

Remiss av promemorian Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026 Diarienummer KN2026/01568 – Remissvar från 2030- sekretariatet

Sammanfattning av synpunkter

Att urholka och försvaga ETS vore djupt olyckligt. Det skulle försämra Sveriges och EU:s konkurrenskraft, minska incitamenten till industriell omställning och försvåra för aktörer som vill investera i nya och för klimatet välkomna lösningar. Därtill drabbas förutsägbarheten och därmed trovärdigheten för EU:s klimatpolitik allvarligt, vilket försvårar också för andra delar av EU:s klimatarbete och mer övergripande för uppfyllandet av de beslutade klimatmålen.

Om det trots allt tyvärr blir politiskt nödvändigt, har EU-kommissionen i huvudsak hittat en klok balans, där försämringarna delvis vägs upp av utökad finansiering för omställningen och förbättrade incitament att föregå eller överträffa kraven. Det är också välkommet att negativa utsläpp inkluderas, liksom att sjöfarten och flyget i ökad utsträckning ingår. Eftersom EU:s klimatmål för 2030, 2040 och 2050 består, innebär de föreslagna försämringarna av ETS att utsläppsminskningarna måste påskyndas i andra delar, inte minst gällande ESR-kraven på medlemsstaterna, vilket behöver utvecklas och förtydligas.

EU-kommissionens förslag

EU-kommissionens förslag innebär i huvudsak

1. En sänkt takt för minskningen av utsläppsrätter, till 3.7% per år åren 2031-2035 och 1.7% per år för åren 2036-2040.
2. Den fria utdelningen av utsläppsrätter förlängs till 2038, linjerat med CBAM:s införande och villkorat investeringar i utsläppsminskande teknik.
3. Möjligheten att använda internationella utsläppskrediter från 2036, motsvarande upp till 5% av 1990 års utsläpp.
4. Förändringar av marknadsstabilitetsreserven så att den linjerar med en successiv minskning av utsläppsrätterna.
5. Skärpning av hur medlemsstater använder ETS-intäkter. Minst 50% ska gå till prioriterade områden som kan generera snabba utsläppsminskningar; förnybar energi, rena drivmedel (särskilt för flyg och sjöfart) och industriell omställning.
6. En ”ETS Investment Booster” införs för att påskynda utsläppsminskningar, inom ramen för Industrial Decarbonisation Banks 100 miljarder euro. Innovationsfonden stärks för att gynna nya tekniska lösningar, Moderniseringsfonden för att gynna de mindre utvecklade EU-staternas omställning.

7. Internationellt flyg och sjöfart inkluderas i ETS, i samverkan med Corsia för att undvika dubbelräkning, med särskilda stöd för hållbara bränslen. Mindre fartyg (400-5000 ton brutto) inkluderas längre fram.
8. Avfallsförbränning inkluderas.
9. Permanent koldioxidavskiljning och -lagring inkluderas.
10. "ETS as a service" införs för icke-medlemsstater, för att linjera klimatarbetet med EU:s.

Övergripande synpunkter

Vi delar EU-kommissionens bedömning att "the ETS has successfully achieved its objectives so far and that it has been a key instrument in delivering on the EU climate objectives." Det är kostnadseffektivt, teknikneutralt, förutsägbart, premierar den som presterar väl och ger medlemsstaterna intäkter. Vi delar också Kommissionens bedömning att instrumentet kan och bör utvecklas till att omfatta delar som idag inte ingår; koldioxidavskiljning och avfallsförbränning (som vi inte vidare kommenterar då det ligger utanför vårt verksamhetsområde). Därtill är vi ense med Kommissionen om att medlemsstaternas intäkter mer entydigt och transparent bör bidra till EU:s klimatmål.

Utifrån detta vore det djupt olyckligt att urholka och försvaga ETS, vilket ofrånkomligen är vad förslaget innebär. Det skulle försämra Sveriges och EU:s konkurrenskraft, minska incitamenten till industriell omställning och försvåra för aktörer som vill investera i nya och för klimatet välkomna lösningar. Utsläppsminskningar blir dyrare än hittills, och förutsägbarheten och därmed trovärdigheten för EU:s klimatpolitik drabbas, vilket försvårar också för andra delar av EU:s klimatarbete och mer övergripande för uppfyllandet av de beslutade klimatmålen.

Om det trots allt tyvärr blir politiskt nödvändigt, har EU-kommissionen i huvudsak hittat en klok balans, där försämringarna delvis vägs upp av utökad finansiering för omställningen och förbättrade incitament att föregå eller överträffa kraven. Eftersom EU:s klimatmål för 2030, 2040 och 2050 består, innebär föreslagna försämringar att utsläppsminskningarna måste påskyndas i andra delar, inte minst gällande ESR-kraven på medlemsstaterna, vilket behöver utvecklas och förtydligas

Synpunkter per rubrik

Nedan 2030-sekretariatets synpunkter per rubrik såsom de återges i Kommissionens förslag, men endast avseende transportsektorns omställning.

Tilldelning av utsläppsrätter

Kommissionens förslag bör avvisas. Den årliga tilldelningen av utsläppsrätter bör följa hittills beslutade och kommunicerade kurvor, alltså -4,4 % per år från 2028. Den föreslagna reduktionen till -3,7 % åren 2031–2035 och -1,7 % 2036–2040 försämrar kraftigt förutsättningarna för klimatomfattigt ledande aktörer, inte minst svensk basindustri. Vi avvisar EU-kommissionens bedömning att den tidigare beslutade takten skulle leda till överprestation jämfört med 2040-målet; systemen bör ha en viss redundans särskilt som LULUCF inte kan förväntas prestera enligt beslut. Vi avvisar också påståenden om att utsläppsminskningar blir allt svårare ju längre arbetet fortgått. Tvärtemot denna "långt hängande frukt"-teori, visar

verkligheten tydliga ”ketchupeffekter”, där lärandekurva, ökade volymer och marknadsmognad innebär att omställningen successivt blir billigare.

Den föreslagna förlängningen av gratistilldelningen av utsläppsrätter bör också avvisas, eftersom det snedvrider konkurrensen och motverkar marknadskrafternas verkan. Att marknadsstabilitetsreservens indragningstakt minskas till 12 mot tidigare beslutade 24 procent innebär också att fler utsläppsrätter stannar kvar på marknaden under längre tid, vilket även det urholkar systemet och bör avvisas.

Förslagen på översyn av baseline-värden övergripande och per sektor är i huvudsak positiva, men det är viktigt att med partssammansatta paneler säkra att inte förlegad teknik får konstgjord andning denna väg.

Flyget

Vi delar Kommissionens bedömning att Corsia, det globala verktyget för flygets utsläppsminskningar, hittills inte levererat enligt förväntan. Utifrån detta är det rimligt att ETS utvidgas till att fullt ut omfatta flyg till och från Unionen, men – som Kommissionen också föreslår – en mekanism som kan justera detta om Corsia eller andra instrument på global nivå utvecklas. Det är också rimligt att allt flyg då erbjuds samma stödmöjligheter för prisskillnaden för bränslen producerade inom EES eller i länder som omfattas av CBAM, däremot är vi skeptiska till procentsatserna (50% för avancerade biodrivmedel, 60% för vätgas och 100% för särskilda bränslen i EU:s ytterområden); klimatnytta bör vara vägledande.

Vi är skeptiska till att exkludera allt flyg som har längre än 5000 km flygväg från EU:s största flygplats. Det utesluter i praktiken allt flyg från Nordamerika och fjärran östern, och får den märkliga konsekvensen att riktigt långa flygningar gynnas över medellånga. Det är också märkligt att utgå ifrån Frankfurt trots att Paris, Amsterdam och Madrid alla har fler passagerare per år.

Det är positivt att förslaget nu också till viss del inkluderar flygets utsläpp av vattenånga (contrails), där prediktiva modeller för ändrade rutter kan få stor betydelse. Också krav på affärsflyget att framföras hållbart för att erhålla utsläppsrätter är välkommet, dock bör begränsningen till eldrift eller vätgas ersättas med klimatkrav som också öppnar för elektrobränslen.

Sjöfarten

Det är utmärkt att inkludera sjöfarten i ETS fullt ut, enligt Kommissionens förslag som också inkluderar att justera för eventuella förbättringar från IMO. Att gynna aktörer som tidigt ställer om är välkommet, men att ha särskilt gynnsamma villkor ända till år 2040 är för långt. Det är också positivt att fartyg mellan 400 och 5 000 tons bruttovikt inkluderas, eftersom det både gör ETS mer effektivt och gör sjöfarten mer konkurrensneutral, och det bör kunna ske tidigare än vad som nu planeras – en rapport från Kommissionen 2031 är onödigt sent.

Det är också rimligt att alla sjöfartens aktörer då kan ges stöd för hållbara drivmedels prisskillnad gentemot fossila, dock önskar vi att det i högre utsträckning ska krävas att hållbara drivmedel används, bl.a. genom att gröna farleder-konceptet utvidgas och får ökat

stöd. Vi är skeptiska till de olika stödnivåerna (55 % för biogas och avancerade biodrivmedel, 90 % för RFNBO, 80 % för vätgas, 90 % för eldrift); dessa nivåer bör samordnas med andra användningsområden för att undvika suboptimal användning och utgå ifrån faktisk klimatnytta.

Vi är positiva till att EU vill stödja utvecklingen av hållbar sjöfart inom SIDS och LDC:er, men det bör ske utanför ETS-systemet.

Investeringar

Innovationsfondens fortsatta teknikstöd för kommersialisering av nya lösningar kombineras enligt förslaget med initiativet Industrial Decarbonisation Bank (IDB) som ska gynna uppskalning av mer mogna tekniker och skapa hållbara och integrerade värdekedjor, med en tidig Investment Booster som följs av en andra fas av konsolidering. Därtill ska Moderniseringsfonden stödja omställningen i medlemsstater med sämre ekonomiska förutsättningar, med 2% av ETS-intäkterna och 0.5% via Industrial Decarbonisation Bank som etableras 2028. Alla dessa delar är välkomna, men bör samordnas under ett initiativ. Vi avvisar ”first in, first served”-metodiken som Kommissionen föreslår, till förmån för ett upplägg som mer liknar Klimatklivets där högst klimatnytta per krona belönas. Av samma skäl är vi skeptiska till de särskilda undantag som föreslås för de 10% mest effektiva investeringarna; utgå ifrån klimatnytta istället för en i förväg etablerad lista som troligen blir starkt påverkad av ekonomiska intressen.

Att aktörer som får fri tilldelning av utsläppsrätter måste investera motsvarande belopp per femårsperiod i utsläppsminskande åtgärder är en viktig del i att minska skadeverkningarna av den fortsatta gratistilldelningen. Därför är det viktigt att bättre klargöra vad som krävs för att uppfylla detta, hur det mäts och vad som sker med aktörer som inte uppfyller kraven.

Negativa utsläpp

Det är i grunden positivt att EU ETS också omfattar negativa utsläpp genom permanent avskiljning av koldioxid BioCCS och DACCS. Det är också rimligt att flyget och sjöfarten får särskilda villkor för detta, men de 250 miljoner utsläppsrätter som föreslås tillföras för detta åren 2031-2040 bör istället tas inom ramen för det befintliga systemet. I nuläget bedömer vi inte att förslaget får någon större effekt om det inte kombineras med andra styrmedel, eftersom avskiljningen är så pass dyr.

Vi menar att också användning av infångad koldioxid bör kunna gynnas, när den ersätter fossila bränslen i form av elektrobränslen för transportslag där eldrift ännu inte är realistisk.

Internationella krediter

Kommissionen föreslår att motsvarande upp till 260 miljoner utsläppsrätter ska kunna uppnås genom internationella utsläppskrediter av hög kvalitet och integritet, i linje med Parisavtalets artikel 6.4. Det motsvarar upp till fem procentenheter av utsläppsmålet för 2040.

Vi ser utsläppsminskningar utanför EU som additionella, men kan acceptera en mindre andel inom systemet enligt kommissionens förslag. Kvalitetskraven behöver preciseras, och Sveriges mindre lyckade försök kan här tjäna som viktiga lärdomar. Det är rimligt att fokusera

på områden där EU ligger entydigt före utvecklingsländer och där initiativet alltså kan påskynda en välkommen tekniköverföring. Det gäller exempelvis transportsektorns omställning.

Samband med annan EU-politik

Hur ETS-förslaget ska förhålla sig till målsättningar för utsläppsminskningar för ex. vägtransporter, byggnader och jordbruk (ESR-mål) eller kolinlagring i skog och mark (LULUCF-mål) är inte tydligt, och förslag på dessa områden väntas senare i höst. Det är rimligt att behandla dessa samlat, och vi har här förutsatt att det inte sker några ambitionsminskningar på dessa områden. Tvärtom bör minskade ambitioner inom ETS motsvaras av höjda ambitioner för andra delar, för att säkra att beslutade mål nås med resiliens och möjligheter för tidsbegränsade förändringar för att hantera förändringar i vår omvärld.

Slutord

Vi tackar för möjlighet att ge inspel i denna fråga och medverkar gärna i fortsatta samtal om hur EU:s klimatkrav och Sveriges klimatmål bäst nås.

För 2030-sekretariatet den 1 augusti 2026

Mattias Goldmann