

Remissvar

Dnr 2025-526

2026-01-23

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Europeiska kommissionens förslag till ändringar av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen och inrättandet av en tillfällig fond för utfasning av fossila bränslen

Fi2025/02402

Konjunkturinstitutet (KI) har fått möjlighet att lämna synpunkter på EU- kommissionens förslag till ändringar av CBAM-förordningen, (EU) 2023/956 och på förslaget om inrättande av en tillfällig fond för utfasning av fossila bränslen (2025/0418 (COD)).

SAMMANFATTNING

KI bedömer att förslaget att utvidga CBAM till ett antal nedströmsprodukter, liksom övriga förslag i 2025/0419 (COD), är väl motiverade och tillstyrker förslagen.

När det gäller 2025/0418 (COD) ställer sig KI positiv till att frågan om stöd till inhemska tillverkare av CBAM-produkter har utretts av kommissionen, men finner att det nuvarande förslaget om att inrätta en tillfällig fond för att stödja omställningen bör revideras i grunden. KI avslår därmed denna del av remissen. KI:s synpunkter redovisas nedan.

FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR AV CBAM-FÖRORDNINGEN (EU) 2023/956

Nedan redogörs för synpunkter på tre huvuddelar i förslaget: utvidgning av CBAM till nedströmsprodukter, åtgärder för att motverka kringgående av CBAM och revidering av reglerna för hur inbäddat utsläpp i importerad el ska beräknas. Avslutningsvis lämnar vi en övergripande kommentar om framtida revideringar av CBAM.

Utvidgning av CBAM till produkter längre ned i värdekedjan

KI bedömer att kommissionens förslag att utvidga CBAM till att omfatta ett antal nedströmsprodukter som använder järn, stål eller aluminium i sin tillverkning är motiverat. Den nuvarande utformningen av CBAM riskerar att skapa en asymmetrisk prissättning, eftersom endast utsläpp från framställning och bearbetning av råmaterial omfattas av gränsjusteringsmekanismen vid import, medan inbäddade koldioxidutsläpp i förädlade produkter undantas. Denna asymmetri ger upphov till incitament för koldioxidläckage genom import av slutprodukter, vilket försämrar mekanismens effektivitet och riskerar att enbart omfördela utsläppen inom värdekedjan snarare än att faktiskt minska dem (se Konjunkturinstitutets specialstudie nr 119, dnr 2024-309).

Samtidigt vill KI framhålla att varje utvidgning av CBAM bör prövas utifrån om den bidrar till ökad kostnadseffektivitet och minskade läckagerisker, utan att skapa oproportionerliga administrativa bördor eller nya snedvridningar i handel och produktion.

Nedströmsprodukter kännetecknas av komplexa värdekedjor och stor heterogenitet i inbäddade utsläpp. Att utvidga CBAM till fler nedströmsprodukter kan därmed medföra ökade administrativa kostnader. Enbart beaktat kommissionens konsekvensanalys¹ (*impact assessment*) är kostnadsökningen till följd av utvidgningen försumbar och har inte någon betydande påverkan på CBAM:s kostnadseffektivitet. KI noterar att denna bedömning baseras på den analys som redovisas av kommissionen och att KI, i avsaknad av ytterligare underlag, inte har möjlighet att göra en egen bedömning av förslagets påverkan på administrativa kostnader.

KI vill även uppmärksamma att de negativa konkurrenseffekter till följd av utfasning av gratis tilldelning av utsläppsrätter inte begränsas till de sektorer som redan omfattas av CBAM, utan även kommer att gälla för tillverkare av de föreslagna nedströmsprodukterna. EU-producenter som exporterar till tredje land bär fortsatt sina koldioxidkostnader, samtidigt som de konkurrerar med producenter i länder utan motsvarande prissättning. Det andra förslaget, som avser inrättandet av en tillfällig fond för utfasning av fossila bränslen (2025/0418 (COD)) och som diskuteras i senare delen av detta remissvar, inkluderar inte samtliga nedströmsprodukter som anges i Annex I. KI anser att denna fråga bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Revidering av åtgärder för att motverka kringgående av CBAM

KI bedömer att ytterligare åtgärder för att motverka kringgående av CBAM är motiverade och stödjer förslaget.

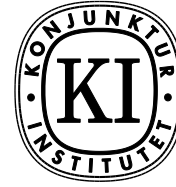
Revidering av beräkningar av utsläpp i importerad el

KI ser positivt på att kommissionen föreslår att ändra den metod och därmed de utsläppsintensiteter som används för importerad el, så att det bättre speglar den faktiska mixen av energikällor – så väl fossila som icke-fossila – i den el som exporteras till EU och som omfattas av CBAM.

Avslutande kommentarer

Avslutningsvis vill KI understryka att det aktuella förslaget presenteras i samband med att CBAM går in i sin definitiva fas. Från och med den 1 januari 2026 måste de som importerar minst 50 ton av CBAM-produkter per kalenderår ansöka om status som godkänd CBAM-deklarant för att sedan köpa CBAM-certifikat och betala för de inbäddade utsläppen. Som framgår av förslaget är ytterligare utvidgningar av CBAM till andra nedströmsprodukter möjliga. Att flera betydande ändringar av CBAM-förordningen kan komma att föreslås framöver riskerar att försvåra för företag – både inom och utanför EU – att planera sina investeringar. Dessutom kan det försämra regelefterlevnaden. KI anser därför att det vore önskvärt att kommissionen presenterar en tydlig tidsplan för framtida revideringar av CBAM-förordningen.

¹ Se "Impact assessment report accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2023/956 as regards the extension of its scope to downstream goods and anti-circumvention measures"", SWD/2025/988 final.



FÖRSLAG TILL INRÄTTANDET AV EN TILLFÄLLIG FOND FÖR UTFASNING AV FOSSILA BRÄNSLEN (2025/0418 (COD))

KI:s samlade bedömning är att förslaget i sin nuvarande utformning inte tillräckligt motiverar varför investeringsstöd behövs som komplement till befintliga styrmedel. Det är inte heller tillräckligt tydligt redogjort för hur stödet ska förhindra koldioxidläckage eller bidra till utsläppsminskningar utöver vad som redan uppnås genom EU ETS och CBAM. KI bedömer därför att förslaget behöver en grundlig revidering.

Nedan lämnar vi fyra kommentarer. Dessa rör avsaknaden av krav på additionalitet, svag träffsäkerhet i förhållande till förslagets uttalade syfte, risken för snedvridna incitament att söka stödet och stödets tillfälliga karaktär.

Avsaknad av krav på additionalitet

En grundläggande förutsättning för att investeringsstöd ska vara samhällsekonomiskt motiverat är att det leder till åtgärder som annars inte skulle ha genomförts, det vill säga investeringsstöd ska vara additionellt. I förslaget saknas dock en sådan tydlig additionalitetsprincip. De krav som ställs på mottagare av stödet (anläggningar som omfattas av EU ETS och som tillverkar utvalda CBAM-produkter enligt Annex) beskrivs i artiklar 7 och 8 och omfattar bland annat krav på verifierbara investeringar och rättsligt bindande åtaganden. Dessa krav utesluter dock inte, såsom de är formulerade, att stödet kan tilldelas investeringar som skulle ha genomförts även utan offentlig finansiering.

Förslaget saknar därmed ett explicit krav på att stödet ska förändra producenternas beteende. Detta är särskilt relevant mot bakgrund av att stödet kan sökas av samtliga producenter av CBAM-produkter enligt Annex, oavsett företagens faktiska investeringsbehov. Förslaget innehåller inte heller någon mekanism för att differentiera stödnivåerna utifrån åtgärdernas marginalkostnader. KI bedömer därför att det finns en betydande risk för att stödet främst kommer att fungera som en generell kostnadskompensation snarare än som ett styrmedel som leder till nya investeringar i den gröna omställningen.

Svag träffsäkerhet i förhållande till förslagets syfte

Enligt förslaget är syftet med den tillfälliga fonden att stödja investeringar i omställningen och därigenom hantera kvarvarande koldioxidläckagerisk i samband med utfasningen av gratis tilldelning av utsläppsrätter inom EU ETS. KI finner dock att stödets utformning inte är tillräckligt träffsäker i förhållande till detta uttalade syfte.

Enligt artiklar 6 och 7 kan stödet sökas av samtliga tillverkare av CBAM-produkter som bedöms ha hög kvarvarande koldioxidläckagerisk, oavsett deras exportexponering eller i vilken utsträckning de möter konkurrens från tredjeland. Artikel 9 anger att de nationella taken för hur mycket stöd ett land sammanlagt kan erhålla ur fonden utgår ifrån produktionsstruktur och den totala volymen producerade CBAM-produkter, snarare än faktisk handels- och konkurrens exponering. I KI:s specialstudie nr 119 (dnr 2024–309) poängteras att effekterna av CBAM på enskilda tillverkare är heterogena och i hög grad beror på exponering mot andra marknader, värdekedjeintegration och marknadsstruktur. Förslaget tar inte hänsyn till dessa faktorer och innehåller därmed ingen mekanism som prioriterar de aktörer som bär största risken för koldioxidläckage.

KI har i samma specialstudie även pekat på behovet att utreda möjligheter att införa exportstöd inom ramen för WTO:s regelverk i syfte att förhindra försvagad konkurrenskraft i exportorienterade branscher, inklusive nedströmsproducenter. Ett sådant stöd bör, utöver att vara förenligt med WTO:s regelverk, vara riktat till de producenter där konkurrenskraftspåverkan är som störst och utformat så att det avspeglar det lägre koldioxidinnehållet i EU-producerade varor jämfört med importerade varor.² Det aktuella förslaget beaktar inte dessa aspekter, vilket ytterligare försvagar stödets träffsäkerhet.

Risk för incitamentsproblem

KI bedömer att förslagets utformning medför risk för incitamentsproblem hos de aktörer som ansöker om investeringsstödet, det vill säga tillverkare av utvalda CBAM-produkter enligt Annex. Den begränsade ansökningsperioden i kombination med osäkerhet kring hur fondens medel kommer att fördelas ger företag starka incitament att ansöka om maximalt möjliga belopp, oavsett deras faktiska finansieringsbehov.

Detta innebär att ansökningsprocessen riskerar att inte fungera som ett effektivt urvalsinstrument för att identifiera de investeringar där stödet är mest motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. När tillverkare med olika behov och förutsättningar möter likartade incitament att ansöka, ökar risken att investeringsstödet inte tilldelas de mest kostnadseffektiva åtgärder. Detta försvagar ytterligare stödets träffsäkerhet och möjligheten att säkerställa att offentliga medel används där de gör största nyttan.

Tillfällig karaktär av investeringsstödet

KI ser positivt på att stödet är tidsbegränsat, vilket minskar risken för långsiktig urholkning av prissignaler. KI vill dock understryka att även om stödet är temporärt, kvarstår risken att det fördelas utan tydlig koppling till faktisk läckagerisk och exponering mot den internationella marknaden. En sådan utformning riskerar att försvaga stödets kostnadseffektivitet och dess bidrag till klimatomställningen och minskad risk för koldioxidläckage.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Polina Karpaty.

Albin Kainelainen
Generaldirektör

² Frågan har analyserats i Konjunkturinstitutets specialstudie nr 77, dnr KI 2021:10.