goals in Europe as well as globally»

Selv om Norge som et utgangspunkt er positivt innstilt til innføring av CBAM-ordningen, viser posisjonspunktene fra Regjeringen at det er spørsmål med ordningen som fortsatt ikke anses som fullt ut avklart. Hele brevet er publisert på Finansdepartementets [nettsider](#).¹² For Norge er det blant annet avgjørende at mekanismen er WTO-kompatibel. Foreløpig mener EU-kommisjonen at CBAM-ordningen er WTO-kompatibel siden dette kan anses som en avgift som rammer EU-industrien likt med importørene.

Norsk industri

I 2022 er tilnærmet all innenlands norsk bruk av mineraliske produkter (fossil energi) ilagt karbonpriser, enten gjennom kvotesystemet eller CO₂-avgiften. Omtrent 85 % av Norges

samlede utslipp av klimagasser er ilagt avgift eller kvoteplikt. Det er en svært høy andel i internasjonal sammenheng.¹³

Norsk industri som i dag har utslippsfrie kvoter eller avgiftsfritak, har gitt uttrykk for stor bekymring for hvordan ordningen vil slå ut for kjøp og salg av varene innenfor EØS og ikke minst for konkurransesituasjonen fra tredjeland utenfor EØS.¹⁴

Både LO og NHO, samt sentrale deler av norsk industri, har samlet gitt uttrykk for de samme innvendingene til ordningen som regjeringen.¹⁵ For norsk industri vil det ha betydning om ordningen kun tar hensyn til det direkte CO₂-avtrykket og ikke det indirekte. Sentralt er derfor om ordningen dekker hele verdikjeden og ikke bare isolerte deler av den. Norsk industri viser til at CBAM for industrien må baseres på karboninnholdet i primær- og sekundærproduksjon inkludert både direkte og indirekte CO₂-utslipp langs hele verdikjeden. EU-kommisjonen har utsatt å ta stilling til om CBAM (karbontoll) skulle omfatte indirekte CO₂-kostnader til bl.a. annen energi som benyttes til å produsere varene.

Når vil CBAM bli norsk lov?

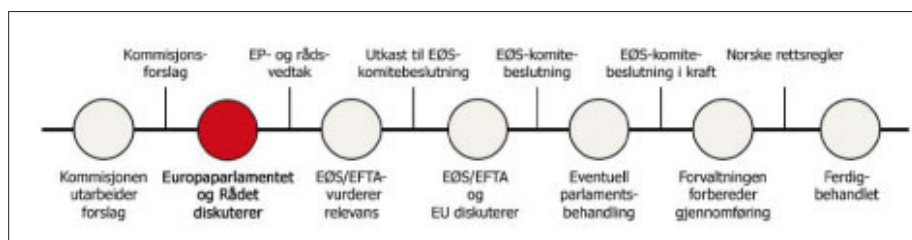
Norge er i dag svært tett knyttet til EUs klimapolitikk og Norge er med i ETS (kvotehandelssystemet). CBAM-forordningens EØS-relevans og en eventuell implementering i Norge vil på vanlig måte vurderes når forordningen er vedtatt i EU.¹⁶

I veikartet for grønt industriløft (23.06.2022)¹⁷ la regjeringen frem 100 tiltak. I tiltak 75 viser regjeringen til at den vil videreføre CO₂-kompensasjonsordningen, og arbeide aktivt for å ivareta norske interesser i forbindelse med EUs arbeid mot karbonlekkasje (CBAM). I tiltak nr. 78 viser regjeringen til at de vil ta aktivt del i diskusjonene i EU om hvordan kvotesystemet (ETS) skal videreutvikles på lengre sikt, for å ivareta utslippskutt og lønnsom omstilling i norsk industri.

I det raske tempoet som EU-organene legger opp til ved gjennomføring av regelverket i «Fit for 55»-pakken, er det nok lite Norge kan gjøre som EØS-land. Før ordningen kan anses som norsk rett, må den gjennom EØS-beslutningsprosessen.

Når CBAM lovgivningen er vedtatt i EU-systemet, går ordningen videre til EFTA-landene i EØS-avtalen (Norge, Island og Liechtenstein), for en formell felles enighet før den behandles i EØS-komiteen.

Siden ordningen er lagt frem som en forordning vil den gjelde direkte i hvert av medlemslandene. Det vil i praksis også bety at den blir lagt frem for Stortinget omtrent i samme form.



Hentet fra Europalov.¹⁸

¹³ Prop. 1 LS 2022–2023 Skatter, avgifter og toll 2023, kap. 8.10 Avgifter på utslipp av klimagasser.

¹⁴ <https://energiogklima.no/nyhet/brussel/eus-innforingen-av-karbontoll-kan-gi-dramatisk-karbonlekkasje-og-okte-co2-utslipp-frykter-hydro/>

¹⁵ https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/annet/2021-04-22-cbam_felles_posisjon.pdf

¹⁶ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/program_cusaker20222023/id292561/

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/gront-industriloft/100-tiltak/id2920293/>

¹⁸ <https://www.europalov.no/rettsakt/eus-karbonsjusteringsmekanisme-klimatoll/id-28414>

¹¹ [CBAM - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte-brev/2022/carbon-border-adjustment-mechanism-norwegian-positions/id2902803/>