

Remissvar

Dnr 2026-273

2026-09-16

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

KN2026/01568

Konjunkturinstitutet har getts möjlighet att lämna synpunkter på EU Kommissionens förslag till förändrat EU ETS-direktiv (COM(2026) 616 final). Kommissionen lämnar sexton förslag.

Konjunkturinstitutets synpunkter fokuserar på de förslag som rör justering av banan för den årliga tillförseln av utsläppsrätter till EU ETS, inkluderingen av internationell sjö- och luftfart, integrering av internationella krediter och upptagkrediter i systemet samt justeringarna av gratistilldelningen. Myndigheten lämnar även några allmänna reflektioner kring den föreslagna strategin att komplettera EU ETS med storskaliga stödprogram för investeringar och åtgärder för att minska utsläppen.

Övergripande kommentarer

Klimatlagens 2040-mål är ett unionsövergripande så kallat punktmål. Därmed gäller att ju mer EU ETS släpper ut detta år desto mindre utrymme lämnas kvar för andra sektorer att släppa ut. Kommissionen hänvisar till att ekonomiövergripande analyser av förslagets konsekvenser har gjorts och menar att dess förslag bidrar till en kostnadseffektiv fördelning av utsläppsutrymmet under 2040-målet. Redovisningen är dock inte sådan att Konjunkturinstitutet kan bedöma giltigheten i detta påstående. Inte minst eftersom det ännu inte är känt hur de andra delarna av EU:s klimatpolitik kommer att utformas.

Framtiden är osäker. Även förhållandevis små avvikelser från de kostnadssamband för EU ETS och andra sektorer som antagits i Kommissionens analyser kan medföra att det föreslagna utsläppsutrymmet för EU ETS både vad gäller målåret och ackumulerat för perioden 2031–2040 visar sig ligga långt ifrån den kostnadseffektiva fördelningen av ansträngningarna att minska EU:s utsläpp. Konjunkturinstitutet ser därför ett behov av mekanismer som medger flexibilitet mellan EU ETS och andra sektorer. Sådana mekanismer kan utformas på flera olika sätt. Utan kännedom om hur övriga delar av det klimatpolitiska ramverket kommer att utformas är det dock svårt att diskutera sådana designaspekter på ett ändamålsenligt sätt.

EU:s klimatpolitik har över tid utvecklats till ett komplext och svåröverskådligt system. Omfattande styrning har tillkommit i form av regleringskrav och olika nationella och EU-gemensamma stödprogram, vilka inte enbart har kompletterat EU ETS utan även gett ett betydande inslag av dubbelstyrning. De förslag Kommissionen nu lägger riskerar att föra EU:s klimatpolitik ännu längre bort från den prissättningsbaserade politik vars kostnader ansågs acceptabla när beslut om unionens långsiktiga mål togs, nu med förtecknet att förena ambitiösa inhemska utsläppsmål med hög konkurrenskraft och för att skapa acceptans. Det

går att argumentera för varje enskild komponent men är svårt att se igenom konsekvenserna av hela paketet.

Banan för den årliga tillförseln av utsläppsrätter

Kommissionen föreslår en något långsammare nedtrappning av den årliga tillförseln av utsläppsrätter till EU ETS än vad en fortsättning av dagens regelverk skulle ha givit.

Kommissionen analyserar olika banor för den årliga tillförseln av utsläppsrätter under perioden 2030 till 2040. Tillförseln år 2040 är mer eller mindre gemensam för de olika banorna, kring 15 procent av 2005 års utsläppsnivå. Banorna resulterar således i olika stora ackumulerade utsläpp för EU ETS.

Konjunkturinstitutet noterat att Kommissionen i sin analys tycks utgå från att den årliga tilldelningen av utsläppsrätter bestämmer systemets årliga utsläpp. Myndigheten menar att ett sådant antagande kan vara vilseledande. EU ETS reglerar i grunden endast systemets ackumulerade utsläpp, inte dess årliga utsläpp. Systemet kan förväntas generera en prisbana som reflekterar den diskonterade framtida förväntade marginalkostnaden för att hålla utsläppen vid systemets taknivå.¹ Systemets årliga utsläpp bestäms av hur aktörernas kortsiktiga minskningskostnader förhåller sig till denna prisbana. Kostnadsminimerande aktörer kan väntas bygga upp ett privat sparande av utsläppsrätter. Uttag ur denna privata buffert tillsammans med återföring av utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven (MSR) kan komma att resultera i att systemets utsläpp år 2040 hamnar över det årets tilldelning av utsläppsrätter. Det ska betonas att detta inte är ett systemfel utan en kostnadsbegränsande och eftersträvarsvärd egenskap i den typ av cap-and-trade system som EU ETS utgör.

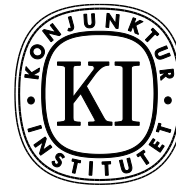
Om EU ETS-utsläppen år 2040 visar sig ligga över den nivå Kommissionen har antagit i sin planering kan det med kort varsel behöva vidtas ytterligare, kostsamma utsläppsminskningar i andra sektorer för att det unionsövergripande 2040-målet ska nås. Denna problematik kan dämpas exempelvis genom mer planerad extra styrning av ETS-aktörerna och/eller andra sektors utsläpp eller genom att det skapas en buffert med så kallade internationella utsläppskrediter och/eller så kallade upptagskrediter. Oavsett så innebär kombinationen punktmål för 2040 och en politisk styrning som fokuserar på de ackumulerade utsläppen potentiella extra kostnader.

Sjö- och luftfart

Kommissionens förslag innebär att EU ETS fortsatt ska omfatta delar av internationell luft- och sjötrafik till och från EU. Det föreslås även att EU ETS ska utvidgas till att täcka ytterligare sjö- och luftfartsrörelser samt att det införs ett kompensations-/stödprogram för sjöfartens omställning och att motsvarande program för flyget förlängs. Företagen har möjlighet att från EU ETS-priset dra av de utsläppspriser de betalar under IATA:s prissättningssystem (CORSIA) respektive under IMO:s eventuellt kommande globala prissättningssystem.

Kommissionens förslag innebär att sjö- och luftfart till och från EU också framgent ska betala mer för växthusgasutsläpp än annan internationell trafik och skapar därmed en handelsbarriär för EU gentemot resten av världen. Konjunkturinstitutet inser att givet att

¹ Vi bortser här från annulleringsmekanismen (som Kommissionen tidigare har föreslagit att ta bort), bindande MSR samt förväntningar om ytterligare politiska ingrepp.



vissa delar av internationell sjö- och luftfart ska omfattas av EU:s 2040-mål talar kostnadseffektivitetsargument för att EU-relaterad internationell sjö- och luftfart ska möta EU:s priser på utsläpp. Samtidigt är det för Konjunkturinstitutet oklart om gränserna för vårt målområde är givna eller om Kommissionen genom sitt förslag expanderar den mängd utsläpp som omfattas av 2040-målet.²

En uppsättning kompensations- och stödprogram ges till aktörerna för att de ska minska sina utsläpp och klara krav på bland annat användning av gröna EU-producerade bränslen. Konjunkturinstitutet noterar att den utsläppsminskande effekten av dessa program till viss del uppstår utanför EU:s målområde. Även dessa utsläppsminskningar har förstås ett värde, men samtidigt innebär konstruktionen att dessa program får en sämre träffbild gentemot EU:s 2040-mål än motsvarande stöd till landbaserade anläggningar.

Användandet av internationella krediter

Kommissionen föreslår att utsläppskrediter inköpta under Parisavtalets artikel 6 i viss utsträckning ska kunna användas för att öka EU ETS utsläppsutrymme. Förslaget innebär att krediter motsvarande 260 Mton koldioxid ska köpas in centralt på EU-nivå och annulleras. Uppköpen ska finansieras genom att motsvarande mängd ytterligare utsläppsrätter tillförs EU ETS genom auktionering. Om EU inte lyckas köpa så många krediter minskas den årliga tillförseln av utsläppsrätter till EU ETS så att systemets nettoutsläpp hålls fixerade.

Konjunkturinstitutet ser i grunden positivt på att olika länders klimatpolitik länkas ihop genom utsläppshandel. Endast härigenom kan en global, verksam och kostnadseffektiv klimatpolitik växa fram. Även om handel med utsläppskrediter under Artikel 6 har potential att fungera bättre än Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling (Clean Development Mechanism), menar Konjunkturinstitutet att det finns frågetecken kring den faktiska miljöintegriteten i sådan handel.³ Myndigheten instämmer därför i Kommissionens förslag om att inleda med centralt inköp av A6-krediter och vänta med att eventuellt låta ETS-aktörer handla direkt med artikel-6-krediter tills verksamheten har utvärderats och utvecklingen i andra länders klimatpolitik har analyserats.

Konjunkturinstitutet bedömer det som sannolikt att intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter motsvarande 260 Mton koldioxid kommer att medge inköp av fler krediter än så. Frågan uppstår därmed om hur ett eventuellt överskott av Artikel-6-krediter bör användas. Ska överskottet sparas för framtida bruk inom EU ETS, överföras till andra sektorer eller annulleras? Det skulle även kunna behövas för att täcka ett eventuellt underskott vad gäller Kommissionens inköp av Bio-CCS-krediter (se nedan).

Konjunkturinstitutet noterar att det i debatten ibland anförs att det vore mer kostnadseffektivt att expandera EU:s stödprogram än att köpa artikel-6-krediter (se exempelvis Naturvårdsverkets senaste analys av Kommissionens översyn). Basen för denna utsaga tycks vara en jämförelse mellan priset på artikel 6 krediter och måttet stödbelopp per bedömd utsläppsminskning. Men, att detta mått är i nivå eller lägre än den förra säger

² EU:s NDC täcker utsläpp från internationell luft- och sjöfart i den utsträckning dessa omfattas av EU ETS.

³ Se Konjunkturinstitutet 2026 "EU:s framtida klimatpolitiska ramverk – internationella utsläppskrediter" (Dnr 2026-098) och Konjunkturinstitutet 2025 "Artikel 6 för att nå EU:s klimtmål" (Dnr 2024-309).

ingenting om det samhällsekonomiska nettovärdet av att genom köp av artikel 6 krediter expandera det inhemska utsläppsutrymmet. Den relevanta jämförelsen är i stället den mellan priset på artikel 6 krediter och EU ETS-priset *plus* stödbelopp per bedömd utsläppsminskning.

Permanent upptag i EU ETS

Kommissionen föreslår att 250 miljoner ton så kallade permanenta upptag (bio-CCS och DACCS) ska integreras i EU ETS.⁴ Detta ska ske genom ett centralt uppköpsprogram och genom att de ETS-aktörer som själva fångar in och lagrar koldioxid ges möjlighet att använda sina upptag för att täcka egna fossilbaserade utsläpp, om de har sådana. I den mån det senare sker ska de centrala inköpen justeras ned i motsvarande mån. De centrala uppköpen ska finansieras genom att utsläppsrätter motsvarande 250 miljoner ton koldioxid auktioneras ut ovanpå den annars beslutade tilldelningen. Den mängd upptagskrediter som köps in av Kommissionen ska annulleras så att systemets nettoutsläpp hålls oförändrade även om dess bruttoutsläpp ökar.

Konjunkturinstitutet ser positivt på att EU-gemensamma incitament ges till upptag och permanent lagring av koldioxid, exempelvis genom bio-CCS. Myndigheten noterar dock att den föreslagna lösningen innebär att infångning och lagring av koldioxidmolekyler från förbränning av biomassa ges starkare incitament än andra sätt att undanhålla biogena koldioxidmolekyler från atmosfären. Med andra ord, på marginalen höjs den relativa lönsamheten av att skörda skog och bränna avverkningsrester. Givet svårigheterna att reglera skogens- och markens lagerhållning av kol finns det därför skäl att reglera volymen bio-CCS.

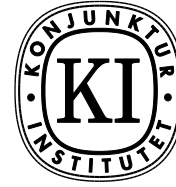
Styckkostnaden för bio-CCS kan antas ligga betydligt över det pris utsläppsrätter kan komma att auktioneras ut till. Det kan därför bli svårt för Kommissionen att upphandla önskad volym, även om Kommissionen utnyttjar möjligheten att auktionera ut ytterligare utsläppsrätter motsvarande 10 Mton koldioxid. Om antalet inköpta upptagskrediter blir lägre än det antal ytterligare utsläppsrätter som tillförs EU ETS ökar systemets nettoutsläpp. För att undvika ett sådant utfall krävs ytterligare finansiellt tillskott.

Marknadsstabilitetsreserven (MSR)

Kommissionen har tidigare föreslagit att den så kallade annulleringsmekanismen ska tas bort (COM(2026) 153 final). Givet detta kommer alla utsläppsrätter som är i eller framgent hamnar i reserven till slut att återföras till marknaden. I normalfallet bestäms priset på utsläppsrätter av den ackumulerade tilldelningen och marknadens förväntningar om de diskonterade framtida minskningskostnaderna. Så länge reserven återför utsläppsrätter tillräckligt snabbt ändrar den inte på detta förhållande och den har då ingen påverkan på marknaden. Om reserven däremot inte hinner återföra utsläppsrätter tillräckligt snabbt provoceras det fram prisuppgångar som inte bottnar i fundamenta, vilket inte är önskvärt.⁵ Konjunkturinstitutet har därför svårt att se poängen med att ha kvar MSR:en.

⁴ Kommissionen använder termen "mandated to". Det är för Konjunkturinstitutet oklart om detta betyder att Kommissionen måste köpa upptagskrediter motsvarande 250 Mton eller om de har blivit bemyndigade att köpa för ett värde motsvarande auktionintäkterna från utsläppsrätter motsvarande 250 Mton.

⁵ Se diskussion i Salant S.W. 2016 "What Ails the European Union's Emissions Trading System?", Journal of Environmental Economics and Management.



Gratistilldelning och riktmärken

För att begränsa det så kallade utsläppsläckaget föreslår Kommissionen en förlängning av perioden med gratistilldelning av utsläppsrätter för CBAM-näringsar. Samtidigt ska riktmärkena för vissa företag utanför CBAM justeras ned i en långsammare takt än vad som skulle ha varit fallet med dagens regelverk, vilket ger en långsammare nedtrappning av gratistilldelningen till dessa företag.

Kommissionen föreslår vidare att företag som erhåller fri tilldelning av utsläppsrätter ska upprätta investeringsplaner som beskriver hur verksamheten ska minska sina utsläpp. För att få full gratistilldelning behöver företagen genomföra investeringar och/eller åtgärder motsvarande minst värdet av den fria tilldelningen. En del av tilldelningen ska hållas inne tills det verifierats att åtgärderna och investeringarna har genomförts och lett till betydande utsläppsminskningar.⁶ Företag som flyttar eller överför relevant verksamhet ut från EU måste återlämna gratistilldelade utsläppsrätter. Konjunkturinstitutet ser en risk att de föreslagna kraven för att kvalificera sig till gratistilldelning missgynnar företag som redan har genomfört den typ av investeringar som avses. Myndigheten anser att det vore rimligt att överväga en konstruktion som mildrar problemet. Till exempel genom att tillåta att kraven kan uppfyllas med investeringar/åtgärder som vidtagits, såg, de senaste fem åren.

Konjunkturinstitutet finner det svårt att bedöma i vilken utsträckning Kommissionens förslag kan sägas ge ett välavvägt skydd mot utsläppsläckage. Myndigheten noterar att CBAM-instrumentet inte skyddar exporterande företag från att tappa i konkurrenskraft till följd av klimatpolitiken.

Gratistilldelningen är tänkt att begränsa utsläppsläckage genom att förbättra lönsamheten att bedriva verksamhet i EU och ger härvidlag ett visst skydd även för företag utsatta för importkonkurrens. Förslaget att företag som erhåller gratistilldelningen måste upprätta investeringsplaner och genomföra investeringar åtminstone motsvarande värdet av gratistilldelningen kan dock komma att erodera gratistilldelningens positiva effekt på lönsamheten. I den mån upprättade investeringsplaner innehåller additionella åtgärder (sådana som utsläppsrättspriset inte redan gjort lönsamma) kommer åtminstone en del av gratistilldelningens värde att användas för att täcka merkostnader i stället för att höja lönsamheten.

Debatten kring gratistilldelningens för- och nackdelar har varit livlig och inte alltid lätt att se igenom. Gratistilldelning är förknippad med flera potentiella kostnader, bland annat genom att den kan reducera incitamenten för företag att investera i lågutsläppande tekniker. Ibland tolkas detta som att gratistilldelning därmed inte är förenlig med de långsiktiga utsläppsambitionerna. Men, detta innebär samtidigt att efterfrågan på utsläppsrätter blir större än annars, vilket med en fixerad mängd utsläppsrätter innebär ett högre utsläppsrättspris än annars. Härmed får andra företag incitament att ytterligare sänka utsläppsintensiteten i sina verksamheter. Nettoeffekten på EU ETS-sektorns utsläppsintensitet blir därmed är oklar.

⁶ Anläggningar som får stöd från Industrial Decarbonisation Bank eller Innovationsfonden undantas från kravet på upprättande och genomförande av investeringsplan, för att undvika dubbelprövning.

Innovationsfonden, Moderniseringsfonden och Industrial Decarbonisation Bank

Kommissionen föreslår att de så kallade Innovations- och Moderniseringsfonderna förlängs och genomgår smärre justeringar. Innovationsfonden föreslås få en bredare verktygslåda, bland annat tillförs möjligheten att teckna Carbon Contracts for Difference (CCfD).

Konjunkturinstitutet ser positivt på detta givet att möjligheten används för att utforma mer kostnadseffektiva kombinationer av stödinstrument för de olika projekten. Myndigheten ser samtidigt en risk om CCfD skulle komma att ersätta andra mer lämpade instrument för att lyfta av eller dela teknik- och byggrisker.

Vidare föreslås att det skapas en Industrial Decarbonisation Bank (IDB) som från 2028 ska stödja uppskalning och införande av mer mogen teknik och processer som reducerar utsläppen från industrianläggningar inom EU ETS. Under perioden 2028–2030 ska detta ske genom en så kallad Investment Booster som ska dela ut fixerade så kallade koldioxidpremier enligt principen först till kvarn. Stödet betalas ut i form av utsläppsrätter. Boostern finansieras genom att utsläppsrätter från olika gratistilldelningspotter tas i anspråk för detta ändamål. Därefter ska programmet inriktas på att genomföra konkurrensutsatta anbudsauktioner för så kallade Carbon Contracts for Difference (CCfD).

I Kommissionens Impact Assessment Report (sid 159-160) sägs att det strukturella problemet, som ska adresseras, är att existerande prissignal från EU ETS och marknadens förväntningar om framtida prisnivåer tillsammans med övriga regleringar inte räcker för att skapa lönsamhet för investeringar i ”decarbonisation technologies for industries”.

Kommissionen menar att offentlig finansiering behövs för att överbrygga detta gap och att befintliga stödsystem saknar volym och tidsmässig uthållighet.

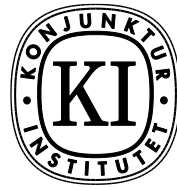
Konjunkturinstitutet instämmer i Kommissionens bedömning att offentlig finansiering kan motiveras i den utsträckning projekten bär orättfärdigt mycket risk, är förknippade med positiva externa effekter (exempelvis läroeffekter och försörjningstrygghet) och/eller det finns betydande risk för utsläppsläckage. Det är dock en grannlaga uppgift att bedöma i vilken utsträckning detta gäller för olika projekt som söker stöd.

Konkurrensutsatta anbudsförfaranden för CCfD kan hjälpa till med att skilja kostsamma från billigare projekt och kan väntas fungera väl i de fall där den huvudsakliga barriären är marknadsrisker (osäkerhet kring framtida priset på utsläppsrätter). Samtidigt kan en sådan procedur väntas vara mindre lämplig när det gäller att sälla bland projekt som i varierande grad hindras av andra risker och/eller har samhällsekonomiska mervärden i form av positiva externa effekter. I sådana fall kan mer utvecklade urvalskriterier behöva tillämpas.

Konjunkturinstitutet noterar även att om IDB blir framgångsrikt i att realisera additionella projekt, kan priset på utsläppsrätter komma att bli påtagligt lägre än vad det annars skulle ha blivit. Härmed ökar CCfD-utbetalningarna och omvandlingstryck för andra aktörer minskar.

Öronmärkning av auktionsintäkter

Kommissionen föreslår att öronmärkningen av ländernas intäkter från auktionering av utsläppsrätter till EU ETS stärks. Minst 50 procent av ett lands intäkter ska gå till omställningsinvesteringar inom EU ETS. Konjunkturinstitutet ser negativt på öronmärkning av dessa intäkter. Medlemsländerna bör ha frihet att disponera dessa intäkter på det sätt de bedömer skapar störst mervärde ur det nationella perspektivet.



Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Björn Carlén. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Svante Mandell deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör