Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

KN2026/01568

Sammanfattning

- Konkurrensverket ser betydande problem med att längs vägen väsentligt ändra förutsättningarna i ett system vars syfte varit att ge incitament för företag att göra stora investeringar i omställningen och som till sin natur bygger på långsiktighet och förutsebarhet. Konkurrensverket bedömer att förslaget i sin nuvarande utformning riskerar att ge upphov till konkurrenssnedvridningar mellan unionens företag, både inom och utanför ETS. Dessa snedvridningar skulle kunna mildras eller till och med undvikas med mer skräddarsydda ändringar.

- Den långsammare reduktionstakten för utsläppstaket, i kombination med den förlängda fria tilldelningen, omfördelar resurser till unionens mest utsläppsintensiva anläggningar medan avkastningen på redan genomförda omställningsinvesteringar försämras och konkurrensförmågan urholkas. Svensk industri, som redan gjort betydande investeringar i utsläppsminskningar, riskerar enligt Konkurrensverket att påverkas starkt negativt i dessa avseenden.

- Även substitutmaterial utanför ETS som inte får tilldelning missgynnas relativt nollalternativet att bibehålla den i dag gällande nedtrappnings- och utfasningstakten.

- Villkoren för fri tilldelning och andra föreslagna stöd riskerar att bli oförutsägbara och fragmenterade inom unionen. De bör så långt möjligt harmoniseras på EU-nivå och förtydligas i förväg.

- Stödet ur den nya investeringsbanken bör även på kort sikt fördelas i konkurrens i stället för efter turordning. Urval efter turordning riskerar i praktiken ske efter tillgång till bankgaranti i stället för efter lägsta kostnad

Konkurrensverket
Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se
www.konkurrensverket.se

per undvikt ton koldioxid, vilket otillbörligt gynnar större etablerade anläggningar.

- Nationella undantag från ETS för avfallsförbränning avstyrks. De bör i första hand strykas, eller i andra hand villkoras på ett effektivt likvärdigt koldioxidpris. Avfall för förbränning handlas över gränserna och bör därför behandlas enhetligt avseende orsakade utsläpp. Annars finns en risk för konkurrenssnedvridningar.

- Konkurrensverket tillstyrker den breddade omfattningen av ETS, åtgärderna mot kringgående inom sjöfarten, och utvidgningen av flygets omfattning till EU:s närområde. Verket lämnar därutöver synpunkter på den fortsatt nationella kompensationen för indirekta kostnader och på förslagets tröskelvärden.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Konkurrensverkets övergripande synpunkter

Konkurrensverket välkomnar att ETS-systemet utvidgas och att möjligheter till kringgående av systemet begränsas, men ser väsentliga delar av förslaget som problematiska. Effektiviteten av ramverk som ETS bygger på långsiktighet, förutsebarhet och marknadsbaserade investeringssignaler. Genom att ändra förutsättningarna i systemet längs vägen, och skapa mer utrymme för subjektiva tilldelningar av resurser och utsläppsrätter, försvagar förslaget alla dessa tre grundbultar.

Den långsammare nedtrappningen av utsläppstak och fri tilldelning riskerar att ge upphov till konkurrenssnedvridningar till nackdel för företag som utifrån det nuvarande ETS-systemets utformning investerat i utsläppssnål teknik. Konkurrensverket efterlyser åtgärder för att hantera snedvridningar som förslaget medför mellan de företag som redan reducerat sina utsläpp och de som ännu inte har gjort det.

Förslaget ökar även andelen stöd och direkttilldelning via myndighetsbeslut i stället för marknadsstyrda eller konkurrensutsatta förfaranden. Det skjuter också fram tilldelnings- och stödkriterier till delegerade akter samt upprättar separata system för olika metoder att reducera nettoutsläpp, vilket Konkurrensverket befarar kan ytterligare förstärka ovan nämnda negativa effekter på konkurrens och investeringsincitament. Tröskelvärden som införs kan likaledes orsaka konkurrenssnedvridningar och ge upphov till oönskat regelarbitrage. Vidare

riskerar den utökade rollen för nationella myndigheter i tilldelning och tillsyn att öka den inre marknadens fragmentering.

Åtgärder som tar sikte på att stärka europeisk konkurrenskraft, i en situation där EU:s handelspartners inte prissätter utsläpp i samma utsträckning som unionen, bör utformas på ett sätt så att de inte snedvrider konkurrensen mellan företag inom unionen, vare sig inom eller utanför ETS. Åtgärderna bör därför vara mer skräddarsydda, vilket exempelvis CBAM redan är.

Konkurrensverket redovisar i det följande först kort de delar av förslaget som tillstyrks, och sedan i större detalj sina invändningar mot övriga förslag.

Delar som Konkurrensverket tillstyrker

Konkurrensverket tillstyrker de delar av förslaget som innebär att omfattningen av ETS breddas, det vill säga att avfallsförbränning, fartyg mellan 400 och 5 000 bruttoton, flygets närområde och leden i kedjan för avskiljning och användning av koldioxid förs in i systemet. Det innebär att den marginella minskningskostnaden utjämnas över fler utsläppskällor, att utsläpp likabehandlas i en större del av ekonomin, och att riskerna för konkurrenssnedvridningar mellan substitutvaror och -tjänster minskar.

Även kommissionens förslag på åtgärder mot kringgående av gällande regelverk inom sjöfarten tillstyrks i huvudsak. Att sänka tröskeln för när en närliggande omlastningshamn undantas från begreppet anlöpshamn och att lägga till ett avståndskriterium minskar drivkraften att flytta omlastning till hamnar utanför unionen enbart av kostnadsskäl. Det kompletterande tidsbegränsade undantaget för stora containerfartyg på långa resor gynnar dock ett fartygssegment framför andra som konkurrerar om samma godsflöden, och skälen för den avgränsningen bör redovisas.

Konkurrensverket tillstyrker vidare utvidgningen av flygets omfattning till närområdet (artikel 28a.1 e). Att avgående flygningar till destinationer inom 5 000 kilometer från Frankfurt omfattas medan längre flygningar undantas framstår vid första anblick som ineffektivt, eftersom de största utsläppen per resa uppstår vid de längsta flygningarna. Sett till konkurrensen mellan knutpunkter är utformningen av förslaget dock välgrundad. I dag prissätts matartrafik via en knutpunkt inom EEA men inte matartrafik via en knutpunkt strax utanför. Förändringen kommer att göra det svårare att undvika koldioxidkostnaden enbart genom att välja en närliggande knutpunkt utanför EEA.

Delar som enligt Konkurrensverket är problematiska

Minskad utfasningstakt och förlängd fri tilldelning (artiklarna 9, 10a och 10b)

Konkurrensverket ser flera problem med förslaget i dess nuvarande utformning. Förlängningen av nedtrappningen av utsläppstaket, i kombination med

förlängningen av den fria tilldelningen, påverkar konkurrensen både inom och mellan sektorer, eftersom styrsignalen från ETS försvagas och tillgångar omvärderas. Inom sektorer som omfattas av ETS sker en ex-post-omfördelning från material- och utsläppssnåla anläggningar (som redan har investerat i grön teknik) till material- och utsläppsintensiva sådana, och befintliga anläggningar med historisk produktion gynnas framför nya. Även framtida investeringskalkyler påverkas starkt, både direkt genom ändrade förväntade villkor inom ETS, och indirekt på grund av den ökade regulatoriska osäkerhet som själva ändringarna av förutsättningarna inom systemet medför. Svenska industriföretag, som redan investerat mycket i utsläppssnål produktion, kan förväntas påverkas i hög grad av dessa effekter.

Mellan sektorer missgynnas producenter av substitutmaterial som inte omfattas av ETS. För svensk del gäller det bland annat konkurrensen mellan olika byggmaterial.

Att frysa koldioxidläckagelistan förstärker konkurrenseffekterna. Nyttan av förenklingen att frysa, men bibehålla, listan förefaller vara liten medan kostnaden är att listan under tio år upphör att spegla faktisk läckagerisk. Sektorer vars exponering minskar behåller sitt skydd enligt listan, sektorer vars exponering ökar får inget skydd, och nya verksamheter kan inte tas upp på listan. En förenklad uppdateringsmetod, exempelvis automatisk omräkning utifrån handels- och utsläppsintensitet som redan samlas in, kan enligt verket i stället vara ett alternativ att överväga.

Avseende konkurrensen med företag i tredje land bedömer Konkurrensverket att gränsjusteringsmekanismen (CBAM) är ett bättre sätt att skydda mot importkonkurrens från sådana tredje länder som inte prissätter utsläpp i lika stor utsträckning. Däremot instämmer verket i att export från EU i dag inte åtnjuter samma korrigerande skydd. En EU-producent som förlorar sin fria tilldelning möter full koldioxidkostnad även på exportmarknader där konkurrenterna inte behöver köpa utsläppsrätter. Således uppstår ett spänningsförhållande som behöver hanteras mellan intresset att säkra exportföretagens konkurrenskraft å ena sidan och behovet av klimatåtgärder å andra sidan.

Åtgärder för att hantera de konkurrensnackdelar som kan uppstå på exportmarknaderna bör dock vara mer skräddarsydda än de nu föreslagna. Konkurrensverket efterlyser till exempel en analys av de praktiska och handelsrättsliga förutsättningarna för att knyta den fria tilldelningen till exporterade volymer i stället för att bibehållas som en generell produktionsbaserad subvention som så påtagligt snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

Villkorad fri tilldelning av utsläppsrätter (artikel 10a.3b–3d)

Konkurrensverket instämmer i motiveringen att fri tilldelning som överstiger vad läckageskyddet kräver är en förmögenhetsöverföring utan styreffekt. Verket har dock följande invändningar mot förslagets utformning.

För det första riskerar kravet på ”betydande utsläppsminskningar” att bli mer kostsamt ju större sådana investeringar anläggningen redan har gjort, i synnerhet eftersom ofullständig hänsyn tas till investeringar gjorda fram till 2013. Den aktör som redan genomfört de mest effektiva åtgärderna kan tvingas göra mindre effektiva och mer kostsamma åtgärder för att nå ytterligare utsläppsminskningar, medan den aktör som hittills inte investerat klarar kravet till låg kostnad. Kostnaden för att behålla tilldelningen riskerar således, beroende på utformning, att stiga med tidigare prestation. Själva grundidén med ETS, att utsläppsminskningar ska åstadkommas på ett kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt, riskerar att förfelas. Förslaget undantar visserligen de tio procent effektivaste anläggningarna i varje sektor, men det undantaget är binärt, vilket är konkurrenssnedvridande vid tröskeln. Kravet skulle i stället kunna graderas i förhållande till ett lämpligt valt riktmärke.

För det andra anser Konkurrensverket att det är incitamentsmässigt problematiskt att en stor andel av den fria tilldelningen föreslås tilldelas i förskott baserat på subjektivt bedömda investeringsplaner. Det riskerar att företag använder väsentliga resurser till att ta fram planer som uppfyller prövande myndigheters kriterier för ”betydande utsläppsminskningar”, vilket innebär både en alternativkostnad (i form av resurser som kunde ha ägnats åt kärnverksamheten) och en snedvridning i beslutsfattandet (eftersom fokus, relativt nollalternativet att fasa ut den fria tilldelningen, flyttas från att enbart välja de för företaget mest effektiva investeringarna till att välja sådana som får prövande myndigheters bifall). Konkurrensverket ifrågasätter därtill om förslaget innehåller tillräckliga försäkringar om att utlovade investeringar, för vilka tilldelningar har utgått i förskott, till slut faktiskt genomförs.

För det tredje är kriterierna inte kända när investeringar behöver beslutas, vilket ytterligare förstärker den regulatoriska osäkerhet som diskuterats ovan och som övriga delar av förslaget redan medför. Investeringar som ska ge minskningar under 2031–2035 planeras nu, men kriterierna och listan över godtagbara kostnader fastställs senare i delegerade akter. En osäkerhet om utfallet är i regel dyrare för företaget än kostnaden i sig, eftersom den inte går att försäkra bort, och den drabbar hårdast företag som saknar erfarenhet av processen, vanligtvis små och nya aktörer. Akterna behöver därför antas i god tid före första ansökningsomgången, och direktivet skulle enligt Konkurrensverket med fördel kunna ange en yttersta tidpunkt för deras antagande.

För det fjärde är prövningen nationell medan förmånen är europeisk. Fri tilldelning har hittills bestämts av en unionsgemensam formel just för att

nationella bedömningar inte ska riskera att snedvrida konkurrensen på den inre marknaden. Om medlemsstater tillämpar kriteriet olika får konkurrerande anläggningar olika mycket fri tilldelning för samma prestation. Konkurrensverket har tidigare framhållit att nationella åtgärder riskerar att snedvrida konkurrensen om de inte genomförs likartat i hela EU.[1] Gemensamma tillämpningskriterier och uppföljning av hur bedömningarna faller ut mellan medlemsstater är enligt verket att föredra.

För det femte är syftet med återbetalningskravet vid utflyttning begripligt, men formuleringen är vid nog att kunna träffa omstruktureringar och företagsförvärv som inte innebär att faktisk produktion flyttar ut. Konkurrensverket efterlyser därför en precisering av begreppet ”utflyttning”.

Konkurrensverket vill även särskilt uppmärksamma artikel 10a.3d, som låter verksamhetsutövare bilda grupper och gemensamt uppfylla investeringskraven genom avtal. Bestämmelsen skapar en rättslig ram för avtal mellan företag som annars konkurrerar om investeringar, kapacitet och tidpunkter. Förhållandet till konkurrensrätten redogörs inte för i sammanhanget. Verket har tidigare framhållit vikten av att miljöskäl inte används som täckmantel för konkurrensbegränsande samarbeten (dnr 594/2020) och efterlyser ett förtydligande att förslaget inte medför något undantag från konkurrensreglerna.

Till sist noterar verket att de delegerade akter som fastställer godtagbara kostnader enligt skäl 46 ska tas fram ”i nära samarbete med industrin”. Kretsen som konsulteras består av anläggningar som redan har fri tilldelning, och en sådan avgränsning riskerar att gynna etablerade aktörer och processer framför nya. Beredningen bör vara öppen även för leverantörer av alternativ teknik, och kriterierna bör avse uppnått resultat snarare än vald metod.

Fördelningen av stöd från EIB (artiklarna 10cc–10ce)

Investeringsbanken föreslås få en budget motsvarande 400 miljoner utsläppsrätter under 2028–2030. Stödet ska betalas ut som en premie per undvikt ton koldioxid, satt på förhand av kommissionen utifrån en analys av finansieringsgapet. Tilldelningen sker i kronologisk ordning efter den tidpunkt då projektet lämnar in en fullgörandegaranti utfärdad av ett finansinstitut inom EU (artikel 10cd.1 och 10cd.3). Från 2031 fördelas motsvarande belopp i stället genom konkurrensutsatta förfaranden (artikel 10ce). Hälften av stödet betalas ut initialt och kan återkallas om inte den utlovade åtgärden påbörjas inom en frist; andra hälften betalas ut efter att den utlovade åtgärden genomförts till fullo.

Konkurrensverket ser två konkurrensrisker med turordningsmodellen. Köplatsen bestäms av hur snabbt ett företag kan skaffa bankgaranti, vilket beror på balansräkning, kreditvärdighet och etablerade bankrelationer, inte på hur billigt

[1] Jfr t.ex. Konkurrensverkets yttrande med dnr 424/2021.

projektet minskar utsläpp. Etablerade storföretag med befintliga kreditfaciliteter får därmed en fördel jämfört med nya och mindre aktörer (med lika kostnadseffektiva projekt). Vidare varierar finansieringsgapet mellan projekt även inom samma teknikspår, så en enhetlig premie ger övervinster till projekt som ändå skulle ha genomförts och för lite till dem på marginalen. Enligt artikel 10cd.2 får villkoren visserligen innehålla mekanismer för att dela övervinster och för att ompröva premienivån. Detta mildrar dock bara kompensationsproblemet och inte allokeringssnedvridningen. Dessutom sker korrigeringen först i efterhand och till priset av minskade incitament att investera kostnadseffektivt. Ett konkurrensutsatt förfarande låter i stället anbudsgivarna avslöja sina minimala finansieringsbehov i förväg och är enligt Konkurrensverket att föredra ända från början.

Konkurrensverket inser att antalet möjliga anbudsgivare per teknikspår i vissa fall kan vara begränsat på kort sikt, och att en auktion med två eller tre anbudsgivare inte nödvändigtvis ger fullständigt konkurrensmässiga bud. Dock skulle denna risk för överkompensation delvis kunna åtgärdas genom ett takbelopp på begärd premie per undvikt ton, motsvarande reservationspriset i en vanlig auktion.

Kommissionens inköp av permanenta koldioxidupptag (artikel 9c)

Konkurrensverket är tveksamt till förslaget, som särbehandlar ett specifikt sätt att minska nettoutsläpp. Mer önskvärt vore att fullt ut integrera uppfångningsanläggningar som nettosäljare av utsläppsrätter inom utsläppshandelssystemet. Enligt förslaget kan anläggningar reducera sina redovisade utsläpp genom att köpa in uppfångning, men renodlade uppfångningsanläggningar kan inte generera sina egna utsläppsrätter och sedan sälja dem på marknaden, eller få kompensation motsvarande marknadspriset för deras annullering. En sådan mekanism vore enligt verket att föredra.

Avfallsförbränning (artiklarna 12a, 12b och 30.9 samt bilaga I)

Enligt artikel 12b föreslås medlemsländer kunna undanta sina förbrännings- och samförbränningsanläggningar från kravet att köpa utsläppsrätter till och med 2035 om två av tre villkor är uppfyllda: nationell koldioxidskatt över genomsnittligt auktionspris, att staten är på väg att nå avfallsdirektivets återvinningsmål, eller att den är på väg att nå deponidirektivets mål. Medlemsstaten ska annullera utsläppsrätter motsvarande anläggningarnas verifierade utsläpp.

Konkurrensverket avstyrker förslaget. Eftersom skattevillkoret bara är ett av tre villkor, kan en medlemsstat uppfylla de två övriga och därmed de facto befria sina anläggningar från all koldioxidprissättning, medan kostnaden i stället bärs av statskassan i form av uteblivna auktionsintäkter. Konstruktionen motsvarar ett statligt finansierat stöd till den inhemska förbränningsbranschen men prövas inte som ett sådant. Avfall för energiåtervinning fraktas dessutom i stor omfattning över gränserna, och svenska anläggningar tar årligen emot i storleksordningen två miljoner ton importerat avfall. Anläggningar i olika medlemsstater konkurrerar alltså om samma avfallsflöden, och de nationella skillnader i mottagnings-

kostnader som möjligheten till undantag kan leda till riskerar att snedvrida konkurrensen och flytta avfallsflöden utan att utsläppen minskar.

Vidare omfattas avfallsförbränning som levererar fjärrvärme av den fria tilldelningen av utsläppsrätter, medan avfallsförbränning för elproduktion inte gör det. Två anläggningar som konkurrerar om samma avfallskontrakt kan därför möta olika koldioxidkostnad beroende på hur värmen används. En aktör med avsättning i ett fjärrvärmenät har dessutom andra möjligheter att föra kostnaden vidare än en anläggning som konkurrerar om rörliga elkunder.

Nationell kompensation för indirekta kostnader (artikel 10a.6)

Möjligheten för medlemsstater att kompensera elintensiv industri för koldioxidkostnader som förs vidare via elpriset föreslås förlängas till 2040. Kompensationen är frivillig och nationellt finansierad. Konkurrensverket är tveksamt till förslaget. Följden kan bli att industrier i samma bransch möter olika nettokostnad beroende på vilken medlemsstat de befinner sig i, inte beroende på hur effektiva de är. Två enligt verket bättre alternativ vore antingen finansiering på unionsnivå eller en harmoniserad högsta kompensationsgrad.

Tröskelvärden

Flera av förslagets tröskelvärden är utformade som stup i stället för sluttningar, vilket verket befarar riskerar att orsaka konkurrenssnedvridningar vid tröskelvärdena. En flygoperatör med utsläpp strax över 10 000 ton per år omfattas av utvidgningen till närområdet medan en flygoperatör med utsläpp strax under inte gör det. Vid 80 euro per ton innebär det en kostnadsskillnad kring 800 000 euro mellan två operatörer som skiljer sig marginellt i storlek och som kan trafikera samma linje. Motsvarande gäller kapacitetströskeln på tre ton per timme för förbränningsanläggningar. Även om trösklarna motiveras av förenklingsskäl bedömer verket att samma syfte kan uppnås med en mer graderad infasningsformel.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Marie Östman. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.