

Remiss av 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 att i delar försämra det nuvarande systemet, är det viktigt att samtidigt förstärka incitamenten för omställning, och utöka fördelarna för de som föregår eller överträffar kraven. Det är särskilt välkommet att medlemsländer i ökad utsträckning måste använda ETS-intäkter till berörda utsläppsminskningar, positivt 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. Slutligen är det avgörande att dessa förändringar harmoniseras med andra delar av EU-regelverket, och att det skapas en tydlighet i att det i vart fall till och med år 2030 inte kan förväntas tillkommande förändringar.

Bakgrund: 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 med EU:s klimatarbete.

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, och är 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. I huvudsak gör vi samma analys som regeringen gör i sin [faktapromemoria från den 3 september 2026](#); förändringarna som EU föreslår 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. En försvagad prissignal missgynnar därtill de som redan investerat i utsläppssnål teknik utifrån tidigare beslutade spelregler. Utsläppsminskningar blir mindre lönsamma 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 att något försämra ETS, är det centralt att minimera förändringarna, behålla den övergripande trovärdigheten för systemet, stärka möjligheterna att nå beslutade mål genom utökad finansiering för omställningen och förbättra incitament att föregå eller överträffa kraven. Eftersom EU:s klimatmål för 2030, 2040 och 2050 består, innebär varje försämring att utsläppsminskningarna måste påskyndas i andra delar, inte minst 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 klimatomfattande ledande aktörer, inte minst svensk basindustri.

Vi avvisar EU-kommissionens bedömning att den tidigare beslutade takten skulle leda till överprestation jämfört med 2040-målet; det är 2027 svårt att exakt bedöma hur utsläppsminskningarna mot slutet av 2030-talet utvecklats och systemen bör ha en viss inbyggd redundans. Det gäller särskilt som LULUCF inte kan förväntas prestera enligt beslutade nivåer. 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 den fria tilldelningen av utsläppsrätter bör avvisas, eftersom det snedvrider konkurrensen och motverkar marknadskrafternas verkan. Om den fria tilldelningen förlängs, är det rimligt att ställa krav på en investerings- och utsläppsminskningsplan, men det behöver konkretiseras så att det inte blir en administrativt betungande produkt utan praktisk betydelse.

Att marknadsstabilitetsreserven (MSR) anpassas till en krympande marknad är rimligt, men att den halveras till 12 mot tidigare beslutade 24 procent är en drastisk och plötslig förändring som är otillräckligt motiverad och analyserad. Reserven bör även framgent ha en mekanism för att annullera utsläppsrätter om överskottet blir för stort. Att minska indragningstakten utan en sådan mekanism riskerar att kraftigt försvaga prissignalen och därmed investeringsincitamenten.

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, inte levererat enligt förväntan. Då är det rimligt att ETS utvidgas till att fullt ut omfatta flyg till och från EU, med – 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 att överbrygga 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.

Att exkludera allt flyg som har längre än 5 000 km flygväg från EU:s största flygplats får olyckliga marginaleffekter, särskilt som valert av flygplats tycks godtyckligt (Frankfurt är vald för att den geografiskt är störst, medan bl.a. Amsterdam hanterar fler passagerare). Det utesluter i praktiken allt flyg från bl.a. Nordamerika, och får den märkliga konsekvensen att riktigt långa flygningar gynnas över medellånga.

Det är positivt att den nedre gränsen för vilka flyg som ska räknas in sänks, liksom att affärsflyget ska räknas in – dock återstår att se vilken definition detta ges, och begränsningen till eldrift eller vätgas bör ersättas med klimatkrav som också öppnar för elektrobränslen.

Det är också värdefullt att flygets utsläpp av vattenånga (contrails) till viss del ska räknas in, motsvarande upp till 3 miljoner utsläppsrätter t.o.m. år 2033. På solid vetenskaplig grund kan detta gynna prediktiva modeller för ändrade rutter – exakt hur det bäst sker behöver bedömas när ett mer konkret förslag föreligger.

Att kompensationsmekanismen för hållbara flygbränslen (FEETS) förlängs är välkommet, och det bör nu entydigt utgå från verifierad och additionell klimatnytta. Utformningen bör

säkerställa att alla flygplatser kan ingå. Det bör kompletteras med ett trovärdigt och transparent europeiskt Book & Claim-system för hållbara flygbränslen bör införas, så att den aktör som finansierar merkostnaden för hållbara flygbränslen (SAF, e-SAF och på sikt el för elflyg) kan tillgodoräkna sig detta.

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. Det bör kunna ske tidigare än vad som nu planeras – en rapport från Kommissionen 2031 är onödigt sent – och det bör ske i samklang med andra åtgärder så att inte effekten blir en överflyttning av godstransporter från sjöfart till väg.

Det är 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. Upplägget med Sustainable Maritime Alternative Propulsion (SMAP) riskerar dock att bli komplext, tidsödande och oförutsägbart för branschen.

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. Alla fossilfria drivmedel som FuelEU Maritime godkänner bör godkännas. Också den föreslagna förlängningen av extra tilldelning av utsläppsrätter till rederitåta medlemsstater är dåligt motiverad; var ett rederi är skrivet är en dålig grund för utsläppssystemets utformning. 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. Det är också välkommet att detta huvudsakligen finansieras genom EU-kommissionens del av ETS-intäkterna.

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.

Medlemsstaters intäkter

Minst 50% av medlemsstatens auktionsintäkter från ETS ska gå till att underlätta och påskynda utsläppsminskningar inom de verksamheter som omfattas av EU ETS, enligt Kommissionens förslag. Vi förutser att medlemsstater har invändningar mot denna begränsning av medlemsstatens rätt att utforma sina ekonomiska incitament, men delar Kommissionens bedömning att detta behöver regleras hårdare än idag. Fokus bör vara på prioriterade områden som kan generera snabba utsläppsminskningar; förnybar energi, rena drivmedel (särskilt för flyg och sjöfart) och industriell omställning.

Såväl sådana nationella medel som finansiering genom EU:s stödfonder bör snabbt nå fram, med förenklade och mer transparenta ansöknings- och utbetalningsprocesser bör, så att finansieringen inte blir en flaskhals för omställningen.

Negativa utsläpp

Det är i grunden positivt att EU ETS också omfattar negativa utsläpp genom permanent avskiljning av koldioxid BioCCS och DACCS, och att det ska hanteras genom ett centralt inköpsprogram. 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. Det måste också säkerställas att de utsläppsrätter som tillförs för permanenta koldioxidupptag verkligen motsvaras av permanenta upptag; annars innebär åtgärden i praktiken att nettoutsläppen ökar. Finansieringen bör därför säkras innan motsvarande utsläppsutrymme tillförs 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. Därmed är det också osäkert om det av Kommissionen föreslagna finansiella utrymmet är tillräckligt för att uppnå den planerade utsläppsminskningen.

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. Användning av infångad koldioxid i exempelvis elektrobränslen kräver dock tydliga och harmoniserade regler för spårbarhet och bokföring av fossila respektive biogena koldioxidflöden, så att dubbelräkning och felaktiga incitament undviks.

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 kan acceptera en mindre andel inom systemet enligt kommissionens förslag, vilket stärker bilden att en lägre reduktionstakt 2036–2040 inte är lämplig – om krediter med tillräcklig kvalitet och integritet inte kan säkerställas blir det ännu lättare att låta den högre reduktionstakten ligga fast.

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. Också redovisningen till olika system (t.ex. ETS, ETS2 och flygets och sjöfartens olika mekanismer) bör samordnas för att minska den administrativa bördan och undvika dubbelräkning.

Det är också centralt att ETS och ETS2 genomförs likvärdigt i samtliga medlemsstater, så att inte skillnader i genomförande snedvrider konkurrensen och försvagar den gemensamma styrningen av utsläppen.

Vi delar regeringens bild att ”En lägre ambition inom EU ETS innebär att en större del av 2040-målet behöver uppnås i de övriga sektorerna.” Hur en sådan ändrad viktning mellan EU:s centrala instrument ska utformas bör vara en del av beslutsunderlaget, och vår grundläggande inställning är att *inte* försvaga delarna som hanteras genom utsläppshandel.

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 oktober 2026

Mattias Goldmann