GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

REMISSVAR

Datum:	Dnr:	Mottagare:	Handläggare:
2026-10-19	GU 2026/2996	Klimat-och näringslivsdepartementet	Mikael Johansson

Remiss gällande revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026 (KN2026/01568) (GU 2026/2996).

Remissvaret har skrivits av docent Åsa Löfgren och professor Thomas Sterner, Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

I tjänsten
Mikael Johansson
Forskarutbildningshandläggare

Remissvar till KN2026/01568: Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Övergripande kommentar

Förslaget återspeglar utmaningarna med att införa och hålla fast vid ambitiös klimatpolitik. Redan från start har utformningen av EU ETS påverkats av avvägningen mellan politisk genomförbarhet och incitament till kostnadseffektiva utsläppsminskningar. De senaste årens geopolitiska spänningar har tydliggjort Europas sårbarhet för störningar i energiförsörjningen. Samtidigt har internationell konkurrens, förändrade klimat- och handelspolitiska förutsättningar i USA samt beroenden av strategiska råvaror och teknik, inte minst från Kina, fått allt större betydelse.

Dessa utmaningar avspeglas tydligt i förslaget, särskilt i de delar som berör energiintensiv industri. Utsläppsminskningarna inom EU ETS har främst drivits av omställningen av elproduktionen medan det inom den energiintensiva industrin återstår betydande investeringar i nya produktionsprocesser och kompletterande infrastruktur. Den minskande tillförseln av nya utsläppsrätter har samtidigt väckt oro för framtida kostnader och förutsättningarna att genomföra dessa investeringar. Möjligheten att spara utsläppsrätter ger flexibilitet över tid, men undanröjer inte behovet av långsiktigt trovärdiga villkor för omställningen.

Mot denna bakgrund är det förståeligt att förslaget stärker inslagen av grön industripolitik inom EU ETS. Sammantaget blir systemet dock mer komplext och svåröverskådligt. Förslaget innebär en mer gradvis minskning av tillförseln av utsläppsrätter, förändringar av marknadsstabilitetsreserven och ökade möjligheter att använda internationella krediter och permanenta koldioxidupptag för att bidra till klimatmålen. Därtill förlängs den fria tilldelningen i CBAM-sektorerna och stödet till industrins omställning förstärks genom investeringsvillkor, gemensamma finansieringsmekanismer och prioriterad användning av auktionsintäkter.

Förändringarna kan bidra till att begränsa omställningskostnaderna och stärka klimatpolitikens politiska hållbarhet. Deras samlade effekter behöver dock analyseras noggrant. Flera av förändringarna kan dämpa utsläppsrättspriset jämfört med vad det annars skulle ha varit. Ett lägre pris är inte i sig ett tecken på lägre klimatambition, men det är viktigt att skilja mellan prisnedgångar som följer av lägre kostnader för att minska utsläppen och sådana som beror på ett större utsläppsutrymme eller försvagad tilltro till den framtida styrningen.

Analysen bör därför omfatta både risken för kraftiga prisuppgångar och risken att de samlade förändringarna försvagar incitamenten till långsiktiga investeringar. Marknadsstabilitetsreservens roll behöver bedömas i detta sammanhang. Ambitionen att underlätta industrins omställning måste förenas med en trovärdig begränsning av utsläppen och förutsebara investeringsvillkor.

Nedan följer ett antal specifika kommentarer avseende Kommissionens förslag till revidering av EU ETS, EU ETS-direktiv COM(2026) 616 final.

Kommentarer till de generella mekanismerna

Sänkningarna av den linjära reduktionsfaktorn

De föreslagna sänkningarna av den linjära reduktionsfaktorn (LRF) innebär en mer gradvis minskning av utsläppsutrymmet. Förändringen kan underlätta anpassningen för fossilintensiva verksamheter med långa investeringscykler, men ökar samtidigt den kumulativa tillförseln av utsläppsrätter jämfört med en fortsättning av nuvarande reduktionsfaktor. Detta kan senarelägga utsläppsminskningar. De faktiska årliga utsläppen påverkas dock även av sparade utsläppsrätter och överföringar till och från marknadsstabilitetsreserven. För en given samlad klimatambition innebär ett större utrymme för utsläpp inom ETS att mer behöver åstadkommas genom utsläppsminskningar i andra sektorer, koldioxidupptag eller internationella krediter.

Kommissionen bör tydligare redovisa hur dessa bidrag förutsätts samverka och vilka konsekvenser förslaget får för de kumulativa utsläppen. Det är särskilt viktigt eftersom övriga delar av ramverket efter 2030 ännu inte är fastställda. Analysen bör också visa hur måluppfyllelsen påverkas om förväntade investeringar, upptag eller kreditinköp inte realiseras. Tydlighet hur sådana avvikelser ska hanteras är viktigt för att undvika återkommande och svårförutsebara regeländringar som undergräver investeringsvillkoren.

Internationella krediter

Internationella krediter kan bidra till kostnadseffektivitet, men klimatnyttan beror på krediternas kvalitet och på hur de redovisas. Förslagets återgång till en högre linjär reduktionsfaktor om krediter som uppfyller kraven på kvalitet, integritet och kostnadseffektivitet inte finns tillgängliga är därför viktig.

Det behöver preciseras hur tillgänglighet, kvalitet och kostnadseffektivitet ska bedömas samt hur reservlösningen hanterar en situation där endast en del av den avsedda kreditvolymen kan köpas. Det bör också framgå hur brister som uppkommer efter kommissionens bedömning 2033 ska hanteras.

Beslutsprocessen bör ge företagen tillräcklig framförhållning och samtidigt säkerställa att otillräckliga kreditinköp inte leder till lägre samlad klimatambition. Detta kräver tydligt ansvar för granskning och uppföljning samt transparent redovisning av inköpta volymer, kostnader och uppfyllda kvalitetskrav.

Marknadsstabilitetsreserven

Minskande tröskelvärden och mer gradvis frigörande av utsläppsrätter från reserven kan vara ändamålsenliga när marknaden krymper. Samtidigt behöver effekterna av en lägre intagstakt analyseras tillsammans med det separata förslaget att upphöra med automatisk ogiltigförklaring av utsläppsrätter i reserven, COM(2026)153. Det senare påverkar den potentiellt tillgängliga mängden utsläppsrätter över tid, inte enbart tidpunkten för auktionering.

Kommissionen bör tydligare redovisa de samlade konsekvenserna för likviditet, prisbildning, och kumulativa utsläpp. Analysen behöver omfatta olika utvecklingsbanor för utsläpp och efterfrågan på utsläppsrätter. Uppföljningen bör skilja på reservens förmåga att hantera obalanser mellan utbud och efterfrågan och förändringar som påverkar den långsiktiga knappheten. Eventuella framtida justeringar bör bygga på transparenta kriterier som värnar systemets förutsebarhet.

Kommentarer till förslag med särskild betydelse för den energiintensiva industrins omställning

Villkorad fri tilldelning

För att påskynda omställningen föreslår kommissionen nya och mer omfattande investeringsvillkor för den fria tilldelningen från 2031. Det behöver klargöras varför investeringskravet ska motsvara hela det ekonomiska värdet av tilldelningen under respektive femårsperiod och hur detta förhåller sig till skillnader i investeringsbehov. Undantagen och de förenklade villkoren för anläggningar som genomför projekt med andra EU-stöd gör det angeläget att redovisa hur stor del av tilldelningen som i praktiken omfattas av respektive krav.

Definitionerna av betydande utsläppsminskningar, stödberättigande kostnader och anläggningar med låga koldioxidutsläpp blir avgörande för styrningen och ska preciseras genom delegerade akter. De centrala principerna bör framgå tydligare av direktivet, och kompletterande regler behöver finnas tillgängliga i god tid före företagens planering och ansökningar.

Industrial Decarbonisation Bank

Vi bedömer att den föreslagna Industrial Decarbonisation Bank (IDB) kan bidra till att realisera investeringar som annars fördröjs. Investeringsboosterns administrativa premiesättning och princip om först till kvarn innebär dock en avvägning mellan snabb tilldelning och möjligheten att välja projekt med hög samhällsekonomisk nytta. Turordningen bestäms av när en fullgörandegaranti (completion bond) lämnas in. Beredskap att tidigt uppfylla detta krav behöver inte sammanfalla med störst betydelse för omställningen.

Förslaget anger övergripande former för IDB:s verksamhet. Ansvarsfördelningen och hur tillräcklig genomförandekapacitet ska säkerställas behöver dock konkretiseras. Vi noterar att genomförandet kräver kompetens att bedöma tekniska och ekonomiska förutsättningar samt beroenden mellan projekt. Urvalet bör beakta projektens bidrag till lärande, kompletterande investeringar och utveckling av värdekedjor. Den andra fasens konkurrensutsättning är positiv, men även där behöver kriterierna avspegla stödets syfte. Krav på privat risktagande, tydliga milstolpar och möjligheter att ompröva eller avsluta stöd bör vara centrala i båda faserna. Förslaget innehåller redan vissa sådana mekanismer, bland annat fullgörandegarantier och möjligheter att återkalla stöd. Deras utformning och tillämpning blir viktiga för en effektiv användning av resurser.

Utvärdering bör planeras innan stöd fördelas och omfatta både enskilda projekt och den samlade portföljen. Ett projekt som inte når kommersiell framgång kan ha genererat värdefull

kunskap, medan ett kommersiellt framgångsrikt projekt inte i sig visar att stödet var nödvändigt. Bedömningen bör också beakta att stöd som varit avgörande för att få till stånd samordnade investeringar kan framstå som överflödigt när dessa väl har realiserats.

Öronmärkning av auktionsintäkter

Öronmärkning begränsar möjligheten att fördela offentliga medel mellan olika användningsområden och kan därmed försvåra en användning där samhällsnyttan är som störst. Samtidigt bedömer vi att viss öronmärkning kan bidra till att säkerställa finansiering av omställningsinvesteringar och därigenom stärka klimatpolitikens långsiktiga trovärdighet. Detta förutsätter att öronmärkningen faktiskt påverkar prioriteringarna och inte enbart ersätter annan finansiering. Principen att de sektorer som betalar också ska få stöd menar vi däremot inte är tillräcklig som grund för fördelningen. Intäkterna bör användas där de kan göra störst samhällsekonomisk nytta, med hänsyn till både direkta utsläppsminskningar och långsiktiga omställningseffekter.

Kraven på transparens och klimatförenlighet är välkomna. Uppföljningen behöver dock omfatta mer än hur stora belopp som har betalats ut och vilka verksamheter som har mottagit dem. Gemensamma rapporteringsprinciper bör göra det möjligt att bedöma resultat och jämföra erfarenheter mellan medlemsstater, utan att skapa parallella rapporteringssystem.

Den förlängda fria tilldelningen i CBAM-sektorerna

En långsammare utfasning av den fria tilldelningen kan ge industrin mer tid för anpassning och generera ett visst skydd för exportproduktion. Samtidigt fördröjs CBAM:s genomslag och villkoren ändras för aktörer som har planerat utifrån den tidigare tidsplanen.

Behovet av förlängd fri tilldelning bör bedömas utifrån vilka risker för koldioxidläckage som faktiskt finns, hur dessa skiljer sig mellan verksamheter och hur skyddet samverkar med andra stöd. En sådan analys behöver så långt det är möjligt skilja effekter av koldioxidkostnader från andra faktorer som påverkar företagens produktion, handel och investeringsbeslut.

Förutsebarhet och långsiktig trovärdighet behöver vägas in vid förändringar av redan beslutade övergångsregler. Eventuella fortsatta omprövningar bör därför knytas till tydliga bedömningsgrunder och en transparent process.

Kommentarer på förslaget att skapa en marknad för negativa utsläpp

Carbon removals

Gemensam upphandling av permanenta koldioxidupptag kan bidra till att utveckla tekniker som behövs för att balansera kvarvarande utsläpp. När finansieringen bygger på nytillkomna utsläppsrätter måste det säkerställas att motsvarande upptag verkligen levereras och inte dubbelräknas.

I förslaget anges att utsläppsrätter som inte auktionerats för det angivna ändamålet före 2041 återförs till den unionsgemensamma mängden, behöver förtydligas. Nytillkomna utsläppsrätter bör inte kunna öka utsläppsutrymmet utan motsvarande verifierade upptag. Denna princip bör säkerställas i direktivet.

Reglerna måste hantera försenade eller uteblivna leveranser samt risken att intäkterna inte räcker till de avsedda inköpen. Ansvar och riskfördelning mellan kommissionen och leverantörerna behöver vara tydliga. Uppföljningen bör skilja mellan kontrakterade och levererade upptag och redovisa kostnader samt hur tidpunkten för auktionering förhåller sig till leveranserna.

Åsa Löfgren och Thomas Sterner

Institutionen för nationalekonomi med statistik

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet