

Enheten för hållbarhet och
utvecklingssamarbete
Fredrik Gisselman

YTTRANDE
2022-09-15 Dnr 2022/00951-3

Miljödepartementet

Kommerskollegiums yttrande över SOU 2022:15 Sveriges globala klimatavtryck

Er referens: M2022/00841

Sammanfattning

Kommerskollegium ställer sig bakom den övergripande ambitionen som finns med utredningens förslag; att minska globala utsläpp, att minska klimatpåverkan från den svenska konsumtionen och att öka den svenska exportens klimatnytta. Vi anser däremot att de specifika mål som föreslås inte fullständigt ligger i linje med Parisavtalets grundläggande principer. Andra länder kan därför uppfatta sådana mål som problematiska och orättvisa vilket i sin tur kan påverka svenska internationella relationer och handelsrelationer, särskilt med utvecklingsländer.

Vi anser också att utredningen brister i sin analys av vilka styrmedel som ska användas för att de specifika mål som sätts upp ska uppnås. Detta är särskilt viktigt eftersom vi ser stora svårigheter med att utforma samhällsekonomiskt effektiva, och kostnadseffektiva, nationella styrmedel för att styra mot minskade konsumtionsbaserade utsläpp på nationell nivå. Detta eftersom EU:s regelverk kring fri rörlighet av varor, samt WTO:s regelverk, ställer krav på hur Sverige kan utforma styrmedlen. Vi anser vidare att det vore mycket svårt, och inte heller önskvärt, att styra den svenska exportens klimatnytta, vilket troligtvis är en nödvändighet om målet ska uppnås. Vi saknar dessutom en analys av vilka effekter sådana styrmedel skulle kunna få för utsläpp, ekonomi, handel och internationella relationer kopplat till handel och klimatsamarbete. Utan att få större klarhet kring vilka möjligheter utredningen ser att styra mot dessa mål, och vilka effekter sådana styrmedel skulle få för andra samhällsintressen, kan vi i nuläget inte stödja de mål kring konsumtionsbaserade utsläpp och exportens klimatnytta som föreslås. Om Sverige har som ambition att minska de konsumtionsbaserade utsläppen, anser vi att Sverige i första hand bör

verka för att sådana mål sätts på EU-nivå. De styrmedel som krävs för att sådana potentiella mål ska nås bör i sådana fall också i så hög grad som möjligt tas fram på EU-nivå. En sådan EU-gemensam målsättning skulle ha potential att skapa större utsläppsminskningar, samtidigt som den fria rörligheten på EU:s inre marknad värnas.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt. Kollegiet verkar dessutom för att handeln ska vara hållbar.

Kommerskollegiums synpunkter

Vi anser att utredningen på ett tydligt sätt beskriver de stora utmaningar som ligger framför oss för att uppnå temperaturmålen i Parisavtalet. Vi anser vidare att utredningen på ett gediget sätt presenterar pågående initiativ och vilka möjligheter som olika politikområden har i syfte att bidra till utsläppsminskningar.

Vi anser däremot att de specifika mål som föreslås inte fullständigt ligger i linje med Parisavtalets grundläggande principer. Att Sverige ensidigt skulle införa de föreslagna målen innebär risker för försämrade internationella relationer, och särskilt handelsrelationer, då andra WTO-medlemmar, och särskilt utvecklingsländer, med stor sannolikhet skulle uppfatta handelspåverkande styrmedel som försök att påverka handeln och minska importen från dessa länder. Denna bild skulle troligen ytterligare förstärkas av det exportmål som också föreslås i utredningen.

Vi anser också att utredningen brister i sin analys av vilka styrmedel som ska användas för att de specifika mål som sätts upp ska uppnås. Vidare tycker vi att utredningen brister i sin analys av vilka effekter sådana styrmedel skulle kunna få för utsläpp, ekonomi och handel, samt internationella relationer kopplat till handel och klimatsamarbete. Med anledning av detta ser vi svårigheter att stötta förslaget i sin helhet. Mer specifika kommentarer på de konkreta förslagen kring mål om minskad klimatpåverkan från konsumtion, mål för den svenska exportens klimatnytta samt förslag till klimatkrav i offentlig upphandling presenteras nedan.

1.1 Målet om minskad klimatpåverkan från konsumtion

Kommerskollegium delar Miljömålsberedningens syn på att de globala utsläppen, och därmed också utsläppen från svensk konsumtion, måste

minska för att Parisavtalets temperaturmål ska uppnås. Däremot är det mindre klarlagt hur detta mål kan och bör uppnås.

Vi ser att det finns omständigheter där nationella styrmedel som minskar de konsumtionsbaserade utsläppen kan öka den samhällsekonomiska effektiviteten i klimatpolitiken.

Samtidigt menar vi att det finns stora legala och administrativa utmaningar med att utforma samhällsekonomiskt effektiva styrmedel på nationell nivå för att minska utsläppen från importerade varor. Detta med anledning av att de regelverk som reglerar den fria rörligheten på EU:s inre marknad i kombination med WTO:s regelverk för varor (det *Allmänna tull- och handelsavtalet*, Gatt) på olika sätt sätter begränsningar för möjligheten att styra utsläpp från produktion av varor i andra länder. I Gatt fastställs bestämmelser om icke-diskriminering av varor av samma slag (artikel I och III). I och med dagens rättspraxis inom WTO är det troligt att två liknande varor, t.ex. en bil som släppt ut mycket och en bil som släppt ut lite koldioxid vid produktionen, bedöms vara varor av samma slag. Detta innebär att länder enligt de grundläggande reglerna inte får behandla dessa varor olika och att det finns begränsningar kring möjligheten att beskatta eller begränsa försäljningen baserat på utsläpp vid produktionen.

I Gatt finns dock möjlighet att rättfärdiga åtgärder som behandlar lika varor olika, genom de bestämmelser som finns i de allmänna undantagsreglerna i artikel XX. Dessa ger WTO-medlemmar möjlighet att införa handelsbegränsande åtgärder i strid med de grundläggande bestämmelserna om t.ex. icke-diskriminering för att uppnå vissa specifika skyddsintressen. Minskade växthusgasutsläpp har bedömts kunna vara ett sådant legitimt skyddsintresse.¹ Artikel XX fastställer att ett antal kriterier ska vara uppfyllda för att bestämmelsen ska vara tillämplig, samt att tillämpningen av åtgärden uppfyller kraven i artikelns inledande paragraf (chapeau). Där fastställs bland annat att åtgärden inte får leda till godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder, eller utgöra ett förtäckt handelshinder. Sammantaget innebär detta att det finns möjligheter att utforma styrmedel som syftar till att minska utsläppen från importerade varor i enlighet med WTO:s regler, men att det ställs höga krav på hur styrmedlen utformas.²

¹ Panelrapporten i *Brazil – Taxation (2018)*.

² Styrmedlen måste bland annat vara tillräckligt flexibla, och möjliggöra för producerande aktörer att uppnå målen på olika sätt. Krav på specifika produktionsmetoder har t.ex. ansetts vara oförenliga med art. XX.

Med det sagt vill vi uppmärksamma departementet om att krav som ställs på produktionsmetoder eller produktionsförhållanden är kontroversiella i handelspolitiska sammanhang. Detta dels för att den rättspraxis som finns över sådana åtgärder inom WTO inte är heltäckande och entydig, dels för att sådana åtgärder av vissa länder ansetts strida mot Parisavtalets principer, särskilt principen om Common But Differentiated Responsibilities (CBDR). Detta har avspeglats i att kritik framförts från andra WTO-medlemmar mot ett antal nuvarande EU-förslag som inriktar sig på att minska miljöpåverkan från produktionsprocesser, däribland CBAM, avskogningsförslaget, ekodesignförordningen, samt batteriförordningen.

Utöver de krav som ställs inom WTO:s regelverk, måste även svenska styrmedel förhålla sig till EU-rätten. Den fria rörligheten på EU:s inre marknad sätter gränser för vilka åtgärder en medlemsstat kan genomföra på nationell nivå. Tullar eller andra liknande åtgärder är förbjudna mellan medlemsstaterna, i enlighet med 30 FEUF.³ Det finns även begränsningar i artikel 110 FEUF som rör vilka skattemässiga åtgärder som kan vidtas. Även andra typer av åtgärder som kan påverka varors rörlighet, som t.ex. krav som omfattar tillverkningsprocessen, är förbjudna om de inte kan motiveras enligt någon legitim undantagsgrund samtidigt som de är proportionerliga, vilket följer av artikel 34-36 FEUF. På EU-nivå finns det också flera harmoniserade regelverk, särskilt på produktområdet, som även de i hög utsträckning kan begränsa vilka möjligheter det finns att ställa ytterligare nationella krav. Nationella åtgärder risker också, även om de skulle vara EU-rättsligt tillåtna, att leda till att den inre marknaden fragmenteras och att handeln därmed försvåras. Detta blir särskilt problematiskt då majoriteten av EU:s växthusgasutsläpp redan är reglerade och i princip ligger i linje med Parisavtalets temperaturmål, om förslagen i fit for 55 går igenom.⁴ Detta innebär, särskilt i förhållande till EU:s utsläppshandels funktionssätt, att svenska förslag om att minska utsläpp från produktion av varor i andra EU-länder inte är samhällsekonomiskt effektiva. Det resulterar inte heller per automatik i utsläppsminskningar inom unionen.⁵

Under de senaste åren har det kommit flera förslag på EU-nivå som syftar till att begränsa utsläpp och skapa cirkulära varuflöden. Vi anser att åtgärder som vidtas gemensamt på EU-nivå får större genomslag och skapar lägre hinder för handeln än nationella initiativ, eftersom samma regler blir gällande för hela den inre marknaden. Om Sverige har som

³ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

⁴ COM (2018) 773 A Clean Planet for All

⁵ Detta beror precis som nämns i utredningen (sid 147) på hur en kommande MSR utformas och vilken effekt denna får i praktiken.

ambition att minska de konsumtionsbaserade utsläppen, anser vi att Sverige i första hand bör verka för att sådana mål sätts på EU-nivå. De styrmedel som krävs för att sådana potentiella mål ska nås bör i sådana fall också i så hög grad som möjligt tas fram på EU-nivå. En sådan EU-gemensam målsättning skulle ha potential att skapa större utsläppsminskningar, samtidigt som den fria rörligheten på EU:s inre marknad värnas.

1.2 Mål för att öka den svenska exportens klimatnytta

I utredningen föreslås också ett specifikt mål om att klimatnyttan från den svenska exporten ska öka och vara större än gapet mellan huvudmålbanan för klimatpåverkan från konsumtionen och nollutsläpp, inklusive de internationella klimatinvesteringarna och negativa utsläpp. Vi anser att det är bra att svensk export kan bidra till utsläppsminskningar utanför Sveriges gränser. Vi ställer oss dock frågande till hur specifik styrning mot dessa mål ska utformas och genomföras. Sverige och EU har ambitioner om mer hållbar handel, och har, precis som redogörs för i utredningen, mål och handelspolitiska styrmedel som syftar till att styra mot detta. EU och Sverige verkar också för att liberalisera handel ytterligare, både genom multilaterala, plurilaterala och bilaterala initiativ. Ett särskilt fokus finns dessutom på att underlätta handel med miljövaror och miljötjänster, att fasa ut fossila bränslesubventioner, samt verka för global prissättning av koldioxidutsläpp. Detta tillsammans med att investeringar i utsläppsnåla teknologier och fossilfri elproduktion sker inom Sverige, skapar goda förutsättningar för att den svenska industrin kan öka exporten av varor som orsakat eller orsakar låga eller inga utsläpp.

Det ovannämnda handlar om att skapa *förutsättningar* för Sveriges och EU:s industri att vara konkurrenskraftiga och koldioxidsnåla, samt att skapa *möjligheter* att exportera till så många marknader som möjligt. Att sätta ett specifikt mål om exportens klimatnytta kan däremot vara problematiskt, då det är mycket svårt, och inte heller önskvärt, för en regering att med handelspolitiska styrmedel direkt styra exporten för att uppnå vissa mål. Vi anser att Sverige i stället bör fokusera på att verka för att förutsättningarna för att exportera varor och tjänster som bidrar med klimatnytta blir så goda som möjligt, utan att fastställa och styra mot särskilda mål.

1.3 Klimatkrav i offentlig upphandling:

I och med att i stort sett alla utsläpp redan är, eller inom kort blir reglerade inom EU, är det inte uppenbart att det finns skäl att ytterligare internalisera klimatkostnader genom särskilda klimatkrav inom

upphandling. Sådana regler riskerar att skapa en ineffektiv dubbelstyrning, som negativt påverkar handeln utan att minska utsläppen, samtidigt som det leder till ett högre pris för de svenska upphandlingarna.

Om produktionen av varorna som ska upphandlas däremot orsakat utsläpp utanför EU kan det finnas välfärdsekonomiskt grundade skäl att i upphandling ta hänsyn till de utsläpp som varorna orsakat, och att detta får avspeglas i valet av vinnande bud. Dock finns det stora tekniska och administrativa svårigheter att utforma sådana regler för att skapa en samhällsekonomiskt effektiv styrning som samtidigt ligger i linje med de regler som fastställs i art III i WTO:s avtal om offentlig upphandling, Government Procurement Agreement (GPA). Till exempel skulle det troligtvis kräva att alla aktörer kan rapportera de faktiska utsläppen som skett eller kommer ske i produktionen. Detta skulle dock kunna skapa höga trösklar för deltagande i upphandlingar, särskilt för små och medelstora företag, vilket kan driva upp priset och därmed ha välfärdsreducerande effekter. Att använda schablonvärden i stället för faktiska data skulle inte heller till fullo lösa problematiken, då det riskerar att diskriminera mellan olika aktörer, och samtidigt inte ge tillräckliga incitament för att dessa ska minska sina utsläpp. Därför bör kostnader och nyttor med sådana krav vägas mot varandra.

Offentlig upphandling kan dock i vissa fall motiveras av andra marknadsmisslyckanden som är sammankopplade med klimatomställningen, t.ex. marknadsmisslyckanden kopplat till olika stadier av innovation. Det finns idag ett antal internationella initiativ och samarbeten kring klimatkrav och klimatinnovationer inom offentlig upphandling, och Sverige bör delta i dessa och verka för att initiativen främjar handel.

Vi anser därför, precis som uttryckts i tidigare remissvar som handlat om beaktande av klimataspekter i offentlig upphandling, att klimatkrav i offentlig upphandling i vissa fall kan vara positivt, men att utformningen av dessa krav avgör om sådana är effektiva och önskvärda. Vi vill därför återigen betona vikten av att utformningen ska leda till effektiva utsläppsminskningar, samtidigt som reglerna i GPA och EU-rätten efterlevs.

1.4 Konsekvensutredningen

Vi anser att den konsekvensutredning som finns i utredningen är bristfällig. Detta följer av att utredningen inte i tillräcklig utsträckning diskuterar vilka styrmedel som ska användas för att målen ska uppnås. Som nämnts ovan är valet av styrmedel, och dess utformning, avgörande för hur handel, ekonomi och utsläpp påverkas samt om styrmedlen ens är

lagliga enligt EU- och WTO-rätt. Regeringen bör i det fortsatta arbetet noggrant överväga vilka styrmedel som är genomförbara mot bakgrund av såväl kraven på samhällsekonomisk effektivitet samt efterlevnad av internationella regelverk, innan specifika mål antas.

1.5 Övriga bedömningar och förslag

1.5.1 Förslag att Sverige ska stärka sitt arbete i relevanta internationella sammanhang för att minska de globala utsläppen i linje med 1,5-gradersmålet

Vi ställer oss bakom alla de förslag som presenteras i avsnitt 5.15.1, och särskilt när det gäller att påskynda WTO:s klimatagenda. Vi har handel och klimat som ett särskilt fokusområde för verksamheten och avser att ytterligare bidra med kunskap, studier och stöd till Regeringskansliet med fokus på klimatvänlig handel.

1.5.2 Sverige ska stärka sitt arbete inom EU för en klimatpolitik i linje med 1,5-gradersmålet

Vi ställer oss generellt bakom den bedömning och de förslag som presenteras avsnitt 6.5.1. Vi kan särskilt ställa oss bakom att Sverige ska arbeta för att EU:s handelspolitik ska främja en klimatomställning i linje med Parisavtalets 1,5-gradersmål. Vi stödjer också förslagen om ekodesign, digitala produktpass, spårbarhetssystem och klimatmärkning, givet att utformningen av dessa är proportionerliga och i enlighet med gällande regelverk. Däremot ställer vi oss tveksamma till om förslaget kring att Sverige ska arbeta för att EU:s lagstiftning ska utformas så att nationella koldioxidutsläppsminskningar alltid ska leda till motsvarande totalt minskade europeiska utsläpp. En sådan mekanism riskerar att minska effektiviteten, skapa skilda kostnadsnivåer för utsläppsminskningar, och därmed även påverka konkurrensen på den inre marknaden.

1.5.3 Bedömning om forskning kring utrikeshandel och klimat

Vi noterar att utredningen bedömer att forskning om kopplingen mellan klimat och utrikeshandel (import, export och konsumtion) ska kunna bedrivas långsiktigt (8.11.3). Vi ställer oss mycket positiva till att forskning om kopplingen mellan klimat och utrikeshandel ska kunna bedrivas långsiktigt. I det fortsatta arbetet vill vi uppmärksamma regeringen på behovet av samarbete mellan forskning, analys och policyutveckling. I ett sådant långsiktigt arbete är Kommerskollegium en viktig aktör med en samlad expertis inom analys av handel och

miljöfrågor, handelspolitiska frågor i stort, utrikeshandel och EU:s inre
marknad.

Ärendet har avgjorts av generaldirektör Anders Ahnlid i närvaro av
enhetschefen Anna Hallam, chefsekonomen Patrik Tingvall, utredaren
Katarina Paul samt utredaren Fredrik Gisselman, föredragande.

Anders Ahnlid

Fredrik Gisselman