

Enheten för ekonomisk analys

YTTRANDE

2026-01-07

Dnr 2025/02555-2

Finansdepartementet

Yttrande om EU-kommissionens förslag om ändringar i CBAM-förordningen och om inrättandet av en tillfällig fond

Er referens Fi:2025/02402

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums är instruerade 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.

Generella synpunkter och sammanfattning

Kommerskollegium ställer sig i delar positivt till de presenterade förslagen och delar bedömningen att en utvidgning i grunden kan vara ändamålsenlig. Samtidigt ser myndigheten behov av att uppmärksamma vissa delar där förslaget väcker frågor. Det gäller särskilt den föreslagna fondens utformning, valet av produkter som föreslås omfattas av utvidgningen samt den administrativa hanteringen kopplad till detta.

Kommerskollegium vill generellt understryka vikten av att EU-kommissionen och berörda beslutande organ skyndsamt tar fram de underlag, vägledningar och system som krävs för att uppfylla föreslagna rapporteringskrav. Avsaknad av sådant stöd riskerar annars att leda till ökade administrativa bördor för företag och i förlängningen till administrativa handelshinder.

Myndigheten upprepar sitt tidigare ställningstagande att ett godkännande av koldioxidkrediter enligt artikel 6 i Parisavtalet riskerar att undergräva såväl åtgärderna mot koldioxidläckage som EU:s gränsjusteringsmekanism för koldioxid (CBAM) klimatmål. Koldioxidkrediter i CBAM kan tränga undan befintliga marknader för sådana krediter och därigenom kunna leda till högre priser för andra aktörer. CBAM syftar samtidigt till att skapa incitament för producenter och importörer att investera i renare produktionstekniker. Detta incitament riskerar dock att försvagas om billigare alternativ, i form av koldioxidkrediter enligt artikel 6 i Parisavtalet görs tillgängliga.

Detta skulle även kunna minska CBAM-intäkterna utan att det återspeglas i en motsvarande global minskning av industriella koldioxidutsläpp. Mot denna bakgrund riskerar ett inkluderande av artikel 6-krediter att undergräva ambitionen med CBAM.

Myndigheten noterar att EU-kommissionen ges befogenheter i den fortsatta utvecklingen av regelverket. I ett tekniskt komplext regelverk som CBAM kan sådana bemyndiganden vara motiverade, men enskilda bemyndiganden kan få faktiska konsekvenser för företag och medlemsstater. Det är därför viktigt att följa EU-kommissionens arbete så att dessa utformas på ett sätt som stärker den inre marknaden, EU:s handelspolitiska trovärdighet och EU:s klimatambition, och som även är förenliga med Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk.

Vi har lämnat synpunkter på tidigare CBAM-förslag. Myndighetens andra bedömningar kan därför hämtas från dessa yttranden: M2021/01389 (vårt Dnr 2021/01167) och Fi2025/00650 (vårt Dnr 2025/00546).

Det föreslagna regelverket kan få konsekvenser för försörjningskedjor, tillgången till insatsvaror och beroendet av tredjeländer. Det är därför relevant att förslaget även analyseras ur ett försörjningsperspektiv och att eventuella beredskapsaspekter identifieras. Vi följer utvecklingen av dessa frågor och avser att bidra med detta perspektiv i det fortsatta arbetet med förslaget.

Mot bakgrund av förslagets komplexitet kan ytterligare analys komma att behövas. Myndigheten står till Regeringskansliets förfogande för fortsatt analys och underlag i den fortsatta processen, inklusive inför och under förhandlingar.

Nedan redovisas en sammanfattning av remissvaret med övergripande ståndpunkter. Mer detaljerade resonemang hittas i senare avsnitt.

- Kommerskollegium vill understryka att en utvidgning av CBAM till ytterligare varugrupper kan medföra betydande administrativa bördor för berörda företag och industrier, i synnerhet för mindre företag. Dessa aspekter bör beaktas och vägas in i det fortsatta arbetet. För industrier med långa och komplexa värdekedjor blir rapporteringen särskilt utmanande. Kommerskollegium anser att förenklingsåtgärder bör övervägas för att säkerställa likvärdiga konkurrensvillkor och minskade kostnader för de företag som påverkas av förslaget. Det finns även behov av mer specifika underlag som stöd för urvalet av produktgrupper för utvidgningen.
- Kommerskollegium är kritisk till hur medel är tänkt att användas i den föreslagna fonden då stödets utformning kan leda till incitament om att fördröja omställningsinvesteringar i väntan på stöd. Kommerskollegium vill därutöver understryka att fonden även bör analyseras utifrån ett WTO-förenlighetsperspektiv. Kommerskollegium anser att det vid användningen av intäkterna av CBAM är viktigt att beakta behovet av stöd till låginkomstländer som står inför betydande utmaningar i omställningen av sin produktion, i syfte att möjliggöra fortsatt export av CBAM-produkter till EU.

- Delar av de föreslagna ändringarna skulle kunna strida mot Sveriges och EU:s åtaganden i WTO och i bilaterala frihandelsavtal, och ge upphov till tvister mot EU. Åtgärderna mot kringgående är särskilt problematiska ur WTO-rättsligt perspektiv. Kommerskollegium rekommenderar därför att EU-kommissionen genomför en fördjupad WTO-rättslig analys av förslagen.

1 Ändring av förordning 2023/956

1.1 Utvidgning till nya varugrupper

EU-kommissionens förslag om att utvidga CBAM till att omfatta nedströmsprodukter medför både möjliga fördelar och potentiella risker. Förordningen syftar till att motverka koldioxidläckage för koldioxidintensiva produkter. Utvidgning av CBAM till nya varugrupper minskar därför risken för koldioxidläckage då koldioxidpriset på inbäddade utsläpp utjämnas mellan inhemsk produktion och import när fri tilldelning av utsläppsrätter för den industri som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) fasas ut. Ett närliggande argument blir även att en större omfattning av varugrupper som prissätts för sin koldioxid potentiellt även minskar koldioxidutsläppen globalt.

Flera aktörer, exempelvis inom fordonsindustrin, har uttryckt oro för att den nuvarande utformningen av CBAM kan leda till produktion flyttas till tredjeland. Genom att exempelvis flytta produktion av stålintensiva färdiga produkter från EU till länder utanför EU kan den ökade kostnaden av CBAM undvikas. En utvidgning av CBAM till att även omfatta färdiga stålintensiva produkter skulle kunna minska risken för koldioxidläckage genom att säkerställa att motsvarande koldioxidkostnader även tillämpas på importerade slutprodukter. Detta kan bidra till att stärka regelverkets effektivitet och minska incitamenten till omlokalisering av produktion till länder utanför EU.

Samtidigt tenderar nedströmsprodukter att vara mer komplexa än de produkter som finns med i bilaga I till nuvarande gällande förordning (KOM 2023/956). Rapporteringskraven för dessa produkter kan därför väntas leda till en ökad administrativ börda för importörer och producenter inom EU. Förslaget kan även öppna upp för lobbying mot att vissa varugrupper ska inkluderas i den framtida beredningen av förslaget på nationell och EU-nivå. Kommerskollegium ställer sig frågande till valet av produkter och understryker behovet av specifika underlag som stödjer urvalet av produktgrupper för utvidgningen då man i nuvarande omfattning utesluter närliggande produktgrupper som kan tänkas leda till likartat koldioxidläckage.

Förutom val av produkter för utvidgning är valet av beräkningsmetod en ytterligare viktig faktor som kan komma att påverka företag olika. Kommerskollegium vill särskilt lyfta villkoren för små och medelstora företag, som både har begränsade administrativa resurser att hantera ökad byråkrati och mindre möjlighet att påverka

utformningen. Det bör därför utredas hur förslaget kan förenklas ytterligare, så att inkluderingen av dessa varugrupper kan genomföras med en rimlig administrativ börda och i linje med diskussionerna om förenkling av CBAM i Omnibusförslaget.

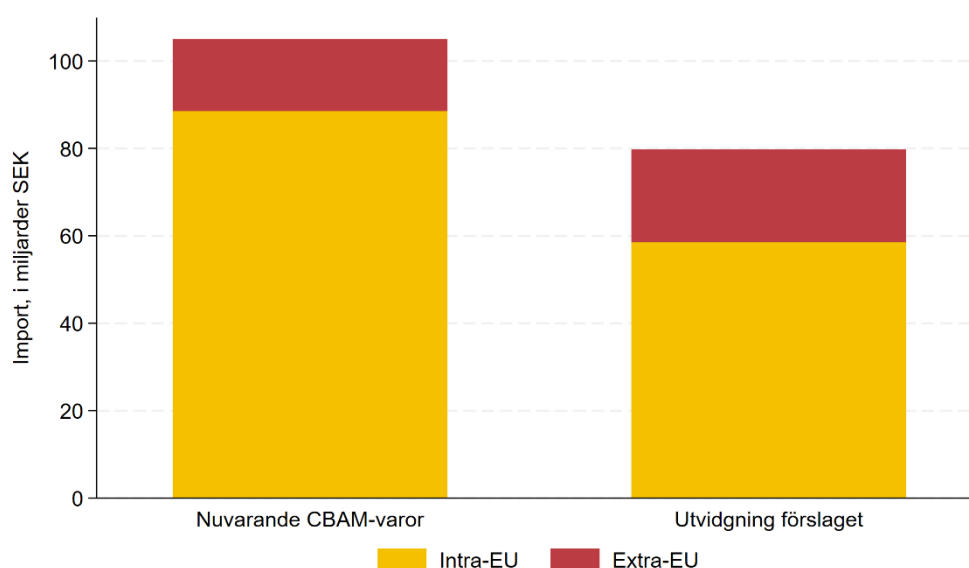
I förslaget pekar EU-kommissionen också på möjligheten till positiva spridningseffekter på system för koldioxidprissättning i tredjeländer. CBAM har redan inlett diskussioner om initiativ för gränsjusteringsmekanismer i olika länder (t.ex. Storbritannien, Australien, m.fl.). Samtidigt finns en risk att EU undergräver den redan sköra internationella acceptansen av CBAM globalt, ifall partnerländer uppfattar utvidgningen till nedströmsprodukter som i första hand driven av konkurrenskraftshänsyn snarare än av miljöambitioner.

Kommerskollegium vill därför understryka behovet av fortsatt analys gällande utvidgningen för att utreda förslagets rimlighet, genomförbarhet och koppling till koldioxidläckage.

1.1.1 Handelsflöden av föreslagna nya produktgrupper

Kommerskollegium har analyserat handelsflöden för att uppskatta den ökade import som kan omfattas av CBAM till följd av utvidgningen. I Figur 1 nedan visas den nuvarande omfattningen av produkter i CBAM (till vänster) och den möjliga omfattningen för de nya produktgrupperna som föreslås. Statistiken baseras på Sveriges importflöde under året 2024 och är uppdelad mellan import från länder inom EU (där Norge och Schweiz ingår) och utanför EU. Endast den röda delen, import från länder utanför EU, faller in under CBAM. De nya produktgrupperna från partnerländer utanför EU uppgår till cirka 20 miljarder kronor, eller 1 % av den totala importen år 2024. Det innebär att importvärdet av det som omfattas av CBAM i kronor kan mer än fördubblas till följd av denna utvidgning.

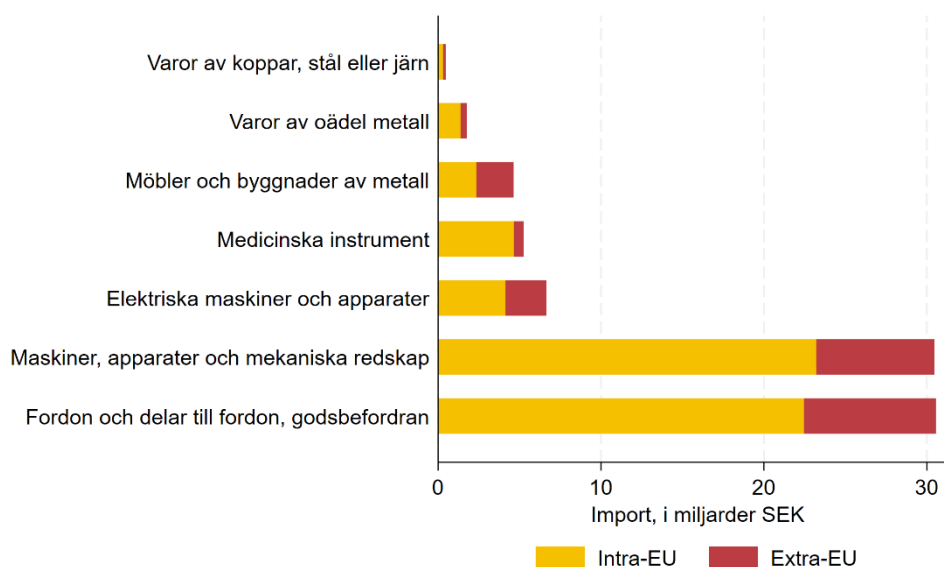
Figur 1 – Sveriges import av samtliga CBAM-varor 2024, i miljarder SEK



Not: SCB, Kommerskollegiums beräkningar.

De föreslagna produktgrupperna för utvidgning kan grupperas till vissa varusegment, vilka finns i figur 2 nedan. De två största segmenten hittas i produktkoderna under ”maskiner, apparater och mekaniska redskap” och ”fordon för godsbefordran”. Var och en av dessa två produktgrupper omfattar import från länder utanför EU på cirka 7,5 miljarder kronor vardera.

Figur 2 – Sveriges import av CBAM-varor fördelat efter produktgrupper, i miljarder SEK



Not: SCB, Kommerskollegiums beräkningar.

En mer detaljerad genomgång av de produktkoder som omfattas av utvidgningen redovisas i tabellerna nedan. Tabell 1 visar de 10 produktkoderna med högst import från partnerländer utanför EU. Tabell 2 visar de 10 produktkoderna med högst andel utanför EU, men för de produktkoder där den totala importen uppgår till minst 100 miljoner kronor. Det bör noteras att två produktkoder hamnar i båda tabellerna och kan kräva ytterligare analys: HS 87 08 40 (Växellådor och delar till växellådor) och KN 85 01 32 00 (Elektriska motorer med en uteffekt mellan 750 W och 75 kW).

Tabel 1 - 10 produktkoder med Sveriges högsta extra-EU importvärden 2024, i miljoner SEK

Varukod	Varubeskrivning	SE import resten av världen	SE import från EU	Import total	Andel resten av världen, i %
HS 87 08 40	Växellådor och delar till växellådor	4560	2355	6915	66
HS 87 04 21	Motorfordon för godsbefordran, av högst 5 ton	1509	6699	8208	18
KN 85 01 32 00	Elektriska motorer med en uteffekt mellan 750 W och 75 kW	1322	102	1425	93
HS 94 03 20	Sängar och andra möbler av metall	1236	1674	2910	42
HS 84 31 49	Delar till maskiner och apparater, av järn eller stål	1170	3556	4726	25
HS 84 50 11	Helautomatiska vattentvättmaskiner	759	1474	2233	34
HS 84 18 10	Kombinerade kyl- och frysskåp	645	885	1530	42

HS 84 28 90	Apparater för lyftning, för jordbruksanvändning	633	1054	1687	38
KN 94 01 79 00	Sittmöbler med metallstomme	604	208	812	74
HS 841330	Pumpar för förbränningskolvmotorer	591	1779	2370	25

Not: SCB, Kommerskollegium beräkningar. Varubeskrivningen kan ha förkortats för att passa i tabellen

Tabel 2 - 10 produktkoder med högsta andel extra-EU för Sverige 2024, i miljoner SEK

Varukod	Varubeskrivning	SE import resten av världen	SE import från EU	SE import total	Andel resten av världen, i %
KN 85 01 32 00	Elektriska motorer med en uteffekt mellan 750 W och 75 kW	1322	102	1425	93
KN 85 44 19 00	Isolerad tråd för lindning av spolar	182	45	227	80
KN 94 01 79 00	Sittmöbler med metallstomme	604	208	812	74
HS 87 08 40	Växellådor och delar till växellådor	4560	2355	6915	66
KN 84 64 10 00	Sågmaskiner	70	39	108	64
KN 87 16 80 00	Andra släpfordon och påhängsvagnar	246	141	387	63
KN 84 25 42 00	Hydrauliska domkrafter	99	76	175	57
KN 85 44 49 93	Isolerad tråd för en driftspänning av högst 80 V	84	65	149	56
KN 84 27 90 00	Icke självgående truckar och vagnar	77	74	152	51
KN 94 06 90 90	Monterade eller monteringsfärdiga byggnader	271	269	540	50

Not: SCB, Kommerskollegiums beräkningar. Produktbeskrivningen kan ha förkortats för att passa i tabellen

Statistiken av handelsflödena bör beaktas med två begränsningar. Den första är att statistiken endast avser import enligt avsändningsland. Det innebär att varor som införtullas i ett annat EU-land innan de skickas vidare till Sverige redovisas som import från detta EU-land i handelsstatistiken. Flöden från länder utanför EU till Sverige är därför sannolikt underskattade. Den andra begränsningen är att statistiken inkluderar hela varukoden, även om bilagan hänvisar till så kallade *ex*¹ inom den varukoden. Detta kan innebära en överskattning av vad som beräknas omfattas av CBAM.

Dock kan vissa tidiga indikationer hittas från statistiken. Omfattningen av CBAM varierar med olika produktgrupper där exempelvis elektriska motorer, sittmöbler och fordonsdelar har hög andel import från tredjeland. Detta innebär att vissa branscher kan exponeras betydligt mer för nya kostnader och administrativa krav än andra. Detta understryker behovet av tydlig, tidig och enhetlig vägledning om metodik och ansvar i värdekedjan, särskilt för produktgrupper med hög tredjelandsimport.

¹ Ex före ett HS/KN-nummer innebär att numret endast omfattar en del eller en särskild underkategori av de varor som beskrivs i den övergripande kategorin, och inte hela omfattningen av varorna i den kategorin.

1.1.2 Utvidgning till processkrot för stål och aluminium

Kommerskollegium bedömer att inkluderingen av produktionsskrot enligt Artikel 1.6 i förslaget utgör ett steg i rätt riktning. För att uppnå klimatmålen och undvika koldioxidläckage är det viktigt att importerat stål och aluminium som produceras från skrot också får ett koldioxidpris. Att inte inkludera produktionsskrot i CBAM riskerar annars ge utländska producenter en konkurrensfördel genom att klassificera aluminium och stål som skrotbaserat. Kommerskollegium anser att det metodval som tillämpas när verifiering av faktiska utsläpp inte är möjligt är ändamålsenligt, eftersom det motverkar att ett kostnadspåslag uppstår för processkrot för stål och aluminium och därmed bidrar till ett mer proportionerligt och rättvist system.

1.2 Åtgärder mot kringgående

Kommerskollegium välkomnar åtgärder som syftar till att motverka kringgående av CBAM, bland annat genom att adressera risker för exempelvis felklassificering av varor och fusk i rapporteringen av inbäddade utsläpp. Åtgärderna mot kringgående kan också bidra till en mer harmoniserad tillsyn genom att gemensamma kriterier och principer fastställs på EU nivå. Detta kan minska skillnader mellan medlemsstaternas tillämpning av regelverket. Sådana åtgärder är centrala för att säkerställa att CBAM fungerar effektivt och inte urholkas i praktiken.

Samtidigt behöver vissa förslag om kringgående utvärderas vidare för att kunna göra en mer fullständig bedömning utifrån ovan nämnda perspektiv. Här bör även en bedömning gällande WTO-förenlighet vägas in. Förslaget innebär exempelvis ett tillägg till artikel 6 i gällande förordning, genom vilket EU-kommissionen ges befogenhet att (genom delegerade akter) ange att inbäddade utsläpp ska fastställas på grundval av faktiska utsläpp för vissa kombinationer av varor och ursprung som bedöms vara föremål för en hög risk för missbruk. I sådana fall ska bevis lämnas som visar att den identifierade risken för missbruk inte har realiserats.

Eftersom tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att EU-kommissionen närmare anger vilka kombinationer av varor och ursprung som omfattas, samt vilka beviskrav som ska gälla, är det viktigt att följa hur dessa delegerade akter utformas i den fortsatta utvecklingen av regelverket.

Kommerskollegium noterar därför att EU-kommissionen ges befogenheter att genom delegerade och genomförandetakter närmare specificera tillämpningen av regelverket. Detta ställer krav på transparens och god framförhållning i de förslag som kommissionen avser att gå vidare med. Vi noterar att erfarenheter från tidigare EU-regelverk, däribland EU:s avskogningsförordning, visar vikten av löpande uppföljning av EU-kommissionens metodval och tillämpning i syfte att säkerställa proportionalitet och effektivitet.

1.3 Ändringar i utsläppsfaktorer för import av el

Artikel 1.22 i förslaget ändrar beräkningen av utsläppsfaktorn för import av el, från att baseras enbart på fossila bränslen till att i stället utgå från den genomsnittliga koldioxidintensiteten i det exporterande elsystemet. Detta framstår som ett rimligt förslag och innebär en förenkling av den tidigare beräkningsmetoden. Ur ett svenskt perspektiv bedöms ändringen inte få någon nämnvärd handelspåverkan då elimporten från tredjeländer (utanför EU och Norge) är mycket begränsad.

2 Produktionsstöd till sektorer med koldioxidläckagerisk

2.1 Handelsperspektiv på riktade stöd till företag

Diskussionen om stöd till företag som påverkas av utfasningen av fria tilldelningar inom EU ETS eller av CBAM har pågått under flera år. Vi hänvisar till vår första analys av exportstöd och kopplingen till CBAM.² Även om WTO-förenligheten (som behandlas i analysen samt i avsnitt 3 nedan) är en central aspekt i sammanhanget finns även andra relevanta överväganden. Dessa presenteras nedan.

Vi vill som första punkt nämna att det saknas en fördjupad analys av effekterna och alternativkostnaderna kopplat till dessa medel. För att kunna fastställa hur dessa intäkter kan användas på bästa sätt behöver olika alternativ vägas i relation till varandra då alternativkostnaden för medlen är betydande. Som andra punkt visar erfarenheter att direkta subventioner till företag sällan är effektiva på lång sikt då de tenderar att hålla ineffektiva producenter kvar på marknaden. De föreslagna åtgärderna riskerar även missgynna de företag som redan har genomfört nödvändiga investeringar i renare produktionsanläggningar i väntan på implementering av EU-lagstiftning, exempelvis EU ETS. Sverige är ett föregångsland i innovation men även inom industrins omställning. Förslaget om ett generellt produktionsstöd för EU ETS-industri skapar begränsade incitament för företag att gå före, trots att föregångsaktörer är avgörande för att sänka kostnaderna för ny teknik och därmed driva innovation. Att tilldela medel till företag som hittills inte haft framförhållningen att genomföra nödvändiga investeringar riskerar att ge upphov till snedvridna incitament för den gröna omställningen på den inre marknaden.

Att stödet blir tillgängligt först från 2028 kan leda till att investeringar skjuts upp och därmed resultera i en fördröjd omställning, särskilt om företag förväntar sig framtida stöd oavsett teknisk mognadsgrad. Detta går även emot principen om att förorenaren ska betala.

Samtidigt kan användningen av medlen bidra till att upprätthålla ambitionsnivån inom EU ETS och därigenom potentiellt stärka incitamenten för fortsatt klimatambition.

² Kommersskollegium, *Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp - En analys av de handelsrelaterade aspekterna och vägen framåt*, 2019.

Kommerskollegium bedömer att det kan finnas ett behov av att tillfälligt lätta kostnadsbördan för företag inom EU som omfattas av EU ETS, men att det valda styrmedlet inte nödvändigtvis är det mest ändamålsenliga för att driva omställningen. Myndigheten vill vidare understryka att åtgärderna bör vara tydligt tidsbegränsade, för att inte missgynna företag som redan har genomfört investeringar och därigenom riskera att undergräva EU:s utsläppshandelssystem.

2.2 Stöd till låginkomstländer

Diskussionen om användningen av intäkterna från CBAM inom fonden bör i högre grad inkludera en tydlig global dimension, parallellt med stödet till producenter inom EU.

CBAM är ett centralt verktyg för att säkerställa att unionens klimatambitioner inte undergrävs av koldioxidintensiv import. Samtidigt innebär CBAM betydande utmaningar för minst utvecklade länder, där risk för utsatthet för klimatpåverkan kombineras med begränsade resurser för utsläppsrapportering, klimatanpassning och investeringar i grönare produktion. Att använda CBAM-intäkter för att stödja dessa länders klimatomställning är därför viktigt för att möjliggöra ett rättvist deltagande i globala värdekedjor.

Ett sådant stöd stärker inte bara CBAM:s legitimitet och långsiktiga effektivitet, utan är även avgörande för en effektiv och rättvis global klimatdiplomati, eftersom klimatomställningen ytterst är en gemensam global angelägenhet som kräver internationellt förtroende och samarbete. På sikt kan ett sådant stöd även bidra till att minska kostnaderna för importerande företag inom EU genom att fler producenter kan leverera varor med lägre koldioxidinnehåll.

I Kommerskollegiums handelsrelaterade utvecklingssamarbeten med tredjeländer, särskilt de minst utvecklade länderna, har vi noterat ett tydligt och återkommande intresse för hur CBAM påverkar framtida export till EU. Våra erfarenheter visar att riktat stöd kan spela en viktig roll för att möjliggöra deltagande i globala värdekedjor. För att CBAM ska fungera som ett konstruktivt verktyg för minskade globala utsläpp krävs därför att CBAM kombineras med insatser som stödjer tredjeländers omställning och stärker den internationella samverkan kring klimatmålen.

3 Förenlighet med WTO-regelverket

Sverige och EU är medlemmar i Världshandelsorganisationen (WTO), och genom medlemskapet har vi åtagit oss att följa WTO:s principer och regler kring bland annat icke-diskriminering av varor, marknadstillträde och subventioner.

Det är möjligt för andra medlemsländer att inleda en tvist mot EU i WTO, om de anser att de föreslagna ändringarna skulle innebära att vi bryter mot våra åtaganden. Om EU förlorar en sådan tvist finns det risk att de klagande landet/länderna inför motåtgärder mot EU, troligtvis i form av höjda tullar.

Efter att USA:s agerande har satt delar av WTO:s tvistlösningssystem ur spel så är det dock möjligt att undvika att förlora en tvist (och på så sätt undvika möjliga motåtgärder) genom att överklaga till ett icke-fungerande överprövningsorgan. Kommerskollegium menar att det är viktigt att Sverige och EU följer sina åtaganden i WTO oavsett om det går att undvika motåtgärder, särskilt då EU är en av de viktigaste medlemmarna i WTO och en medlem som konsekvent bör agera för att stärka det multilaterala handelssystemet.

Flertalet WTO-medlemsländer har kritiserat CBAM som den ser ut idag, och ett medlemsland har även tagit de första stegen mot att inleda en tvist mot EU³. I detta yttrande kommer vi dock att fokusera på de ändringar som föreslås, och inte på WTO-förenligheten av CBAM i grunden. I den frågan hänvisar vi istället till vårt tidigare remissvar om CBAM⁴ och vår rapport om gränsjusteringsmekanismer för koldioxid⁵

I linje med tidigare bedömningar blir vår slutsats att CBAMs förenlighet med WTO-rätten är beroende av dess närmare utformning och tillämpning, och särskilt av möjligheten att åberopa de generella undantagen i artikel XX i GATT.

Givet att det saknas en djupare WTO-rättslig bedömning av förslaget, så rekommenderar Kommerskollegium att EU-kommissionen ombeds utföra en sådan.

3.1.1 Utvidgning till nya varugrupper (inkl. processkrot för stål och aluminium) och ändringar i utsläppsfaktorer för import av el

Att CBAM utökas till att omfatta fler varugrupper borde inte påverka den grundläggande bedömningen av WTO-förenligheten av CBAM.

Den föreslagna utökningen av varuomfattningen skulle i sig inte förändra bedömningen av om CBAM strider mot WTO-avtalen i form av art I Gatt (mest-gynnad-nationsbestämmelsen) eller art III Gatt (regel om icke-diskriminering)⁶. Det skulle inte heller påverka möjligheten att framgångsrikt åberopa något undantag i art XX Gatt, i det fall CBAM bedöms strida mot art I eller III Gatt. Av praxis framgår att det behöver finnas en faktisk och tydlig koppling mellan målet (till exempel bevarandet av uttömliga naturresurser, art XX(g) Gatt) med åtgärden och utformningen av åtgärden.⁷ Om CBAM utvidgas till att omfatta varor som inte är särskilt koldioxidintensiva skulle den kopplingen försvagas, men även med den föreslagna utvidgningen så skulle CBAM fortsatt endast omfatta tydligt koldioxidintensiva produkter.

³ *European Union and its Member States: Carbon Border Adjustment Mechanism (DS639) - Request for consultations by the Russian Federation*, 12 maj 2025.

⁴ Dnr 2021/01167.

⁵ Kommerskollegium, *Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp*.

⁶ De två delar av WTO-avtalen som det är mest sannolikt att CBAM skulle strida emot. Att CBAM skulle strida mot just art I och III Gatt är även huvudargumentet i Rysslands klagomål mot EU i WTO.

⁷ *United States: Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (DS381) - Report of the Appellate Body*, 16 maj 2012.

3.1.2 Åtgärder mot kringgående

Förslaget innebär att EU-kommissionen skulle ges möjlighet att differentiera mellan WTO-medlemsländer vad gäller tillämpningen av reglerna i CBAM, genom att ställa högre krav på varor med visst ursprung. En sådan åtgärd kan innebära *de facto* diskriminering, och skulle då sannolikt strida mot art I Gatt. EU har tidigare förlorat WTO-tvister då man försökt införa denna typ av åtgärder⁸, och det har även visat sig svårt att framgångsrikt åberopa undantagen för skydd av miljön i art XX Gatt⁹ för att införa sådana åtgärder.

Kommissionen bör särskilt studera tvisten *US – Shrimp* och säkerställa att systemet för att tillämpa åtgärder mot kringgående lever upp till de högt ställda kraven i WTO. Praxis har visat att ett sådant system behöver vara flexibelt, men samtidigt lämna litet utrymme för godtyckliga bedömningar och ge andra medlemsländer möjlighet att ifrågasätta eventuella beslut. Systemet kan även behöva leva upp till de krav som finns i EU:s bilaterala frihandelsavtal om att administrativa handelsåtgärder ska tillämpas på ett enhetligt, objektivt, opartiskt och rimligt sätt, och att motparter ska ges möjlighet att ifrågasätta och även överklaga beslut.¹⁰

3.1.3 Produktionsstöd

WTO:s avtal om subventioner¹¹ innehåller regler om vilka subventioner som är *per se* otillåtna och vilka som kan angripas. Stödet ifråga skulle troligtvis hamna i den andra kategorin. För att en subvention ska bedömas vara otillåten inom den kategorin krävs dock en omfattande utredning av det medlemsland som ifrågasätter subventionen, där man behöver visa på att subventionen orsakat skada eller andra negativa effekter på den inhemska industrin. Beroende på utfallet av en sådan utredning är det sedan möjligt för det klagande landet att införa tillfälliga antisubventionsåtgärder (höjda tullar).

Medan det inte är möjligt att redan nu bedöma om stödet är WTO-förenligt, är det viktigt att påpeka att det inte är självklart att det ens går att åberopa något undantag för att skydda miljön i ett sådant fall. Subventionsavtalet saknar undantagsbestämmelser, och det är inte klargjort om undantagen i art XX Gatt går att tillämpa på åtgärder som strider mot subventionsavtalet.

Det faktum att intäkter från CBAM används för att subventionera europeiska företag kan även göra det svårare för EU att försvara själva CBAM-systemet vid en tvist i WTO. Den föreslagna fonden påminner om de otillåtna åtgärderna som gjorde att USA förlorade tvisten *US - Offset Act (Byrd Amendment)*¹², då intäkter från

⁸ Se t. ex. *European Communities: Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*.

⁹ Se särskilt *United States: Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* men även *Argentina: Measures Affecting the Importation of Goods* vad gäller praxis kring kategorisering av länder.

¹⁰ Det är inte självklart att CBAM-åtgärder skulle omfattas av den typen av åtaganden, men det är samtidigt möjligt att någon av EU:s FTA-partners skulle hävda just det.

¹¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

¹² *United States: Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (DS217)* - Report of the Appellate Body, 16 januari 2003.

antidumpningstullar användes för att subventionera de amerikanska företag vars klagomål låg bakom införandet av tullarna. Det faktum att intäkter på detta sätt används för att subventionera inhemska konkurrenter lyftes fram som särskilt problematiskt¹³.

Kommissionen bör även säkerställa att de föreslagna subventionerna inte bryter mot EU:s åtaganden i bilaterala frihandelsavtal, till exempel avtalet med Storbritannien¹⁴.

Ärendet har avgjorts av generaldirektör Anders Ahnlid i närvaro av vikarierande enhetschefen Nils Norell, chefsjuristen Christian Finnerman och utredarna Erik Merkus, Isaac Ouro-Nimini Hansen och Shasa Aziz, föredragande. I den slutliga handläggningen har även ämnesråd Kristina Olofsson och utredare Iness Hadji deltagit.

[Anders Ahnlid]

[Shasa Aziz]

¹³ DS217, para. 256ff.

¹⁴ *Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part* (EU-UK TCA).