

Enheten för ekonomisk analys

YTTRANDE

2026-08-28

Dnr 2026/01606-2

Klimat-och näringslivsdepartementet

Yttrande över förslag till revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS (COM[2026] 616 final)

Kommerskollegiums uppdrag

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

Kommerskollegium utgår ifrån det samlade svenska ekonomiska intresset mot bakgrund av regeringens övergripande mål för tillväxt och sysselsättning, med inkludering av näringslivets och konsumenternas intressen. Mot den bakgrunden beaktar Kommerskollegium även lagstiftning som inte direkt rör handel, men som kan påverka förutsättningarna för handel på den globala marknaden.

Mot bakgrund av Regeringskansliets önskemål om tidiga synpunkter inför det inledande förhandlingsarbetet har Kommerskollegium prioriterat analysen av vissa delar av förslaget till direktiv och lämnar i detta remissvar preliminära bedömningar och synpunkter.

Vår preliminära helhetsbedömning är att förslaget till direktiv innehåller delar som kan stödja klimatomställningen, men att förslaget sammantaget riskerar att försvaga klimatambitionen och minska takten i utsläppsminskningarna inom EU ETS. Ändringen i reduktionstakten och utsläppstaket riskerar att sända en negativ signal till företag som tidigt har investerat i klimatomställningen. För Sverige finns en risk att förslaget missgynnar företag som har gått före i omställningen, samtidigt som mer utsläppsintensiva aktörer får längre tid att anpassa sig. Förslaget kan även innebära en ökad betydelse för andra styrmedel i arbetet för att nå klimatmålen, exempelvis för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). Detta kan försvaga såväl konkurrensvillkoren för svenska föregångsföretag som trovärdigheten i EU:s långsiktiga styrning och den samhällsekonomiska kostnaden för att nå klimatmålen. En försvagning av EU ETS riskerar också att sända en svagare internationell signal i en tid då flera länder utvecklar eller överväger att införa egna

utsläppshandelssystem, vissa i dialog med EU. Samtidigt finns det positiva inslag i revideringen som kan bidra till att upprätthålla omställningstakten, bland annat kopplat till ökat investeringsstöd, ökade krav för användningen av auktionsintäkter och utökad omfattning av sektorer. Sammantaget bedömer vi att de föreslagna stöd- och investeringsåtgärderna kan bidra positivt till den industriella omställningen, men att de inte fullt ut kan anses kompensera för den försvagade styrsignal som följer av ett långsammare minskande utsläppstak, en förlängd fri tilldelning och en eventuell användning av internationella utsläppskrediter.

Vi vill betona vikten av att förslaget bedöms utifrån ett helhetsperspektiv. Förändringarna i EU ETS bör analyseras tillsammans med andra relevanta EU-styrmedel, såsom CBAM, Industrial Decarbonisation Accelerator (IAA) och förslag om användningen av auktionsintäkter. Den samlade effekten av dessa styrmedel kommer att vara avgörande för incitamenten till klimatomställning, industrins konkurrensvillkor och förutsättningarna för långsiktiga investeringar. Ställningstaganden i regelverk kan påverka handlingsutrymmet i andra delar. Det är därför viktigt att ett sammanhållet och samordnat förhållningssätt införs i de fortsatta förhandlingarna, exempelvis gällande förhållningssätt till fördelning av framtida auktionsintäkter.

1 Inledande synpunkter

EU ETS har bidragit till att minska utsläppen inom de berörda sektorerna med mer än 50 procent sedan 2005¹. Förändringar av systemets utsläppstak och prissignal behöver därför föregås av en bred analys av de långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenserna, bland annat om förslaget innebär en minskad omställningstakt. Klimatomställningen är i detta sammanhang därför inte enbart en klimatpolitisk fråga, utan även en fråga om energisäkerhet, ekonomisk beredskap och minskad sårbarhet i handeln. Utvecklingen kring Hormuzsundet under 2026 illustrerar hur EU:s beroende av importerade fossila bränslen kan få ett snabbt genomslag på energi- och produktionskostnader. Enligt Europeiska miljöbyrån ökade gasprisvolatiliteten EU:s grossistkostnader för el med omkring 13 miljarder euro under de första 16 veckorna 2026, medan utbyggnaden av förnybar el sedan 2010 beräknas ha minskat kostnaderna med omkring 29 miljarder euro under samma period.² En fortsatt omställning från importerade fossila bränslen till fossilfri el, effektivisering, nät, lagring och flexibilitet kan därför stärka både industrins konkurrenskraft och EU:s motståndskraft mot framtida externa prischocker. En försvagad prissignal riskerar därför att bromsa energiomställningen om inte kompletterande investeringar och andra åtgärder är tillräckliga för att upprätthålla omställningstakten, en risk som Kommerskollegium bedömer inte hanteras tillräckligt i kommissionens förslag.

¹ [EU Emissions Trading System sustains downward trend in covered emissions - Climate Action](#)

² [Renewable electricity: best buffer against gas price volatility | Publications | European Environment Agency \(EEA\)](#)

Även kostnaderna för att senarelägga utsläppsminskningar behöver beaktas. Förenta nationernas klimatpanel (IPCC) bedömer att effektiva och varaktiga utsläppsminskningar kan minska framtida kostnader för klimatanpassning samt förluster och skador, samtidigt som de motverkar inlåsning i utsläppsintensiv infrastruktur. En mer långsam utsläppsbana kan ge lägre omställningskostnader på kort sikt, men riskerar att öka de kumulativa utsläppen och medföra behov av snabbare och dyrare åtgärder längre fram³. Detta kan också innebära ett ökat beroende av utsläppsminskningar och upptag inom andra sektorer. Officiella brittiska analyser⁴ visar samtidigt hur klimatrelaterade och geopolitiska störningar kan spridas genom sammanlänkade leveranskedjor och påverka handel, tillväxt och försörjningsberedskap.⁵ Investeringar i tidig omställning och inhemsk klimatneutral teknik kan därför inte enbart ses som en klimatåtgärd, utan också som ett sätt att stärka ekonomins långsiktiga motståndskraft och minska sårbarheten inför framtida störningar. Detta blir i sin tur även en fråga om framtida konkurrensfördelar för svensk och europeisk industri.

Den globala täckningen av koldioxidprissättning inom industrin ökat med 43 procentenheter sedan 2015⁶. Enligt ICAP var 41 utsläppshandelssystem i kraft 2026 och ytterligare 16 system befann sig under utveckling eller övervägande. EU ETS och CBAM har haft stor betydelse för hur andra länder utformat sin koldioxidprissättning. En mindre ambitiös europeisk utsläppsbana riskerar därför att sända en svagare internationell signal. Omvänt kan en stabil och långsiktig europeisk styrning stärka efterfrågan på utsläppssnåla produkter och därmed förbättra möjligheterna för svenska företag som redan har investerat i omställningen. Vi har inte hittat någon tillförlitlig kvantifiering av den specifika exportpotentialen men vill ändå framhålla att en ökad framtida efterfrågan på dessa produkter kan skapa betydande exportmöjligheter.

Förslaget innehåller samtidigt flera åtgärder som kan stärka den praktiska omställningsförmågan. Det gäller bland annat en bredare täckning av utsläpp, skärpta krav på användningen av auktionsintäkter, villkorad fri tilldelning och större finansieringsvolym för industriell omställning. Den föreslagna Industrial Decarbonisation Bank ska mobilisera omkring 100 miljarder euro samtidigt som andra föreslagna styrmedel såsom Industrial Accelerator Act (COM(2026) 100 final) kan bidra till att skapa efterfrågan på utsläppssnåla produkter. Sådana instrument kan vara särskilt viktiga för att täppa till investeringsgapet och förbättra förutsättningarna i medlemsstater där nödvändig infrastruktur för fossilfri el, elnät, vätgas och koldioxidinfångning ännu inte har byggts ut. Finansieringsinstrument och riktade stöd garanterar dock inte samma utsläppsutfall som ett bindande och successivt minskande utsläppstak.

Vi ser samtidigt att vissa industrier står inför särskilda utmaningar, exempelvis på grund av höga omställningskostnader eller ett mer utsatt läge på den internationella

³ [IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf](#)

⁴ [National security assessment on global ecosystems \(accessible version\) - GOV.UK](#)

⁵ [Global Supply Chains: A Foresight report on risk and resilience - GOV.UK](#)

⁶ [State of Energy Policy 2026 – Analysis - IEA](#)

marknaden. Däremot bör kommissionen tydligt och transparent redogöra för vad som avses med *svårreducerade utsläpp* och vilka kriterier som ska tillämpas. En alltför vid eller otydlig definition kan skapa utrymme för undantag eller anpassningar som riskerar att minska klimatstyrmedlens effektivitet. Höga omställningskostnader kan i vissa fall bero på bristande infrastruktur eller otillräckliga investeringar i det enskilda landet, snarare än på att utsläppen är tekniskt omöjliga att minska. I andra fall kan utmaningarna vara kopplade till förändrade internationella konkurrensvillkor, såsom prisdumpning, ökade industrisubventioner i andra länder eller högre energipriser inom EU. Det finns därför en risk att koldioxidprissättningen tillskrivs kostnads- och konkurrenskraftsproblem som i själva verket har flera och delvis andra orsaker.

Sist vill vi belysa Sveriges exportkapacitet inom den gröna omställningen. Svenska företag har i många fall investerat tidigt i omställningen och har därmed goda förutsättningar att möta en växande internationell efterfrågan på produkter med låga utsläpp. SCB:s analys⁷ indikerar att svensk export inom flera sektorer kan ha lägre utsläppsintensitet än motsvarande produktion i mottagarländerna.⁸ Beräkningarna bygger på kontrafaktiska antaganden om vilken utländsk produktion som ersätts och resultaten är därför förenade med viss osäkerhet. Samtidigt ger resultaten, tillsammans med jämförelser av utsläppsintensiteter inom bland annat stål- och cementproduktion, stöd för bedömningen att delar av den svenska ETS-industrin har ett klimatrelaterat konkurrensförspång. I takt med att fler länder inför koldioxidprissättning och andra klimatkrav kan detta bli en allt viktigare konkurrensfördel. En mer långsam prisstegring inom EU ETS riskerar därför att minska den potentiella efterfrågan på utsläppsnåla produkter, försvaga avkastningen på redan genomförda investeringar och därmed begränsa den långsiktiga exportpotentialen för svensk industri. Eftersom priset på koldioxid på lång sikt är beroende av ett antal andra faktorer är det svårt att bedöma hur efterfrågan på dessa produkter påverkas på lång sikt. Synpunkterna som presenteras i detta underlag är därför baserade på jämförelsen med nuvarande regelverk och med antagandet om att övriga förhållanden är oförändrade.

2 Ändrat utsläppstak och reduktionstakt

Kommissionen föreslår revidera *artikel 9* i nuvarande regelverk vilket innebär att reduktionstakten i EU ETS föreslås sänkas efter 2030 genom att den linjära reduktionsfaktorn fastställs till 3,7 procent för 2031–2035 och 1,7 procent för 2036–2040. Jämfört med gällande regelverk innebär detta en flackare utsläppsbana och ett större sammanlagt utbud av utsläppsrätter under perioden fram till 2040.

Vi bedömer att förslaget innebär en lägre ambitionsnivå för utsläppsminskningar inom EU ETS än vad som följer av nuvarande regelverk. I ett läge där EU behöver säkerställa att klimatmålen för 2040 och klimatneutralitet senast 2050 kan nås, anser

⁷ [Rapport - Exportens klimateffekter, SCB Dnr 2024/0286 Slutleverans, april 2024](#)

⁸ [Renare energimix ger svensk industri miljömässiga fördelar](#)

vi att det finns skäl att noga analysera konsekvenserna av en långsammare minskning av utsläppstaket.

Förslaget kan även påverka förutsättningarna för de omfattande svenska investeringar som genomförts eller beslutats inom bland annat elektrifiering, energieffektivisering och fossilfria produktionsprocesser utifrån förväntningar om ett successivt skärpt utsläppstak och en långsiktigt robust koldioxidprissignal. Om denna signal försvagas över tid finns det en risk att förutsägbarheten minskar, vilket kan påverka styrmedlets trovärdighet och försvaga incitamenten för fortsatta investeringar i klimatomställningen.

3 Internationella klimatkrediter

Kommissionen föreslår att högkvalitativa internationella klimatkrediter enligt Parisavtalets artikel 6 ska kunna förvärvas från 2036 enligt *artikel 9b* i förslaget. Syftet är att minska behovet av inhemska utsläppsminskningar med upp till fem procentenheter till 2040.

Vi bedömer att användningen av internationella klimatkrediter är förenad med stora osäkerheter. Även om Parisavtalets artikel 6 innehåller regler för bland annat rapportering, validering och verifiering är systemen fortfarande under utveckling och har ännu inte prövats i större skala. I en studie beställd av kommissionen bedömdes 85 procent av de analyserade projekten och 73 procent av den potentiella kreditvolymen ha låg sannolikhet att samtidigt vara additionella och inte överskatta utsläppsminskningarna.⁹ Studien avsåg det äldre CDM-systemet och kan därför inte direkt överföras till artikel 6, men den visar framför allt svårigheten att verifiera kontrafaktiska frågor såsom additionalitet och referensbanor. Det kvarstår därför osäkerheter kring bland annat beräkning av utsläppsminskningar, permanens och risken för dubbelräkning

Användningen av internationella krediter kan dessutom innebära att investeringskapital styrs bort från den europeiska industrins omställning. Detta kan stå i konflikt med ambitionen att kombinera klimatpolitiken med stärkt konkurrenskraft, teknikutveckling och industriell kapacitet inom EU som i sin tur omfattar den framtida exportkapaciteten inom området. En omfattande användning riskerar därför att ersätta, snarare än komplettera, utsläppsminskningar inom EU. Detta kan innebära en förlängning av de sårbarheter som industriomställningen bidrar till att minska, särskilt i ljuset av den nuvarande energisituationen. Vi anser därför att det finns osäkerheter kring internationella krediter och att de mot denna bakgrund inte bör likställas med verifierade utsläppsminskningar inom EU ETS i detta skede.

⁹ [clean dev mechanism en.pdf](#)

4 Permanenta koldioxidupptag inom EU ETS

Europeiska kommissionen föreslår främst i *artikel 9c* i förslaget att permanenta upptag från bio-CCS och DACCS ska integreras i EU ETS genom ett centralt uppköpsprogram som administreras av kommissionen.

Förslaget bidrar till att skapa efterfrågan på permanenta upptag. För svenska investeringar i tekniken finns potentiella stordriftsfördelar och exportmöjligheter på en växande europeisk marknad. Realiseringen av dessa möjligheter beror dock på att inköpsvolymerna, ersättningsnivåerna och ifall villkoren blir tillräckligt långsiktiga och förutsägbara. Även utvecklingen av priset på utsläppsrätter är betydelsefull, eftersom programmet finansieras genom auktionering av utsläppsrätter och då värdet på upptaget påverkas av koldioxidpriset. Eftersom kommissionens konsekvensanalys endast i begränsad utsträckning behandlar dessa marknadsförutsättningar är det i dagsläget svårt att bedöma hur väl förslaget kommer att skapa långsiktiga och effektiva incitament för permanenta upptag inom EU ETS.

Vi bedömer att regelverket inte bör utformas så att integrationen av permanenta upptag ökar det sammanlagda utsläppsutrymmet inom EU ETS eller försvagar systemets långsiktiga prissignal. Det behöver även säkerställas att upphandlingen är öppen och konkurrensneutral, att dubbelräkning och överkompensation undviks samt att stöd till permanenta upptag kompletterar, snarare än ersätter, utsläppsminskningar inom unionen. Om upptag används för att kompensera för en långsammare minskning av utsläppen inom de sektorer som omfattas av systemet finns en risk att klimatambitionen och omställningstrycket i EU ETS försvagas.

5 Marknadsstabilitetsreserven (MSR)

Kommissionen föreslår flera ändringar av marknadsstabilitetsreserven (MSR) som syftar till att säkerställa likviditet och motverka kraftiga prISRörelser inför successivt minskade utsläppstak. Förslaget kompletterar kommissionens tidigare förslag om att upphöra med annulleringen av utsläppsrätter i MSR. Vidare ska flygets ackumulerade nettoefterfrågan under 2012–2023 beaktas vid beräkningen av antalet utsläppsrätter i omlopp.

Vi ser både risker och fördelar med en mer dynamisk och gradvis utformning av marknadsstabilitetsreserven. De samlade effekterna av de föreslagna ändringarna behöver dock analyseras närmare för att säkerställa att ökad prisstabilitet och likviditet inte uppnås på bekostnad av systemets miljöintegritet och långsiktiga investeringssignaler.

Kommissionens konsekvensanalys indikerar att de föreslagna ändringarna kan bidra till bättre likviditet, en jämnare prisutveckling och större förutsägbarhet för marknadsaktörerna, samtidigt som en tillräcklig reserv bevaras för framtida störningar. Vi noterar dock att slutsatserna om minskad prisvolatilitet bygger på modellerade årliga prisbanor och att konsekvensanalysen inte har kunnat kvantifiera prISRörelser inom året. Det kan finnas stöd för att MSR kan ge en jämnare långsiktig

prisutveckling, men konsekvensanalysen anser vi inte visar hur mycket den minskar de kortsiktiga prisrörelserna på marknaden.

Vi ser främst en risk i den samlade effekten av lägre intag till reserven, tidigare återföring och det separata förslaget att sluta annullera utsläppsrätter. Det kan innebära att fler utsläppsrätter förblir tillgängliga över tid och därmed försvaga knappheten, koldioxidpriset och den långsiktiga investeringssignalen. Själva tidpunkten för när utsläppsrätter förs in i eller ut ur reserven påverkar också analysen.

6 Fri tilldelning

Kommissionen föreslår i *artikel 10a* och *artikel 10b* att fri tilldelning till industrin ska fortsätta även efter 2030, särskilt för sektorer som inte omfattas av CBAM. Samtidigt skärps villkoren för att få fri tilldelning. Från den tilldelningsperiod som börjar 2031 ska anläggningar som huvudregel lämna in en plan för investeringar i utfasning av utsläpp och genomföra investeringar i EU som leder till betydande utsläppsminskningar. Syftet är att behålla skyddet mot koldioxidläckage, men minska risken för ett försvagande av koldioxidprissignalen och uppskjutning av industrins omställning. Enligt förslaget ska 80 procent av den fria tilldelningen kunna betalas ut löpande efter att en verifierad investeringsplan har godkänts. De återstående 20 procenten ska lämnas ut först när det har verifierats att investeringarna genomförts i EU och att betydande utsläppsminskningar har uppnåtts.

Vi anser att en förlängd fri tilldelning riskerar att försvaga koldioxidprissignalen och därmed incitamenten till klimatomställning. Förslaget väcker även frågor gällande tillämpningen av CBAM och hur regelverken tillsammans förhåller sig till internationella handelsregler. Kommissionen anger att den föreslagna ordningen ska vara förenlig med internationella handelsregler, men någon mer ingående WTO-rättslig analys av den förändrade utfasningstakten framgår inte av konsekvensanalysen.

Vi saknar även en mer grundlig analys av varför fortsatt fri tilldelning är det mest ändamålsenliga sättet att hantera risken för koldioxidläckage i ETS-sektorer som inte omfattas av CBAM. Konsekvensanalysen prövar olika utformningar av den fria tilldelningen, men analyserar inte närmare en utvidgning av CBAM till dessa sektorer som ett alternativ. Detta är särskilt relevant eftersom kommissionen avser att separat bedöma en sådan utvidgning av CBAM. En sådan bedömning bör dock inte utgå från att ETS i sig är den huvudsakliga orsaken till risken för koldioxidläckage. Även om risken för koldioxidläckage inte bör underskattas är det samtidigt viktigt att beakta andra faktorer som kan bidra till att produktion och investeringar flyttas från EU, exempelvis höga energikostnader, lönekostnader, efterfrågeförhållanden och tillståndprocesser. Det är därför viktigt att inte tillskriva ETS kostnader eller konkurrenskraftseffekter för industrin som i själva verket orsakas av andra faktorer. Kommissionen bör därför noggrant analysera vilka faktorer som faktiskt driver omlokalisering av produktion och investeringar utanför EU, och i vilken utsträckning dessa kan hänföras till kostnader kopplade till ETS.

Det är positivt att kommissionen skärper villkoren för tilldelningen men vi anser att det bör efterfrågas en tydligare motivering av den föreslagna 80/20-fördelningen i *artikel 10a.3c*. Konsekvensanalysen visar behovet av investeringsvillkor och efterhandsverifiering, men ger inte tillräckligt stöd för att just 20 procent är en ändamålsenlig nivå. Kommerskollegium ser återkommande att kommissionens förslag till regelverk innehåller fasta procentsatser, tröskelvärden och andra gränsdragningar där det är svårt att utläsa den analytiska grunden för den valda nivån. Vi anser därför att det finns behov av mer underlag och analys där olika alternativ jämförs för att på bästa sätt stödja omställningen i ett förslag där prissignalen riskerar att försvagas.

Kommerskollegium konstaterar att begreppet betydande utsläppsminskningar är centralt för villkoren för fri tilldelning enligt *artikel 10a.3b och 3c*, men att begreppet inte definieras närmare i direktivförslaget. I stället överläts det enligt *artikel 10a.3e* till kommissionen att senare fastställa regler och metod genom delegerade akter. Avsaknaden av närmare kriterier gör det svårt att bedöma förslagets effekter, investeringsincitament och miljöintegritet. Detta gäller även för andra delar av det reviderade förslaget. Kommissionen bör därför redan i lagstiftningsunderlaget tydligare redovisa de principer, baslinjer och sektorsspecifika överväganden som ska ligga till grund för bedömningen av vad som utgör en betydande utsläppsminskning.

7 Finansiering av industriell omställning

Kommissionen har i förslaget presenterat flera initiativ till stöd för industrins omställning. Det är en tydlig förstärkning och omstrukturering av den ETS-finansierade industriomställningen. Finansieringen ska huvudsakligen ske genom medlemsstaternas användning av auktionsintäkter, Innovationsfonden, Industrial Decarbonisation Bank, Moderniseringsfonden samt investeringsvillkor kopplade till fri tilldelning.

Auktionsintäkter

Enligt *artikel 10.3* ska medlemsstaterna använda en betydande del av sina auktionsintäkter till bland annat ren energi, elnät, energilagring, industriell elektrifiering och infrastruktur för avskiljning, transport och lagring av koldioxid. Bestämmelsen är viktig eftersom tillgång till fossilfri el, tillräcklig nätkapacitet, flexibilitet, vätgas och koldioxidinfrastruktur är ofta avgörande för industrins omställning inom EU. Samtidigt ger förslaget medlemsstaterna ett relativt stort utrymme att välja mellan olika användningsområden. Bestämmelsen säkerställer därför inte i sig att tillräckliga resurser faktiskt kommer att gå till elproduktion och elinfrastruktur i de delar av EU där industrins behov är störst. Det är viktigt att kraven på investeringar leder till ett effektivt utnyttjande av medel till förutsättningsskapande åtgärder i medlemsländer.

Enligt *artikel 10a.6* får medlemsstaterna fortsatt kompensera sektorer och delsektorer som löper en verklig risk för koldioxidläckage för betydande indirekta ETS-kostnader som faktiskt har uppkommit genom att kostnaden för utsläppsrätter har överförts till

elpriset. Kompensation av indirekta utsläppskostnader adresserar i huvudsak konsekvenserna av ett fossilintensivt elsystem. Det finns därför skäl att analysera om auktionsintäkter i högre grad bör användas för investeringar som minskar elproduktionens utsläppsintensitet och därmed långsiktigt reducerar behovet av sådan kompensation. För produkter där indirekta utsläpp redan omfattas av CBAM bör det även analyseras om fortsatt full kompensation enligt förslaget leder till ett starkare skydd än vad som krävs för att motverka koldioxidläckage.

Innovationsfonden och Industrial Decarbonisation Bank

Innovationsfonden enligt *artikel 10cb* ska enligt förslaget fortsättningsvis stödja marknadsintroduktion och uppskalning av innovativa låg-, noll- och negativa koldioxidtekniker som väsentligt bidrar till utfasningen av utsläpp i de sektorer som omfattas av EU ETS. Fonden ska prioritera tekniker med hög teknisk mognadsgrad och som ännu inte är kommersiellt livskraftiga. Industrial Decarbonisation Bank, som föreslås inrättas från 2028 genom *artiklarna 10cc–10ce*, ska i högre grad stödja uppskalning och spridning av mer mogna tekniker för industriell utfasning av utsläpp. Stödet ska kunna omfatta såväl kapitalinvesteringar som driftsutgifter kopplade till utsläppsminskningar eller permanenta upptag. Under den första fasen ska stöd ges genom fasta koldioxidpremier enligt *artikel 10cd*. Från 2031 ska stöd enligt *artikel 10ce* kunna tilldelas genom konkurrensutsatta förfaranden i form av koldioxidkontrakt för differens (Carbon Contracts for Difference, CCfD), koldioxidpremier eller andra lämpliga stödformer. Stödet kopplas till krav på projektens genomförande och, beroende på stödform, verifierade utsläppsminskningar eller undvikna utsläpp.

Samtidigt som stödutformningar för dessa projekt är viktigt finns en risk att utformningen av stödet missgynnar företag som redan har investerat. Projekt som tidigt har minskat sina utsläpp kan ha en lägre återstående utsläppsnivå och därmed svårare att visa stora framtida utsläppsminskningar jämfört med en historisk baslinje. Företag som avvaktat kan däremot ha större teknisk reduktionspotential och därmed lättare att kvalificera sig för stöd. Om stödet enbart baseras på framtida minskningar finns därför en risk att tidiga investeringar inte får något erkännande, samtidigt som senare aktörer får offentlig finansiering för liknande åtgärder. Detta kan försvaga incitamenten att agera tidigt och skapa en uppfattning om att det är ekonomiskt fördelaktigt att invänta nya stödprogram.

Ur ett svenskt perspektiv är detta särskilt relevant eftersom flera verksamheter redan har genomfört energieffektiviseringar, bränslebyten och investeringar i processutveckling. Vid genomförandet bör därför kriterierna utformas så att verifierade tidiga åtgärder beaktas, utan att stöd betalas för utsläppsminskningar som hade genomförts även utan offentlig finansiering. Det kräver en balans mellan erkännande av tidiga investeringar och kravet på additionalitet. Ett alternativ kan vara att bedöma projektens samlade omställningsbana och inte endast skillnaden mellan utsläppen vid ansökningstillfället och den förväntade framtida nivån. Stöd bör samtidigt riktas mot den del av investeringen eller driftskostnaden som faktiskt utgör ett finansieringsgap.

För medlemsstater där energisystemets omställning fortfarande är otillräcklig behöver kraven på utbyggnad av fossilfri elproduktion, elnät och annan möjliggörande infrastruktur tydliggöras och investeringar därefter möjliggöras. Industrins möjlighet att minska sina utsläpp är i många fall även beroende av tillgång till konkurrenskraftig fossilfri el och tillräcklig nätkapacitet i hela EU. Om dessa förutsättningar saknas finns en risk att verksamheter bedöms som tekniskt svåra att ställa om när det egentliga hindret ligger i brister i energisystemet och den omgivande infrastrukturen. Detta skapar risk för koldioxidläckage och sämre konkurrensvillkor för industri inom EU. Det är därför viktigt att stödja omställningen i hela EU och samtidigt stärka acceptansen i medlemsstater med mer begränsade investeringsförutsättningar.

Moderniseringsfonden

Kommissionen föreslår att revidera *artikel 10d* i nuvarande ETS-direktiv för att bättre bidra till en balanserad och robust klimatomställning. Förslaget uppdaterar kriterierna för stödberättigande och fördelning av medel samt utvidgar Moderniseringsfondens stöd till bland annat elektrifiering, industriell omställning och avskiljning och lagring respektive användning av koldioxid (CCS/CCU).

I den föreslagna ändringen av *artikel 10d.1* anges att stödberättigade medlemsstater är de som hade BNP per capita under 75 procent av EU-genomsnittet under perioden 2022–2024. Ett land med höga utsläpp kan alltså ha stort stödbehov, men det är främst ekonomisk stödberättigande och fördelningsnyckeln och inte bara utsläppsnivån som avgör tillgången till fonden. Fonden omfattar därför länderna Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.¹⁰

Tabellen nedan illustrerar en möjlig fördelningsdimension i Moderniseringsfonden genom i vilka medlemsstater utsläppen och därmed omställningsbehoven är stora. Eftersom auktionsintäkterna i EU ETS genereras av företag som köper utsläppsrätter, ger utsläppsfördelningen en indikation på i vilka medlemsstater efterfrågan på utsläppsrätter kan vara särskilt stor och därmed indirekt bidra till finansieringen av EU ETS-fonderna. Sambandet är dock inte direkt, eftersom fri tilldelning, handel med utsläppsrätter och företagens befintliga innehav påverkar hur många utsläppsrätter som faktiskt behöver köpas.

I medlemsstater där de verifierade utsläppen tydligt överstiger tilldelningen kan företag sammantaget väntas ha ett större behov av att köpa utsläppsrätter. Flera av dessa medlemsstater, däribland Polen och Tjeckien, är samtidigt mottagare av stöd från Moderniseringsfonden, medan exempelvis Tyskland och Italien inte är stödberättigade. Tabellen ger därmed en indikation på hur företagens framtida köpbehov kan fördelas geografiskt i förhållande till fondens omfördelning av medel mellan medlemsstater. Samtidigt visar tabellen att länder som Sverige och Frankrike har en total tilldelning som överstiger de verifierade utsläppen, vilket på övergripande

¹⁰ [Modernisation Fund - Climate Action - European Commission](#)

nivå indikerar en annan position i ETS-systemet än medlemsstater där utsläppen tydligt överstiger tilldelningen.

Tabell 1. Verifierade utsläpp och allokerade utsläppsrätter i utvalda EU ETS-länder, 2025

Land	Utsläpp minus allokering (miljoner ton CO ₂ -ekvivalenter)
Finland	–5,5
Frankrike	–5,6
Portugal	–3,5
Sverige	–3,2
Danmark	–1,8
Tyskland	+78
Polen	+52
Italien	+25
Tjeckien	+22
Nederländerna	+17

Källa: European Environment Agency (EEA), EU ETS Data Viewer. Egna beräkningar utifrån det redovisade EEA-datautdraget. 2025 års data. [EEA – European Trading System emissions: Data](#)

Anm.: Negativt värde innebär att allokeringen överstiger de verifierade utsläppen; positivt värde innebär att de verifierade utsläppen överstiger allokeringen

För Sveriges del innebär reglerna för Moderniseringsfonden att företag etablerade i Sverige inte kan få stöd genom fonden, eftersom Sverige inte är en stödberättigad medlemsstat enligt kriterierna. Svenska företag kan däremot söka stöd genom Innovationsfonden och genom den föreslagna Industrial Decarbonisation Bank.

Moderniseringsfonden har en viktig solidaritetsfunktion genom att stärka investeringsförmågan i medlemsstater med lägre inkomster och befintliga omställningsbehov, vilket enligt förslaget kan bidra till en mer geografiskt balanserad omställning och till den klimatpolitiska acceptansen inom EU. Den centrala frågan är därför om de samlade resurserna i Moderniseringsfonden, Innovationsfonden och Industrial Decarbonisation Bank är tillräckliga för att upprätthålla investeringstakten och den politiska acceptans som krävs för att hålla fast vid omställningens inriktning.

Vid bedömningen av Sveriges handlingsutrymme och svenska intressen i de fortsatta förhandlingarna bör även denna solidaritetsdimension beaktas. Sverige har traditionellt antagit en budgetrestriktiv hållning i EU-förhandlingar, men inom EU ETS finansieras stödfonderna ytterst av intäkter från utsläppshandeln. Eftersom svenska företag står för en relativt liten andel av EU ETS-utsläppen jämfört med

företag i flera andra medlemsstater, finns skäl att beakta att Sveriges indirekta bidrag till systemets finansiering sannolikt är mindre än för de största utsläppsländerna. Samtidigt kan stöd till medlemsstater med lägre investeringskapacitet bidra till en bredare klimatpolitisk acceptans och underlätta genomförandet av ett gemensamt regelverk som också gynnar svenska företag genom mer likvärdiga konkurrensvillkor och en fortsatt hög ambitionsnivå i EU:s klimatomställning.

8 Övriga delar

Sveriges och EU:s handelspolitiska internationella åtaganden

Det blir även en fråga om de föreslagna ändringarna skulle påverka Sveriges och EU:s internationella handelspolitiska åtaganden, i form av Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk och EU:s bilaterala frihandelsavtal.

Det är inte klarlagt om delar av EU ETS är förenliga med reglerna i WTO. Kollegiet har inte heller genomfört någon sådan analys. I litteraturen har ett antal potentiella WTO-rättsliga problem identifierats, men rättsläget är på flera punkter osäkert¹¹. Samtidigt har inga tvister avgjorts om något ETS så det finns inte heller någon praxis som tyder på att EU ETS skulle vara oförenligt med reglerna i WTO.

Några av de föreslagna ändringarna kan påverka en WTO-rättslig bedömning av EU ETS, framför allt genom att de inför eller förändrar olika former av stöd som kan utgöra subventioner i WTO-rättslig mening. Flertalet av de föreslagna ändringarna bedöms däremot inte i sig medföra nya WTO-rättsliga problem.

Endast vissa handelsstörande subventioner är otillåtna enligt WTO-regelverket. Detta gäller olika typer av exportsubventioner samt subventioner villkorade av användningen av inhemska varor framför importerade varor.¹² Andra sorters subventioner är generellt sett tillåtna men kan under vissa förutsättningar angripas via tvistlösningssystemet eller bli föremål för utjämningsåtgärder. Detta gäller om subventionerna medför negativa effekter för andra WTO-medlemmars intressen, exempelvis genom att skada deras inhemska industri.

Det är otydligt i vilken utsträckning olika förmåner och stöd¹³ villkoras av användningen av inhemska varor i förslaget. Det finns hänvisningar till andra lagförslag, som IAA, som innehåller krav på unionsursprung. Vad gäller tilldelningen av de utsläppsrättigheter som reserveras för sjötransport finns det dock i förslaget uttryckliga krav på att bränslet ska vara producerat i unionen och att tekniken för utsläppsfri framdrivning ska vara tillverkad i unionen, vilket kan vara problematiskt utifrån Sveriges och EU:s WTO-åtaganden.

¹¹ Holzer Kateryna (2016). WTO law issues of emissions trading (Working Paper No. 2016/1). NCCR Trade Working Paper. World Trade Institute.

¹² Enligt SCM-avtalet. Krav på användning av inhemska varor kan även aktualisera WTO:s avtal om handelsrelaterade investeringsåtgärder (TRIMs) och GATT:s krav på nationell behandling.

¹³ Som skulle kunna räknas som subventioner enligt WTO-regelverket.

För att bedöma om de föreslagna förmånerna och stöden alls räknas som subventioner, och därmed omfattas av WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (SCM-avtalet), krävs dock en djupare analys.

Några av EU:s modernare¹⁴ bilaterala frihandelsavtal innehåller också åtaganden kring subventioner. Dessa bygger dock i relevanta delar till stor del på WTO-regelverket, varför bedömningen av de identifierade subventionsfrågorna bör bli densamma.

ETS as a service

Kommissionen föreslår tekniskt och administrativt stöd till länder utanför unionen som vill införa prissättning av växthusgasutsläpp, främst inom på flyg och sjöfart. EU kan bland annat hjälpa till med administration och auktionering av utsläppsrätter tills länderna har egna system på plats. Syftet är att stärka internationell koldioxidprissättning och underlätta samverkan med EU ETS.

Kommerskollegium har tidigare framhållit att interoperabilitet mellan olika utsläppshandelssystem är positivt, inte minst ur ett handelsperspektiv. Bristande samordning mellan systemen riskerar annars att skapa onödiga handelshinder. Det återstår att se vilka stödinsatser som blir mest betydelsefulla. Kommerskollegium vill dock betona att stödet bör utformas med fokus på miljöintegritet, regelförenkling och välfungerande handelsflöden för varor.

Det finns därför skäl att verka för en fortsatt dialog om hur EU ETS kan utgöra en referens vid utformningen av framtida styrmedel internationellt samt hur olika system, inklusive IT-system, kan länkas samman. En sådan utveckling kan bidra till ökad spårbarhet, förenklad regelhantering och minskad administrativ börda.

Motsvarande frågor behandlas även inom andra internationella forum, däribland OECD. Det är därför angeläget att relevanta erfarenheter och slutsatser från dessa processer beaktas och att samordning sker med berörda internationella organisationer.

Sammanfattning av synpunkter

- EU ETS behöver ge en långsiktig, trovärdig och förutsägbar prissignal för att upprätthålla industrins investeringsvilja och skydda värdet av redan genomförda omställningsinvesteringar.
- Internationella klimatkrediter är förenade med betydande osäkerheter. Vi bedömer därför att de inte bör likställas med verifierade utsläppsminskningar inom EU.
- Permanenta koldioxidupptag kan spela en viktig roll, men de bör inte öka det sammanlagda utsläppsutrymmet eller ersätta utsläppsminskningar inom EU ETS.

¹⁴ De äldre avtalen innehåller främst utökade åtaganden kring transparens när det gäller subventioner.

- Kommissionen bör noggrant bedöma konsekvenserna av ändringarna i marknadsstabilitetsreserven, så att ökad likviditet och prisstabilitet inte uppnås på bekostnad av miljöintegritet och långsiktiga investeringssignaler.
- Vi efterfrågar en tydligare motivering av 80/20-fördelningen i den villkorade fria tilldelningen och tydligare kriterier för vad som ska räknas som *betydande utsläppsminskningar*.
- Kommissionen bör kritiskt pröva behovet av fortsatt kompensation för indirekta ETS-kostnader, särskilt för industrier vars indirekta utsläpp redan omfattas av CBAM.
- Det är positivt att kommissionen avser öka investeringar i klimatomställningen och med mer ändamålsenliga kriterier. Vi anser att stöd från Innovationsfonden och Industrial Decarbonisation Bank bör riktas mot faktiska finansieringsgap och utformas så att tidiga investeringar beaktas utan att additionalitetskravet försvagas. Finansieringsinstrument och riktade stöd bör samtidigt komplettera, inte ersätta, ett bindande utsläppstak och en långsiktigt trovärdig koldioxidprissignal.

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

[Anders Ahnlid]

[Shasa Aziz]