



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2025-12-22

Tobias Persson
Tel: +46106981816
tobias.persson
@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV- 01705-24

Utveckling samt utvidgning av CBAM och stöd till företag med extra koldioxidläckagerisk – en snabbanalys av EU-kommissionens förslag

1. Inledning

EU-kommissionen kom den 17 december 2025 med en översynsrapport av CBAM¹ samt förslag kring nedströmsutvidgning av CBAM och åtgärder för att minska risken av kringgående². Man presenterade också ett förslag till en temporär fond i syfte att ytterligare minska risken för koldioxidläckage för verksamhet inom EU ETS.³

Denna snabbanalys rör kommissionens förslag och är gjort i tre delar. För respektive del beskriver vi kortfattat EU-kommissionens förslag innan vi gör en första analys. Där det är möjligt har vi byggt denna analys på våra tidigare underlag som rör dessa frågor, särskilt skrivelsen ”Utveckling av EU:s gränsjusteringsmekanism CBAM – Lärdomar, förbättringsmöjligheter och lämpligheten av utvidgning”⁴. En stor del av den rapporten handlar om utvidgning av CBAM till flera material och särskilt plast och kemiprodukter. EU-kommissionen har dock valt att hantera utvecklingen av CBAM i två steg. I det första steget ingår nedströmsutvidgning, regler mot kringgående samt regler för beräkning av inbäddade utsläpp från el, samt en tillfällig lösning för att stödja sektorer som är utsatta för koldioxidläckage. Det är dessa delar som förslagen berör. I det första steget ingår det också en genomförandeakt som fastställer reglerna för avdrag av ett koldioxidpris som faktiskt har betalats i tredjeländer. Denna genomförandeakt presenteras 2026. I det andra steget, under 2027, planerar EU kommissionen att överväga ytterligare utvidgningar nedströms och inkluderande av andra material.

Ett viktigt mål med EU-kommissionens aktuella förslag är att minska riskerna för koldioxidläckage, kringgående och utnyttjande av kryphål i regelverket. Medan Omnibus-förenklarna i huvudsak handlade om att minska CBAM-regelverkets omfattning sett till antalet importörer som omfattas samt förlänga tidsfristen för rapportering, kan EU-kommissionens aktuella förslag anses fokusera i större utsträckning på förbättringsaspekter som är viktiga för den europeiska basindustrin.

¹ COM(2025) 783 final. Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Regulation on the Carbon Border Adjustment Mechanism.

² COM(2025) 989 final. 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.

³ COM(2025) 990 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Temporary Decarbonisation Fund.

⁴ Skrivelse - utvecklingen av CBAM 2 oktober 2025, Naturvårdsverket

Även om vissa av de förändringar som föreslås kan underlätta CBAM-administrationen är huvudfokus alltså inte att åstadkomma administrativa förenklingar för importörer utan att säkerställa att CBAM på ett effektivt sätt minskar risken för koldioxidläckage inom EU:s tillverkningsindustri.

Naturvårdsverket har haft en vecka på sig att analysera förslagens konsekvenser. Den analys som presenteras i detta avsnitt är därmed ganska övergripande. I flera delar kommer det att behövas djupare analyser, inte minst för att förstå konsekvenserna för Sverige.

Analysen är indelad i tre delar:

1. Utveckling av CBAM
2. Utvidgning av CBAM nedströms
3. Produktionsstöd till sektorer med risk för koldioxidläckage vid export

2. Utveckling av CBAM

Förslagen i denna del handlar primärt om att minska risken för kringgående och utnyttjande av kryphål i regelverket. Flera av förslagen syftar till att skapa en ökad tydlighet och robusthet.

EU-kommissionen föreslår att processkrot ska bli CBAM-prekursor, vilket innebär att processkrot ska räknas med i de inbäddade utsläppen vid produktion av en vara som omfattas av CBAM. Vi bedömer att detta är motiverat då det annars finns en uppenbar risk för kringgående, särskilt för aluminium. Utifrån EU-kommissionens underlag är det dock svårt att bedöma om det skulle vara lämpligare att inkludera processkrot som CBAM-vara, inte bara prekursor, eller om allt metallskrot borde inkluderas. Detta skulle kunna vara effektivare givet syftet att minska risken för koldioxidläckage.

Vi är positiva till EU-kommissionens förslag kopplat till godkända CBAM-deklaranter.

2.1. EU-kommissionens förslag – utveckling CBAM

Inkludering av processkrot som CBAM-prekursor

Processkrot (pre-consumer scrap) för stål och aluminium föreslås inkluderas som en CBAM-prekursor. Det innebär att inbäddade utsläpp från processkrot ska räknas med om det ingår som insatsmaterial vid produktion av en vara som omfattas av CBAM.

EU-kommissionen beskriver i konsekvensanalysen att de även övervägt att inkludera skrot efter konsumentledet (post-consumer scrap) som en CBAM-prekursor. En nackdel som lyfts med det alternativet är att det skulle skapa mindre incitament för en cirkulär ekonomi och därmed få negativa miljömässiga konsekvenser. En inkludering av skrot efter konsumentledet skulle också innebära högre administrativa kostnader för både importörer och myndigheter jämfört med att enbart inkludera processkrot. Samtidigt lyfter EU-kommissionen att det finns en risk för kringgående i form av att verksamhetsutövare i tredjeland felklassificerar processkrot som skrot efter konsumentledet.

Godkända CBAM-deklaranter

EU-kommissionen föreslår ett antal ändringar kopplat till status som godkänd CBAM-deklarant:

- Indirekta tullombud som ansöker om status som godkänd CBAM-deklarant ska i sin ansökan ange EORI-nr eller nationellt identifieringsnummer för de importörer de representerar (artikel 1.4).
- Möjlighet för den behöriga myndigheten att begära in bankgarantier i ytterligare fall, t.ex. om sökanden inte kan demonstrera att de uppfyller de finansiella kriterierna. Det föreslås också ett tillägg om att den behöriga myndigheten ska kunna använda garantin för att betala utestående CBAM-kostnader (artikel 1.9).
- Det CBAM-kontonummer som anges i tulldeklarationen avgör vem som tar på sig skyldigheterna enligt CBAM-förordningen (artikel 1.15).

Import av elektricitet

För import av elektricitet som en CBAM-vara föreslår EU-kommissionen några ändringar:

- Förtydligande om när import av el är undantaget från CBAM i de fall elnätet i tredjeland är integrerat med EU:s elnät (artikel 1.1, punkt c och d).
- Ändringar av hur standardemissionsfaktorn beräknas för el och villkoren för när faktiska utsläpp används för import av el görs mer flexibla (artikel 1.22).

Ändringarna för import av elektricitet föreslås börja gälla retroaktivt från 1 januari 2026.

Beräkning och rapportering av faktiska utsläpp

För beräkning av faktiska utsläpp föreslås ett antal ändringar och förtydliganden:

- EU-kommissionen eller den behöriga myndigheten kan kräva in bevis för att en vara har producerats i den specifika anläggning och period som anges i CBAM-deklarationen (artikel 1.5, punkt b och c, samt artikel 1.11).
- Förtydligande om att verksamhetsutövare för anläggningar i tredjeland ska kunna registrera sig i CBAM-registret för att underlätta verifiering av inbäddade utsläpp och, när tillämpligt, redan betalt koldioxidpris (artikel 1.8, punkt a).
- Förtydligande om att inbäddade utsläpp från prekursorer ska ingå i beräkningen av inbäddade utsläpp i en vara (artikel 1.6, punkt a).
- Förtydligande om den information som verksamhetsutövare i tredjeland väljer att tillgängliggöra i CBAM-registret (artikel 1.6, punkt b och artikel 1.8, punkt c och d).

Övriga förslag

EU-kommissionen föreslår även ett antal övriga ändringar och förtydliganden, bl.a.:

- Ändringar för att möjliggöra inkludandet av EFTA-länderna i CBAM (artikel 1.1, punkt a, b, och e), samt möjligheten att tillämpa ett brådsande förfarande för antagandet av delegerade akter med syfte att ändra listan över undantagna länder och territorier (artikel 1.19).
- EU kan ingå avtal med tredjeländer så att system för koldioxidprissättning i dessa länder kan tillgodoräknas för tillämpningen av redan betalda koldioxidpris (artikel 1.1, punkt e).
- EU kan ingå avtal för erkännandet av ackrediteringsorgan i tredjeland för att möjliggöra att dessa kan ackreditera verifierare.
- Missbruk definieras ("Abusive practices") (artikel 1.3) och nämns i några olika sammanhang (artikel 1.5, punkt a2 och c, och artikel 1.8, punkt b). Där föreslås även att EU-kommissionen ska kunna anta delegerade akter för att kräva ytterligare bevisning på att missbruk inte har ägt rum.
- EU-kommissionens inblandning i återköpsprocessen för CBAM-certifikat tas bort (artikel 1.14).
- Den behöriga myndigheten kan begära att tullmyndigheten eller EU-kommissionen verifierar viss information (artikel 1.15).

- En speciell regel införs för beräkning av pris på CBAM-certifikat i de fall endast en auktion har ägt rum inom ETS (artikel 1.12).
- Vissa förtydliganden kring 50%-regeln (artikel 1.13).
- EU-kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter för att identifiera materialsammansättning och kemisk sammansättning för varor listade i bilaga 1 (artikel 1.15, punkt d). Särskilt klinkerinnehåll i cement, kväveinnehåll i gödselmedel, och legeringar för stål nämns som varor där materialsammansättningen och den kemiska sammansättningen är viktig för att avgöra de inbäddade utsläppen.
- En ny typ av kringgående definieras i form av artificiell justering av en värdekedja i syfte att kunna använda lägre standardvärden vid beräkning av inbäddade utsläpp (artikel 1.16).
- EU-kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att ta bort en vara från bilaga 1, och därmed från att omfattas av CBAM, i de fall det uppstår allvarliga och oförutsedda omständigheter som kan skada EU:s inre marknad (artikel 1.17).
- Tillägg och förtydliganden för när EU-kommissionen kan anta delegerade akter och genomförandeakter i andra särskilda fall.

2.2. En första bedömning av förslagen

Gällande inkluderingen av processkrot från stål och aluminium så har vi i vår tidigare analys⁵ lyft att det skapar konkurrensfördelar för företag utanför EU om processkrot inte ingår i CBAM samtidigt som utsläpp som tillskrivs processkrot ingår i EU ETS. Utöver det kan det även leda till resursförflyttning och koldioxidläckage. I dag är denna risk särskilt stor för aluminium men övergången till allt mer ljusbågsugnar i stålproduktionen i EU kommer innebära att risken ökar även för stål. Vi anser därför att det är positivt att processkrot inkluderas som en CBAM-prekursor, men att det bör övervägas om det också borde ingå som en CBAM-vara då det annars fortsatt kvarstår en viss risk för koldioxidläckage och resursförflyttning. EU-kommissionen nämner väldigt kort i konsekvensanalysen att processkrot i sig inte bedöms omfattas av risk för koldioxidläckage då det är en biprodukt från produktionsprocessen. Vi anser dock att det saknas ett djupare resonemang i denna fråga.

Att skrot efter konsumentledet inte tas med som en CBAM-prekursor i dagsläget följer enligt EU-kommissionen av att utsläpp från sådant skrot inte omfattas av EU ETS. Denna slutsats går dock att ifrågasätta då sekundärproduktion av stål och aluminium är elintensiva processer. Detta gör att man träffas indirekt av EU ETS, dvs. genom att systemet påverkar elpriserna då elproduktionen ingår i EU ETS. Det skapas också en risk för kringgående om processkrot rapporteras som skrot efter konsumentledet. Det är dock svårt att bedöma denna risk och EU-kommissionen berör denna risk väldigt kortfattat. EU-kommissionen lyfter i konsekvensanalysen att ett sätt att motverka risken för kringgående blir genom den verifiering som krävs vid användandet av faktiska utsläppsuppgifter, verksamhetsutövaren behöver då kunna bevisa att skrotet kommer från uttjänta produkter. Det är dock svårt att bedöma om detta kommer att vara tillräckligt för att bemöta denna risk.

De ändringar som föreslås kopplat till godkända CBAM-deklaranter anser vi vara bra förslag. Ändringsförslaget kring bankgarantier ger en större flexibilitet när det kommer till vår hantering av ansökan om status som godkänd CBAM-deklarant, då garantier kan användas som en säkerhet i de fall sökanden har svårt att uppvisa tillräcklig finansiell kapacitet. Det är också positivt att EU-kommissionen föreslår ett tillägg om att garantierna kan lösas in i de fall aktören inte betalar sina CBAM-kostnader. Detta är något som har varit uppe för diskussion med EU-kommissionen ett flertal gånger och flera medlemsländer har påpekat att det saknas en sådan reglering. De övriga föreslagna

⁵ Skrivelse - utvecklingen av CBAM 2 oktober 2025, Naturvårdsverket

ändringarna kopplade till godkända CBAM-deklaranter bidrar till ökad tydlighet för tillämpningen av CBAM.

Den importstatistik som vi har tillgång till visar att det hittills inte funnits några svenska importörer som omfattas av CBAM på grund av import av elektricitet. De ändringar som föreslås för import av elektricitet bör därför inte ha någon större påverkan på svenska importörer. Vi har därför inte gjort någon djupare analys av dessa förslag, men vi bedömer ändå att förslagen verkar rimliga.

Övriga förslag gällande utvecklingen av CBAM har inte vi inte hunnit analysera i detalj. En första bedömning är dock att flera av förslagen bidrar till ökad tydlighet och ett robustare system.

3. Utvidgning av CBAM

Det finns betydande koldioxidläckagerisk för en del verksamhet nedströms där CBAM-varor utgör en stor del av produktionskostnaden och förädlingsvärdet inte är särskilt stort. Att det sker en nedströmsutvidgning är därmed motiverat.

Vi bedömer det är positivt att EU-kommissionen valt att bara inkludera varukoder nedströms där de bedömer att det finns en betydande risk för koldioxidläckage. En bredare nedströmsutvidgning med fler varukoder hade inneburit att motivet, koldioxidläckagerisken, inte hade blivit tydligt.

Vi har dock svårt att bedöma utifrån EU-kommissionens konsekvensanalys om det finns en rimlig balans mellan förslaget nytta i att motverka risken för koldioxidläckagerisken och de administrativa kostnader som följer av förslaget. Denna bedömning följer av att det saknas transparens i EU-kommissionens beräkningar av koldioxidläckagerisken för enskilda varukoder samt att det är mycket svårt att kvantifiera de administrativa kostnaderna.

En nedströmsutvidgning innebär sannolikt att risken för kringgående kommer att öka ytterligare, bl.a. eftersom det behövs spårbarhetssystem för att följa CBAM-varorna då dessa är insatsvaror som kan ha förädlats i flera steg innan de importeras till EU. Detta skapar stora behov av tillsyn för att mekanismen ska fungera som det är tänkt. Det är därför synd att EU-kommissionen inte valt att se över sanktionerna i CBAM så att det blir mer avskräckande med kringgående. Förslagsvis inkluderas detta i EU-kommissionens andra steg med förslag som ska presenteras 2027.

3.1. EU-kommissionens förslag – utvidgning CBAM

Tillverkningsindustri som är beroende av CBAM-varor, dvs. nedströmsverksamhet, får ökade produktionskostnader som en följd av EU ETS och CBAM. För företag med stort beroende av CBAM-varor kan denna kostnadsökning bli så stor att produktionen riskerar att flytta utanför EU, dvs. det finns risk för koldioxidläckage även nedströms.

EU-kommissionen föreslår en nedströmsutvidgning för varor där stål och aluminium utgör en betydande del av produktionskostnaden. Förslaget gäller bara utsläpp som täcks av EU ETS, dvs. utsläpp nedströms ingår inte. Utgångspunkten är att faktiska värden ska användas för inbäddade utsläpp.

För att identifiera vilka varor som ska inkluderas nedströms har EU-kommissionen använt en liknande metodik som användes för att identifiera nuvarande CBAM-varor. Detta innebär att man först bedömer risken för koldioxidläckage genom att beräkna handelsintensiteten och en kostnadsökningsindikator. Handelsintensiteten har ett gränsvärde på 10 procent. Kostnadsökningsindikatorn motsvarar hur stor del av en nedströmsvaras totala kostnader, relativt dess totala förädlingsvärde, kan hänföras till koldioxidkostnaderna för CBAM-reglerade insatsvaror. Kostnadsökningsindikatorn har ett gränsvärde på 5 procent. Till detta kommer ett tröskelvärde för vilken betydelse

nedströmsvaran har för EU:s utsläpp. Detta speglar de kriterier som låg till grund för det ursprungliga CBAM-tillämpningsområdet, dvs. sektorernas relevans i termer av EU-utsläpp. Gränsvärdet för nedströmsvaror är 150 kton växthusgaser.

EU-kommissionens förslag innebär att 180 nedströms varukoder⁶ inkluderas i CBAM. Alla dessa varor karakteriseras att de innehåller en stor andel stål eller aluminium, i genomsnitt 79 procent. Ungefär 86 procent av varorna som inkluderas innehåller både stål och aluminium. Importen av de föreslagna nedströmsvarorna motsvarar i volym omkring 15 procent av volymen CBAM-varor som redan ingår. I monetära värden bedöms det dock vara över 50 procent, vilket beror på att nedströmsprodukter generellt har ett större förädlingsvärde. Den största exportören av de CBAM-varor som föreslås omfattas i och med nedströmsutvidgningen är Kina. Andra stora exportörer till EU är Turkiet, USA, Storbritannien och Japan.

I konsekvensanalysen jämförs den föreslagna lösningen med två alternativ. Ett alternativ är mer restriktivt och träffar 70–80 varukoder. I detta alternativ antas högre gränsvärden för handelsintensiteten (20 procent) och kostnadsökningen (15 procent). Det andra alternativet är mindre restriktivt då gränsvärdet på 150 kton växthusgaser inte tas med. I detta fall skulle 230–250 nedströmsvarukoder inkluderas.

EU-kommissionen gör i konsekvensanalysen bedömningen att koldioxidläckagerisken i den föreslagna nedströmsutvidgningen kommer att vara 24 procent år 2030 och 26 procent år 2035. Detta ska dock jämföras med 57 procent år 2030 respektive 63 procent år 2035 om det inte sker någon nedströmsutvidgning. I alternativet där 230–250 nedströmsvarukoder inkluderas bedöms motsvarande siffror vara 18 respektive 20 procent. Dessa bedömningar kommer från de modeller som kommissionen använt i analysen. Samma modeller indikerar att de ekonomiska konsekvenserna är marginella för unionen som helhet.

Den administrativa bördan uppskattas till 8–43 miljoner euro för den föreslagna nedströmsutvidgningen. Kommissionen uppskattar väldigt liten påverkan på konsumentpriser till följd av nedströmsutvidgningen - störst påverkan väntas inom byggsektorn med en prisökning på 0,08–0,13 procent. Små- och medelstora företag utgör mellan 45–60 procent av de nya ekonomiska aktörer som kommer omfattas vid utvidgningen.

3.2. En första bedömning av förslagen

CBAM hanterar risken för koldioxidläckage genom att säkerställa likvärdig koldioxidprissättning för importerade och inhemska produkter. Historiskt har läckagerisken hanterats genom en fri tilldelning av utsläppsrätter till verksamhet inom EU ETS. I och med att utsläppsutrymmet minskar alltmer kommer dock den fria tilldelningen behöva fasas ut. CBAM är bara aktuellt för varor som ingår i EU ETS eftersom mekanismen motiveras av den ökade kostnad som följer av att EU sätter ett pris på koldioxid på dessa varor. Samtidigt skapar höga EU ETS priser och CBAM en läckagerisk för verksamhet som finns nedströms i värdekedjan, dvs. produktionen riskerar att minska i industrier i EU som är köpare av varor som produceras i anläggningar som ingår i EU ETS eller ingår i CBAM. Denna risk kan motivera en utvidgning nedströms.

Vi har i vår tidigare analys⁷ gjort bedömningen att en utvidgning av CBAM till flera material respektive nedströms i värdekedjan bör utgå från fyra principer:

- Princip 1 – En utvidgning bör motiveras av risk för koldioxidläckage.
- Princip 2 – En objektiv och transparent bedömning av koldioxidläckagerisken.
- Princip 3 – En heltäckande bedömning av risken i hela värdekedjan.

⁶ KN-nummer på 8-siffrig nivå.

⁷ REF

- Princip 4 – En avvägning mot administrativ börda, förutsättningarna för mätning och verifiering samt indirekta marknadseffekter.

Vår bedömning är att den metod som EU-kommissionen använt i analysen i stora delar följer dessa principer. Naturvårdsverket anser därmed att det är korrekt av kommissionen att begränsa utvidgningen till varukoder där det finns en koldioxidläckagerisk. EU-kommissionens konsekvensanalys har dock två brister, dels transparensen kring beräkningarna, dels hur de vägt den administrativa bördan mot nyttan av att motverka koldioxidläckagerisk.

Brister i transparensen gör förslaget svårbedömt

En svaghet i förslaget är transparensen, och särskilt när det gäller kostnadsökningsindikatorn. Detta är en kritisk indikator som i sin utformning i stor utsträckning kan hantera att marknadsvillkoren varierar betydligt mellan sektorer, t.ex. möjligheten att föra kostnaden över till kund. Detta är dock en komplex indikator och enskilda beräkningar behöver därför analyseras i detalj för att bedöma om det är realistiskt. Avsaknaden av bakomliggande data som använts gör detta mycket svårt. Det är inte heller möjligt att identifiera om det finns nedströmsprodukter som ligger i gränzoner för att komma med eller falla ur listan på varukoder som föreslås tas med. Detta är dock en fråga som EU-kommissionen borde kunna svara på. En konsekvens av detta är också att det inte går att bedöma om små justeringar av de använda gränsvärdena som använts i EU-kommissionens förslag kan ha tydliga effekter på koldioxidläckagerisken totalt eller de administrativa kostnaderna.

Det är rimligt att ha en begränsning som gör att utsläppspåverkan är lite mer betydande, vilket EU-kommissionen föreslår genom att ha ett gränsvärde på 150 kton utsläppspåverkan för varukoden. Detta är i linje med EU ETS-direktivet. Att inte ha ett sådant gränsvärde skulle innebära att mekanismen kan uppfattas som mer näringspolitisk.

Avvägningen mellan administrativ börda och minskad risk för koldioxidläckage

Den administrativa bördan är mycket svår att bedöma. En nedströmsutvidgning förutsätter att företagen har spårbarhetssystem som innebär att de kan kontrollera om CBAM-råvaror redan har erlagt CBAM-avgift eller producerats inom ramarna för EU ETS. Myndigheterna bedömer att den stora kostnaden kommer att vara granskning och godkännande av CBAM-deklarationer. En särskild utmaning för myndigheter kommer även att bli tillsynen. Dagens tillsyn är beroende av att verifierarna gjort ett ordentligt arbete. Men detta arbete kommer att försvåras vid en nedströms utvidgning.

Att det är svårt att bedöma den administrativa bördan är uppenbar i EU-kommissionens konsekvensanalys. Utifrån bl.a. en undersökning med verksamhetsutövare bedöms den årliga regelefterlevnadskostnaden för företagen uppskattas till 76–371 miljoner euro. Detta baseras på en uppskattad genomsnittlig regelefterlevnadskostnad per företag på mellan 4 248 euro i den nedre delen av spannet och 20 637 euro i den övre delen, samt på ett uppskattat antal om cirka 18 000 importörer som i grundscenariot omfattas av CBAM-skyldigheter. Det relativt breda spannet för den genomsnittliga kostnaden per importör beror på den stora variationen i kostnadsuppskattningar som lämnats av svarande i undersökningen. Till detta kommer en initial anpassningskostnad, t.ex. för IT-system, som bedöms uppgå till 388 miljoner euro.

EU-kommissionen har en tendens att underskatta den administrativa bördan men det är svårt att bedöma om detta är fallet. En nedströmsutvidgning innebär att tillsynen kommer försvåras. För att verkligen motverka risken för kringgående skulle det förmodligen behövas omfattande resurser. Ett sätt att motverka detta behov hade varit att skärpa sanktionerna i CBAM-förordningen. Detta är dock inte inkluderat i förslaget. Naturvårdsverket anser att sanktionerna borde ses över utifrån att det är svårare att bedriva tillsyn nedströms. Detta skulle kunna vara en del av kommissionens andra steg som ska presenteras 2027.

För att bättre bedöma konsekvenserna för Sverige av att inkludera de föreslagna varukoderna nedströms behövs en närmare analys som inte har kunnat göras inom ramarna för denna snabbanalys.

4. Produktionsstöd till sektorer som har risk för koldioxidläckage vid export

EU-kommissionen föreslår ett temporärt finansiellt stöd till energiintensiva industrier som är exponerade för en förhöjd kvarstående risk för koldioxidläckage. De varukoder som föreslås karakteriseras av att det är varor med mycket export. Stöd kommer dock att kunna sökas av alla företag som producerar dessa varor, dvs. obeaktat om de har en kvarstående risk för koldioxidläckage.

Ytterst är det en politisk fråga om det är lämpligt att stödja tillverkningsindustri på detta sätt då det snarast rör sig om ett produktionsstöd. Att den föreslagna åtgärden inte träffar det egentliga syftet innebär dock att åtgärden inte är effektiv. Det bör därmed snarast ses om en åtgärd som bedöms behövas för att skapa acceptans för utfasning av fri tilldelning och ambitiösa utsläppstak i EU ETS fram emot 2040.

Vi ser betydande svagheter med de villkor som föreslås användas för att kunna få stöd. Dessa villkor är snarlika de som används i det reviderade ETS-direktivet för tilldelningsperioden 2026–2030. Det finns indikationer på att dessa villkor är relativt verkningslösa då nästan alla företag bedöms uppfylla kraven. Det skapas därmed en till synes onödig administrativ börda för såväl företag som myndigheter. Det kan också uppstå problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv då bedömningen om villkoren är uppfyllda kan variera mellan medlemsstater. Det är olyckligt att EU-kommissionen föreslagit dessa villkor utan att ha gjort någon uppföljning och utvärdering av hur de fungerat i ETS-direktivet.

4.1. EU-kommissionens förslag – produktionsstöd

EU-kommissionen föreslår ett temporärt finansiellt stöd till energiintensiva industrier som är exponerade för en förhöjd kvarstående risk för koldioxidläckage under 2028–2029. Fonden ska stödja omställningen av unionens industri mot klimatneutrala produktionsprocesser och därigenom minska dess exponering för koldioxidläckage samt bidra till att upprätthålla den miljömässiga integriteten i EU ETS genom att säkerställa att koldioxidprissättning effektivt leder till faktiska utsläppsminskningar. Förslaget är att medlemsstaterna ska finansiera fonden och att det ska motsvara 25 procent av intäkterna från CBAM under 2028–2029. Stöd som beviljas genom fonden ska vara villkorat av investeringar i utfasning av fossila bränslen och minskning av utsläpp. Fonden ska genomföras genom direkt förvaltning av EU-kommissionen i nära samarbete med medlemsstaterna. Kommissionen ska samla in och analysera uppgifter som tillhandahålls av medlemsstaterna och stödmottagarna om ansökningar om och utbetalningar av medel per medlemsstat, sektor, varor och anläggningar, samt om efterlevnaden av kraven på åtgärder för minskade utsläpp.

Urvalet av varor ska baseras på både utsläppsnivåer och exponering för koldioxidläckage, med utgångspunkt i metoden för koldioxidläckagelistan inom EU ETS och med fokus på de varor som objektivt bedöms ha störst kvarstående risk. För varor med låg värde-till-vikt-kvot, där riskexponeringen kan skilja sig mellan medlemsstater, införs en frivillig anslutningsmekanism som gör det möjligt att beakta nationella förhållanden genom att inkludera vissa KN-nummer.

Efter att ansökningar har lämnats in, senast 31 mars 2028, ska medlemsstaternas behöriga myndigheter beräkna det finansiella stödet utifrån en fastställd metod. Myndigheterna ska därefter lämna en förteckning över stödmottagare och beräknade stödbelopp till kommissionen. Efter verifiering fattar kommissionen beslut om

tilldelning per medlemsstat och per slutlig stödmottagare, betalar ut medlen till medlemsstaterna och dessa vidarebefordrar stödet till mottagarna. Varje medlemsstat ska utse en behörig myndighet för genomförandet. I ett Annex till förslaget listas KN-nummer, 8 siffriga nivåer, som EU kommissionen bedömt ska få stöd genom fonden. Dessa KN-nummer träffar verksamheter som producerar aluminium, gödsel samt järn och stål. Antalet varukoder som ingår är betydligt färre än vad som ingår i CBAM.

4.2. En första bedömning av förslagen

Syftet med stödet är egentligen primärt att motverka risken för koldioxidläckage från export från europeisk industri som ingår i EU ETS; en risk som förväntas öka när den fria tilldelningen fasas ut samtidigt som priset på utsläppsrätter förväntas öka. Detta syfte uttrycks dock inte tydligt eftersom detta är svårt att förena med WTO-regelverket.

Förslaget är en temporär lösning då en mer permanent lösning förväntas föreslås i revideringen av ETS-direktivet⁸. Ett sådant förslag kan förmodligen innebära att risken för koldioxidläckage för export hanteras genom fri tilldelning av utsläppsrätter i stället för det föreslagna produktionsstödet. Detta skulle skapa en större effektivitet då inte hela produktionen skulle få stöd. Inte heller detta är en långsiktig lösning när EU ska bli klimatneutralt inom unionen senast 2050.

Ytterst är det en politisk fråga om det är lämpligt att stödja tillverkningsindustri på detta sätt då det snarast rör sig om ett produktionsstöd då villkoren som finns bedöms vara näst intill verkningslösa. Att den föreslagna åtgärden inte träffar det egentliga syftet innebär att åtgärden inte är effektiv. Det bör därmed snarast ses om en åtgärd som bedöms behövas för att skapa acceptans för utfasning av fri tilldelning och ambitiösa utsläppstak i EU ETS fram emot 2040.

Som redan nämnts är en viktig del av detta förenligheten med WTO-regelverket. Detta regelverk syftar till att skapa ett transparent och regelbaserat världshandelssystem och ge alla länder likvärdiga möjligheter på den globala marknaden och motverka diskriminering. En viktig del av regelverket är därmed icke-diskrimineringsprinciperna om nationell behandling och mest gynnsam nationsbehandling. Även om en åtgärd anses vara i strid med de materiella reglerna kan åtgärden eventuellt rättfärdigas med stöd av de allmänna undantagen i artikel XX i Gatt⁹. För utsläpp är de undantag som skapas av artikel XX(b) och XX(c) som är av intresse. Artikel XX(g) innehåller också undantagsbestämmelser för miljön och det finns bred samsyn att åtgärder kring utsläpp av växthusgaser kan motiveras utifrån detta undantag.¹⁰ Detta förutsätter dock att avsteg motiveras utifrån klimatsyftet, dvs. att de globala utsläppen minskar. Detta innebär att åtgärder kan vara motiverade om det finns varor tillverkade i EU som löper betydande risk för koldioxidläckage orsakat av EU ETS. Kommissionens förslag synes vara utformat med hänsyn till de allmänna undantagen i artikel XX.

Metodiken som föreslås att användas för att avgöra om villkoret av investeringar i utfasning av fossila bränslen och minskning av utsläpp är uppfyllt baseras på en metodik som är snarlik de två villkor som finns i det reviderade ETS-direktivet och som ska gälla för tilldelningsperioden 2026–2030. Att föreslå dessa villkor utan att genomfört någon riktig uppföljning och utvärdering av hur de fungerat i praktiken är olyckligt. Naturvårdverket anser att det finns utmaningar med villkoren, dels ur ett rättssäkerhetsperspektiv då samma verksamhet kan behandlas olika beroende på i vilket land den är lokaliserad dels att det finns indikationer på att villkoren är relativt verkningslösa då nästan alla uppfyller kraven. Villkoren kan således skapa administrativa kostnader utan att det tjänar någon nytta. Enklare villkor skulle kunna övervägas, t.ex. genom att ange utfallet av utsläppsminskning/energibesparing.

⁸ Direktiv 2003/87/EG.

⁹ General Agreement on Tariffs and Trade

¹⁰ Se t.ex. Kommerskollegium (2019).