

Kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kn.kl@regeringskansliet.se
Ruben.lonnngren@regeringskansliet.se

Remissyttrande: Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

En sammanfattning av huvuddragen i förslaget:

1. Utveckling av utsläppstaket. I stället för att tilldelningen av utsläppsrätter blir noll år 2039 kommer tilldelningen att fortsätta in på 2040-talet. Den linjära reduktionsfaktorn (LRF) justeras från 4,4 % till 3,7 % för perioden 2031–2035 och till 1,7 % för perioden 2036–2040. Detta skulle innebära att utsläppsminskningarna inom EU ETS uppgår till cirka 85 % jämfört med 2005 och att cirka 290 miljoner ton utsläppsrätter tilldelas år 2040.

2. Användning av internationella krediter. För att kompensera för en del av utsläppen inom EU ETS föreslår kommissionen att internationella krediter ska anskaffas. Deltagare i EU ETS kommer inte själva att tillåtas köpa internationella krediter för att uppfylla sina skyldigheter. I stället kommer krediterna att köpas in av kommissionen via en särskild facilitet. Om kommissionen inte kan anskaffa internationella krediter med tillräckligt hög kvalitet och integritet kommer LRF att vara 2,7 % i stället för 1,7 % under perioden 2036–2040, vilket resulterar i utsläppsminskningar på 90 % jämfört med 2005.

3. Permanenta koldioxidupptag inom EU. Kommissionen föreslår att 250 miljoner ton permanenta koldioxidupptag (i form av BECCS och DACCS) ska upphandlas. Dessa ska upphandlas via en central facilitet. Finansieringen av upptagen ska ske genom försäljning av ytterligare 250 miljoner ton utsläppsrätter till deltagarna i EU ETS, plus ytterligare 10 miljoner ton om det skulle behövas. Detta innebär att taket höjs med 250 miljoner ton utöver det redan fastställda taket (som bestäms av LRF), vilket därmed ger ytterligare utsläppsutrymme. Upphandlingsprogrammet föreslås inledas 2031.

4. Gratistilldelningen av utsläppsrätter förlängs. Gratistilldelningen kommer att förlängas med fyra år och vara villkorad av att planer för investeringar i utsläppsminskningar inom EU lämnas in samt att sådana investeringar faktiskt genomförs.

5. Marknadsstabilitetsreserven (MSR). Annuleringsmekanismen tas bort. Denna mekanism har tidigare lett till att utsläppsrätter motsvarande över 3 gigaton (Gt) har annullerats, vilket bidrog till att höja priset på utsläppsrätter från mycket låga nivåer under perioden 2013–2017 till mellan 20 och 30 euro. Överföringstakten till reserven sänks från 24 % av TNAC (totala antalet utsläppsrätter i omlopp) till 12 % från och med 2028.

6. Avfallsförbränning inkluderas gradvis i EU:s utsläppshandelssystem 2031–2034. För avskild och använd koldioxid (CCU) flyttas redovisningen av utsläpp från infångningspunkten nedströms i värdekedjan för produkter, medan utsläppsansvaret för elektrobränslen föreslås ligga på bränsledistributörsnivå. Kommissionen föreslås få mandat att utforma en genomförandeakt för hur blandade koldioxidströmmar ska bokföras.

Synpunkter på förslaget

1. Utvecklingen av utsläppstaket och koldioxidpriset.

Utvecklingen av utsläppstaket styr priset på utsläppsrätter och incitamenten för utsläppsminskningar. Industrins omställning kräver som regel en omställning till helt nya processer, något som innebär betydande investeringskostnader och långa ledtider. Företagen behöver långsiktiga spelregler för sin planering. Det är därför positivt att kommissionen presenterar en plan för utsläppstakets utveckling fram till 2040 och därefter. Det är även rimligt att ett begränsat antal utsläppsrätter tilldelas år 2040 och därefter, eftersom det sannolikt kommer att finnas kvarstående utsläpp inom flyg- och sjöfartssektorerna samt från industrin och avfallsförbränning. Det föreslagna utsläppstaket väcker dock flera frågor:

Incitament. Priset på utsläppsrätterna beror på utbudet av utsläppsrätter (utsläppstakets storlek) och kostnaden för utsläppsminskningar. Med kommissionens förslag kommer cirka 1 300 miljoner ton fler utsläppsrätter att tilldelas under perioden 2031–2040 jämfört med nuvarande linjära reduktionsfaktor (LRF). Utöver detta planeras ytterligare 250 miljoner ton utsläppsrätter att auktioneras ut och tillföras ETS för att finansiera åtgärder som bidrar med permanenta koldioxidupptag. Detta kommer att minska priset på utsläppsrätter och därmed även incitamenten för omställningen. Ett för lågt koldioxidpris riskerar att bromsa nödvändiga investeringar. Det är därför viktigt att vara restriktiv med utbudet av utsläppsrätter. Det är otillfredsställande att kommissionen inte redovisar

hur priset förväntas utvecklas till följd av det föreslagna utsläppstaket. Att höja utsläppstaket för mycket kan leda till en negativ spiral. Ett kraftigt prisfall (jämfört med nuvarande prognoser) kan fördröja investeringar ytterligare, och kommissionen kan om fem år hamna i samma situation som idag – att industriomställningen inte har kommit tillräckligt långt och att vissa medlemsstater kräver ytterligare uppskov.

Rättvisa. Ett sjunkande pris missgynnar företag som redan har investerat i koldioxidsnål teknik, särskilt om deras investeringsplaner byggde på antagandet om ett högt pris. Vissa svenska industriföretag, till exempel LKAB och Heidelberg Materials, har på grund av osäkerhet kring utvecklingen av EU ETS och framtida koldioxidpriser valt att skjuta upp investeringar i produktion av material med låga koldioxidutsläpp¹.

Konkurrenskraft. Europa har möjlighet att bli världsledande inom utvecklingen av grön teknik, såsom grönt stål, grön cement, grön kemi, CCS och energisystem som bygger på förnybar energi. Att fördröja utvecklingen av grön teknik och utfasningen av fossilbaserad teknik kan leda till en förlorad möjlighet och få konsekvenser för Europas industriella konkurrenskraft. Det förlänger också Europas beroende av import av fossila bränslen och ökar sårbarheten för geopolitiska kriser.

2. Användning av internationella krediter

Internationella krediter bör inte användas för att sänka ambitionsnivån i EU ETS. Vi menar att sådana åtgärder endast bör utnyttjas som en sista utväg om inhemska utsläppsminskningar visar sig vara otillräckliga för att nå EU:s utsläppsmål. Dessutom skulle de medel som är avsedda för inköp av internationella krediter i stället kunna användas för att bidra till utsläppsminskningar inom EU.

3. Permanenta koldioxidupptag inom EU

EU behöver skapa koldioxidupptag av två skäl: 1) för att balansera kvarvarande utsläpp i samhället så att EU:s mål om nettonollutsläpp till 2050 kan nås, och 2) för att uppnå negativa nettoutsläpp efter 2050, där upptagen görs för att kompensera för historiska utsläpp. EU-kommissionen har uppskattat att cirka 75 miljoner ton (Mt) år 2040 förväntas komma från avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-

¹ [Svante Axelsson: "En flygande start behövs" - Aktuell Hållbarhet](#)

CCS) samt direkt avskiljning och lagring av koldioxid från luften (DACCS) (EU-kommissionen, 2024).

Det är därför positivt att EU-kommissionen föreslår att ett omfattande program för inhemska, permanenta koldioxidupptag inleds, med målet att uppnå 250 Mt koldioxidupptag under perioden 2031–2040. Det är dock osannolikt att auktionsintäkterna från försäljningen av 250 Mt utsläppsrätter kommer att räcka för att finansiera 250 Mt BECCS och DACCS. Det finns en risk att utsläppen inom EU ETS ökar med 250 Mt utan att detta leder till motsvarande permanenta upptag, vilket skulle leda till ökade nettoutsläpp och därmed undergräva systemets integritet. Det är därför viktigt att säkra ytterligare medel för inköp av permanenta upptag, till exempel genom ytterligare auktionsintäkter inom det utsläppstak som redan ges av den linjära reduktionsfaktorn. Vi föreslår INTE att man tillför fler utsläppsrätter än de 250 Mt som redan är avsedda för detta.

För det andra föreslår kommissionen att upphandlingsprocessen ska inledas 2031. Mot bakgrund av de långa ledtider som krävs för att utveckla och bygga upp storskaliga anläggningar för permanenta upptag finns en risk att marknadsutvecklingen inte håller takt med vad som vore nödvändigt för att möta EU:s långsiktiga behov av permanenta upptag. Med det föreslagna startåret föreligger en väsentlig risk att inköpsprogrammet inte har lett till några faktiska resultat när det ska utvärderas 2034.

4. Gratistilldelningen av utsläppsrätter förlängs

Kommissionen föreslår att utfasningen av gratistilldelningen skjuts upp ytterligare. Detta strider mot principen om att förorenaren betalar och går emot ETS-direktivets intentioner, att auktionering ska vara huvudmetoden för tilldelning. En positiv aspekt är dock att även "gröna" industrier, det vill säga sådana som redan har infört eller planerar att införa grön teknik, får utsläppsrätter gratis, eftersom den fria tilldelningen baseras på produktspecifika riktmärken, oavsett hur produkterna tagits fram. Kommissionen föreslår att fri tilldelning ska vara villkorad av verifierbara gröna investeringsplaner.

5. Marknadsstabilitetsreserven

Det kan finnas skäl att justera tröskelvärdena för in- och utflöden till respektive från marknadsstabilitetsreserven (MSR), eftersom utsläppstaket kommer att sänkas över tid. Det vore dock olyckligt om annulleringsmekanismen för överskottsrätter togs

bort. Det är mycket svårt att förutse om utbudet av utsläppsrätter kommer att matcha efterfrågan över tid, vilket i grunden är anledningen till att reserven infördes. Att ta bort annulleringsmekanismen riskerar att leda till ett nytt överskott av utsläppsrätter – likt situationen mellan 2013 och 2017 – vilket skulle kunna sänka koldioxidpriset. Om utsläppsminskningar visar sig bli billigare än väntat, vilket tidigare har varit fallet, är det viktigt att det finns en mekanism som tar bort överskottet av utsläppsrätter eftersom det bidrar till att upprätthålla ett högt koldioxidpris.

6. Möjliga effekter för Sverige av att resten av Europa inkluderar avfallsförbränning i EU ETS

Kommissionens förslag innebär att avfallsförbränning gradvis inkluderas i ETS i hela EU. Idag är det bara Sverige, Danmark och Litauen som har valt att inkludera avfallsförbränning i utsläppshandelssystemet. Förändringen kan leda till ökad import av avfall till Sverige.

Kommissionens konsekvensanalyser innehåller ingen explicit modellering av hur avfallsflöden mellan medlemsstater kommer att förändras när avfallsförbränning inkluderas i ETS. Någon prognos för svensk nettoimport av avfall presenteras inte heller. Däremot bedöms risken för ökad export till tredje land som begränsad på grund av befintliga regler för avfallstransporter, bland annat genom Waste Shipment Regulation.

För Sveriges del finns dock flera faktorer som talar för ett ökat importintresse:

- Sverige har redan inkluderat avfallsförbränning i ETS
- Norge förväntas följa EU ETS eftersom landet omfattas av ETS-systemet via EES
- Storbritannien förväntas också införa avfallsförbränning under sitt eget utsläppssystem, UK ETS

Sverige importerar i dagsläget en stor mängd avfall för förbränning från andra EU-länder samt Norge och Storbritannien. När fler länder inför koldioxidprissättning på avfallsförbränning blir kostnaden för behandling i dessa länder högre än idag. Eftersom svenska anläggningar redan verkar under motsvarande styrsignal förändras inte den svenska kostnaden för behandling i samma utsträckning. Detta kan göra export till Sverige relativt mer attraktiv än idag, särskilt från länder som

idag saknar motsvarande koldioxidkostnad. Detta är endast en marknadsbedömning utifrån koldioxidprissättningar. Många andra faktorer kan spela in, exempelvis stödsystem för bio-CCS samt krav på ökad insamling och återvinning.

Bokföring av blandade koldioxidströmmar

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse för anläggningar där koldioxidutsläppen består av en blandning av fossil och biogen koldioxid. Kommissionen konstaterar att fossil och biogen koldioxid behandlas olika inom EU ETS, bland annat när det gäller utsläppsansvar, negativa utsläpp och produktion av syntetiska bränslen. Därför föreslås att kommissionen ska få mandat att genom en senare genomförandeakt fastställa regler för hur infångad koldioxid från sådana blandade strömmar ska bokföras. Reglerna ska bland annat ange i vilken ordning olika typer av koldioxid ska anses fångas in ("order of capture") och hur utsläppen ska redovisas genom hela kedjan från infångning till transport, användning eller lagring. Syftet är att säkerställa korrekt redovisning och undvika dubbelräkning.

För verksamheter som omfattas av EU ETS och har en blandad koldioxidström, såsom avfallskraftvärmeverk, kan detta bli en viktig förändring. Att skapa möjlighet att allokera olika fraktioner i en blandad koldioxidström för olika ändamål var en av rekommendationerna till den svenska regeringen i den Strategi för CCUS som Fossilfritt Sverige presenterade 2024.

Hur den kommande genomförandeakten utformas kan få stor betydelse för värdet av CCUS-investeringar. Begreppet "order of capture" är nytt i ETS-sammanhang och det är oklart hur kommissionen avser att tillämpa det i praktiken. Eftersom kommissionen samtidigt föreslår att utsläppsansvaret i större utsträckning ska följa kolet nedströms genom CCU-värdekedjan får regler för spårbarhet och bokföring av biogen respektive fossil koldioxid ökad betydelse.

Vid utformningen av genomförandeakten bör följande beaktas:

- Principen om infångningsordning bör utformas i överensstämmelse med befintliga och kommande EU-förordningar och EU-direktiv, inklusive de principer som följer av Förnybartdirektivet. Enligt kommissionens guide till hur Förnybartdirektivet ska implementeras ska massbalansregler tillämpas på koldioxidströmmar som innehåller både fossil och biogen koldioxid, och

den infångade koldioxiden får hänföras till den biogena andelen under förutsättning att denna andel inte överskrider.

- Vid utformningen av reglerna bör de långsiktiga konsekvenserna för spårbarhet och redovisning av biogen respektive fossil koldioxid i blandade koldioxidströmmar beaktas, särskilt när material som klassats genom massbalansprincipen återkommer som avfall och förbränns.
- Regleringen bör inte medföra en oproportionerlig administrativ börda för anläggningar med blandade koldioxidströmmar.
- Reglerna bör antas skyndsamt för att skapa förutsägbarhet och möjliggöra investeringar samt projektutveckling.

Beslut om detta yttrande har fattats av IVL:s vd John Rune Nielsen. Yttrandet har utarbetats av Kenneth Möllersten, Lars Zetterberg, Henrik Lassesson och Joakim Jakobsson.