

Remissvar

Dnr 2021–273

2021-09-10

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid

Diarienummer Fi2021/02659

### **SAMMANFATTNING**

Remissen gäller ett förslag från EU-kommissionen om att införa en så kallad gränsjusteringsmekanism (CBAM, *carbon border adjustment mechanism*) för vissa produkter som importerats till EU, i syfte att minska risken för koldioxidläckage.

På grund av den relativt korta svarstiden har Konjunkturinstitutet (KI) inte haft möjlighet att granska förslaget konsekvensanalys på ett utförligt sätt. Kommentarererna i det här remissvaret syftar därför huvudsakligen på förslaget till ny lagtext.

KI ställer sig positivt till en gränsjusteringsmekanism. Nuvarande ordning, med gratistilldelning av utsläppsrätter inom EU ETS, hanterar inte risken för koldioxidläckage på ett fullgott sätt. En gränsjusteringsmekanism vore ett bättre (om än inte perfekt) sätt att hantera den risken. Det specifika förslaget till förordning är i stora delar bra, men KI vill lyfta några synpunkter.

### **KOMMENTARER**

#### **Förvirring angående effekten av gratistilldelning inom EU ETS**

Det hävdas på flera ställen<sup>1</sup> att den fria tilldelningen av utsläppsrätter under EU ETS skulle försvaga prissignalen och därmed påverka incitamenten att åstadkomma utsläppsminskningar. KI vill framhålla att detta är direkt felaktigt. De gratistilldelade utsläppsrätterna fungerar som en klumpsummetransferering, och då dessa utsläppsrätter har ett alternativvärde föreligger samma incitament att minska utsläppen som hade varit fallet utan gratistilldelning.

Detta knyter även an till hur gränsjusteringsmekanismen föreslås samspela med utfasningen av gratistilldelningen inom EU ETS. Kommissionen anger (Article 31, s 42):

*”The CBAM certificates to be surrendered [...] shall be adjusted to reflect the extent to which EU ETS allowances are allocated free of charge [...]”.*

---

<sup>1</sup> Se exempelvis punkt 10 i ingressen (s 16): *”free allocation under the EU ETS weakens the price signal that the system provides for the installations receiving it compared to full auctioning and thus affects the incentives for investment into further abatement of emissions”.*

Det framgår inte exakt hur nämnda justering ska göras, men man kan tänka sig ett förslag att mängden CBAM-certifikat som krävs för import av en viss produkt justeras ner med den andel av EU-ETS-utsläppen inom respektive bransch som täcks av gratistilldelning. Exempel: gratistilldelningen till stålproduktion inom EU täcker 40 procent av utsläppen, alltså behöver importerat stål endast lämna in CBAM-certifikat för 60 procent av sina utsläpp. Ett sådant system leder inte till samma marginalkostnad för utsläppsminskningar inom respektive utanför EU, och är på så sätt inte effektivt.

### **Syftet med regleringen är otydligt**

KI finner att syftet med regleringen är oklart. Ibland anges att motivet är ”att undvika koldioxidläckage” medan det på andra ställen nämns att syftet är ”minskade växthusgasutsläpp”. I någon mån är det förstås självklart att minskade växthusgasutsläpp är det övergripande målet, men att ange det som syftet med just gränsjusteringsmekanismen kan leda till oönskade situationer.

Antag att det finns ett företag som exporterar en CBAM-produkt till EU, från ett land utanför EU. Företaget möter genom inhemsk reglering ett lägre pris på koldioxidutsläpp än priset inom EU ETS, men släpper trots detta ut mindre växthusgaser per enhet produkt än motsvarande produktion inom EU. Enligt förslaget ska CBAM-certifikat krävas in i samband med företagets export till EU. Detta gör sannolikt företagets produkter dyrare på EU-marknaden, och gränsjusteringsmekanismen leder därmed troligen till lägre import från företaget, och högre produktion av produkten inom EU. Är detta önskvärt? Ja, ur nationalekonomisk effektivitetssynpunkt är det rätt att även detta företags produkter får ett högre pris. Pigoubeskattnings, eller ”förorenaren betalar”, gäller. Det är emellertid inte givet att de globala växthusgasutsläppen minskar. Produktionen skiftar från en process med lägre utsläpp till en med högre utsläpp.<sup>2</sup> Gränsjusteringsmekanismen leder i detta hypotetiska fall till mindre koldioxidläckage, men inte självklart till lägre växthusgasutsläpp.

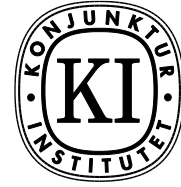
### **Beräkning av ”embedded emissions”**

Det är utifrån förslaget till förordning inte helt tydligt vilka utsläpp som är tänkta att täckas av mekanismen. KI förstår det som att det, åtminstone till en början, endast är så kallade ”direkta utsläpp” som ska täckas, det vill säga utsläpp från produktionsprocessen som producenten har direkt kontroll över. Rimligen ingår då inte exempelvis utsläppen från produktion av den el som används som insatsvara i aluminiumtillverkning som sker utanför EU. Samtidigt hävdas att aluminium bör inkluderas i listan över produkter som ska täckas av mekanismen, eftersom risken för koldioxidläckage är stor vad gäller den produkten. Utsläppen av växthusgaser från aluminiumproduktion kommer till övervägande del från just produktionen av den el som används som insatsvara. Det är svårt att förstå logiken här. Varför är det viktigt att aluminium täcks av mekanismen, om huvuddelen av de utsläpp aluminiumproduktion orsakar inte räknas in?

Annex III, som förklarar hur så kallade ”embedded emissions” ska beräknas, borde i det här sammanhanget kunna rätta ut eventuella frågetecken, men är i stället källan till förvirringen. Under punkt 3 i Annex III sägs till exempel att ”only direct emissions will be accounted for” i beräkningen av så kallade ”specific embedded emissions” (SEE), direkt följt av ett matematiskt uttryck som definierar SEE som en summa av fler utsläpp än enbart de ”direkta”. Poängen med uppdelningen i ”simple goods” respektive ”complex goods” är svår att förstå,

---

<sup>2</sup> Att de globala utsläppen ökar är dock inte givet, eftersom utsläppen inom EU ETS har ett tak.



och förefaller överensstämma dåligt med verkligheten. Annex III verkar över lag mindre väl förberett, i ett annars välskrivet dokument. Detta är olyckligt, då Annex III förefaller tämligen centralt.

### **Exportrabatter**

Förslaget innehåller inga så kallade ”exportrabatter”, det vill säga att varor som exporteras utanför EU undantas från krav på utsläppsrätter inom EU ETS. I konsekvensanalysen innehåller ett av sex förslag en sådan exportrabatt (”waiving of liability for exports of EU producers”), men det är inte det valda förslaget. Kommissionen hävdar dels att en sådan exportrabatt skulle motverka syftet med gränsjusteringsmekanismen, dels att ett förslag med exportrabatt skulle möta betydligt hårdare motstånd från WTO. Det förra argumentet är inte övertygande.<sup>3</sup> Det senare argumentet är sannolikt riktigt och dessutom helt avgörande för att förslaget alls ska kunna bli verklighet.

Icke desto mindre kan exportrabatternas vara eller icke vara antas spela en betydande roll för svenska exportörer. Ca 50 procent av svensk export av CBAM-produkter går till länder utanför EU. En mekanism med exportrabatter vore också bäst ur ett effektivitetsperspektiv. Från ett svenskt perspektiv är det därför viktigt att förstå vad en gränsjusteringsmekanism utan exportrabatter – som kanske är det enda politiskt möjliga – skulle innebära för svensk exportindustri.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit David von Below. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Pelle Marklund deltagit.

Urban Hansson Brusewitz  
Generaldirektör

---

<sup>3</sup> Här föreligger återigen en förvirring kring vad som egentligen är syftet med regleringen, vilket leder till oklara argument. Syftet bör först och främst vara att förhindra koldioxidläckage. Ett system med exportrabatter torde innebära lägre risk för koldioxidläckage, och på så sätt stödja snarare än motverka syftet med regleringen.