Regeringskansliet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026, KN2026/01568

Sammanfattning

Länsstyrelsen Gävleborg har tagit del av förslaget till reviderat EU-direktiv för utsläppshandel (EU ETS) och avger härmed sina synpunkter utifrån ett regionalt perspektiv. Gävleborg har goda möjligheter att bidra till klimatomställningen och elektrifieringen, med ett antal större industrier i framkant. Det planeras stora investeringar i länet för både utveckling av befintliga anläggningar, som nyetablering och det är därför av yttersta vikt att vi har långsiktiga spelregler som skapar planeringssäkerhet och trovärdighet. Länsstyrelsen understryker därför vikten av en kostnadseffektiv och konkurrenskraftig klimatomställning, där Sverige och Europa fortsätter att ta en ledande roll.

Länsstyrelsen Gävleborg betonar att EU ETS måste fortsätta att vara ett effektivt och trovärdigt instrument för klimatomställning. I yttrandet identifieras ett antal risker i de föreslagna förändringarna, särskilt avseende ambitionsnivå, internationella krediter och fri tilldelning. Samtidigt välkomnas skärpta villkor och målstyrning av auktionsintäkter.

Helhetsbedömningen är att förslaget kan stödja klimatomställningen i EU, Sverige och Gävleborgs län, men att det medför risker när det försvagar klimatambitionen och minskar takten för utsläppsminskningarna inom EU ETS. En effekt av ett förändrat utsläppstak och reducerad reduktionstakt är att det sänder negativa signaler till företag som har investerat, eller planerar att investera i klimatomställningen och utsläppsminskande åtgärder. I Sverige, och särskilt i Gävleborg, finns det industrier som har en ledande roll och risken är att det kan missgynna omställningen i Sverige och Gävleborgs län, eftersom det kan belasta dem som har gått före i omställningen negativt. Det finns risker att förslaget har konsekvenser för andra områden och styrmedel, där exempelvis

takten för elektrifiering riskerar att minska. Detta kan leda till att osäkrare sektorer, som markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) får en ökad betydelse för att axla utsläppsminskningar för att kunna nå beslutade klimatmål. En försvagning av EU ETS riskerar vidare att sända ett negativ signal vad gäller konkurrensvillkoren för företag samt även trovärdigheten i EU:s och Sveriges långsiktiga klimatpolitik. Det finns också positiva aspekter i förslaget, bland annat vad det gäller ökade investeringsstöd och hur auktionsintäkter kommer att användas framöver. Sammanlagt så överväger dock riskerna att klimatambitionerna försvagas, liksom att konkurrensvillkoren för företag som går före försämras.

Ambitionsnivå – ändrat utsläppstak och lineär reduktionsfaktor

Kommissionen föreslår att reduktionstakten i EU ETS sänks efter 2030 genom att den lineära reduktionsfaktorn fastställs till 3,7% för perioden 2031–2035 och 1,7% för 2036–2040. Jämfört med gällande regelverk, där den linjära reduktionsfaktorn är 4,3% idag, innebär detta en flackare utsläppsbana och ett större sammanlagt utbud av utsläppsrätter under perioden fram till 2040.

Länsstyrelsen Gävleborg konstaterar att den föreslagna lägre ambitionsnivån, med en flackare utsläppsbana, är problematisk ur svensk synvinkel. En långsammare minskningstakt medför följande betydande risker:

- Försvagad svensk konkurrenskraft, särskilt med hänsyn till de investeringar som redan genomförts för att uppnå EU:s nuvarande klimatmål.
- Bromsad elektrifiering och lägre investeringar i utsläppsminskande åtgärder, då incitamenten för snabb omställning reduceras.

Länsstyrelsen Gävleborg anser att en högre ambitionsnivå är önskvärd för att säkerställa att EU ETS fortsätter att driva en effektiv och konkurrenskraftig klimatomställning. EU ETS är ett av EU:s mest centrala verktyg för att nå beslutade klimatmål i linje med Parisavtalet och därför avgörande för EU:s trovärdighet och konkurrenskraft gällande klimatomställningen. Länsstyrelsen Gävleborg bedömer att den linjära reduktionsfaktorn bör utformas

så att EU ETS ger tydliga och långsiktiga investeringssignaler som driver industrins omställning.

Användning av internationella krediter

Kommissionen föreslår att internationella krediter indirekt integreras i EU ETS från 2036, genom att justera den linjära reduktionsfaktorn 2036–2040 till 1,7%, istället för 2,7% om inte internationella krediter kan anskaffas på rimliga villkor med hög kvalitet (så kallad ”fallback-mechanism”).

Länsstyrelsen Gävleborg bedömer att användning av internationella krediter är problematisk av följande skäl:

- Det innebär en minskning av ambitionsnivån, eftersom internationella krediter tillåts användas motsvarande 5% av utsläppsminskningarna. Det motsvarar en minskning av utsläppen med 85% till 2040, istället för 90% till 2040 i enlighet med EU:s klimatmål för 2040.
- Risk för investeringsflykt: Det medför en risk att investeringar styrs bort från Europa och Sverige till utlandet, vilket står i direkt konflikt med EU:s egen klimatpolitik som ska fokusera på klimatminskande åtgärder på hemmaplan.
- Det är förenat med stora osäkerheter och risker, eftersom internationella krediter historiskt sett har visat sig ha lägre kvalitet än inhemska.

Länsstyrelsen Gävleborg anser att internationella krediter endast bör användas i begränsad omfattning utanför EU ETS och utan att minska EU ETS ambitionsnivå. Internationella krediter bör fungera komplementärt – och möjligen som en säkerhetsventil för att hantera osäkerheter – till det nuvarande systemet, istället för att riskera att inhemska åtgärder och investeringar uteblir med förlorad konkurrenskraft som följd.

Permanenta upptag / negativa utsläpp

Kommissionen föreslår att upp till 250 miljarder ton permanenta upptag tillåts integreras i EU ETS utöver utsläppstaket.

Länsstyrelsen Gävleborg välkomnar ambitionen att inrätta system för finansiering av permanenta negativa utsläpp, men ser samtidigt också några osäkerheter kring förslaget.

Länsstyrelsen Gävleborg bedömer att negativa utsläpp är nödvändiga för att nå klimatneutralitet 2045 och välkomnar därför att permanenta koldioxidupptag får en tydligare roll i EU:s klimatpolitik. Idag saknas marknadsförutsättningar för permanenta negativa utsläpp, så som bio-CCS och DACCS. I Gävleborg finns det aktörer med potential för att utveckla lösningar för negativa utsläpp, men ledtiderna är långa och investeringsbeslut dröjer som en följd av osäkra långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Samtidigt identifierar Länsstyrelsen Gävleborg utmaningar med att bedöma hur förslaget kommer att generera långsiktiga och effektiva incitament för permanenta upptag. Följande principer bör tillämpas:

- Permanenta upptag bör inte användas som ersättning för utsläppsminskningar där sådana är möjliga.
- Ingen ökning av utsläppsutrymmet: Integration av permanenta upptag får inte öka det sammanlagda utsläppsutrymmet eller försvaga systemets ambitionsnivå.
- Undvikande av dubbelräkning och överkompensation: Tydliga regler måste etableras för att förhindra dubbelräkning och överkompensation.
- Det behövs ett tydligt regelverk som säkerställer att upptagen verkligen är permanenta, mätbara, verifierbara, additionella, och långsiktigt robusta.
- Struktur för kolinlagring från biologiska råvaror: Det saknas för närvarande en struktur för kolinlagring i markanvändningssektorn, som anses som icke-permanenta upptag. Detta behöver klargöras och regleras för att undvika konkurrensnackdelar för in dessa sektorer och att klimatnyttan bedöms över hela livscykeln.

Länsstyrelsen Gävleborg ser generellt positivt till permanenta upptag och bedömer att det är en viktig förutsättning att EU ska kunna nå klimatneutralitet. Samtidigt krävs höga kvalitetskrav och tydliga regler med konkurrenskraftiga villkor för alla sektorer hur det ska inkluderas i EU ETS så att ambitionsnivån och trovärdigheten för systemet säkerställs och investeringar stimuleras.

Utveckling av marknadsstabilitetsreserven (MSR)

Kommissionen föreslår att marknadsstabilitetsreserven (MSR) anpassas till ett EU ETS med en längre ambitionsnivå och flera nya flexibiliteter. Tröskelvärden för det totala antalet utsläppsrätter i omlopp (TNAC) ska göras mer dynamiska och intaget till reserven minskas. Utöver det så har kommissionen föreslagit att nuvarande annulleringsmekanism bör tas bort.

Länsstyrelsen Gävleborg ser problem med förslaget, framförallt att ta bort annulleringsmekanismen.

För Gävleborg och Sverige är klimatomställningen central för samhällets och det regionala näringslivets utveckling och konkurrenskraft. Länsstyrelsen Gävleborg bedömer att förslaget om lägre intag i reserven, tidigare återföring, samt att sluta annullera utsläppsrätter, innebär att fler utsläppsrätter förblir tillgängliga i systemet. Detta medför risker för:

- Försvagad knapphet av utsläppsrätter i omlopp och därmed sänkt ambitionsnivå av EU ETS.
- Minskade incitament för företag att investera i klimatomställning och utsläppsminskade åtgärder.

Länsstyrelsen Gävleborg anser att MSR bör behålla sin nuvarande funktion för att säkerställa en stabil och förutsägbar marknad. Att ta bort annulleringsmekanismen innebär att MSR i mindre utsträckning än idag kommer att kunna motverka att det byggs upp stora överskott av utsläppsrätter. Överskott av utsläppsrätter ger ett lägre pris, vilket försämrar de ekonomiska incitamenten och konkurrenskraften för verksamheter som går före i klimatomställningen. Länsstyrelsen Gävleborg framhåller vikten att det fortsatt ska löna sig för aktörer i EU ETS att gå före och investera i klimatomställningen, och att det ska kunna leda till annullering av utsläppsrätter från reserven även framöver.

Utveckling av fri tilldelning

Kommissionen föreslår att fri tilldelning förlängs efter 2030 med olika regler för CBAM-sektorer och övriga sektorer. Samtidigt skärps

villkoren för fri tilldelning genom ökade krav på att ta fram investeringsplaner och att faktiskt genomföra investeringar.

Länsstyrelsen Gävleborg bedömer att förlängd fri tilldelning är problematisk, men skärpta krav på att ta fram investeringsplaner att faktiskt genomföra investeringarna i så fall är nödvändiga.

Fortsatt fri tilldelning av utsläppsrätter medför risker för:

- Försvagade prissignaler och ambitionsnivå, vilket minskar incitamenten för klimatomställning och investeringar i utsläppsminskande åtgärder.
- Konflikt med internationella handelsregler, särskilt i förhållande till införandet av CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism).

CBAM är på väg att implementeras och det planeras även att utökas till ytterligare produkter så bör också dessa gratis utsläppsrätter fasas ut i samma tak – så som det var tänkt ursprungligen. Annars riskeras utsläppshandelssystemets integritet att försvagas.

Länsstyrelsen Gävleborg välkomnar att, i den mån fri tilldelning behålls, villkoren för detta skärps, till exempel genom krav på att anläggningar ska lämna in en bindande plan för investeringar i utfasning av utsläpp.

Krav på att avfallsförbränning ska inkluderas i EU ETS

Kommissionen föreslår att all förbränning av icke-farligt avfall successivt inkluderas i EU ETS under perioden 2031–2034, kombinerat med möjlighet till nationellt undantag under vissa förutsättningar. Sverige, tillsammans med några andra medlemsstater, har redan sedan tidigare valt att inkludera avfallsförbränning i EU ETS.

Länsstyrelsen Gävleborg ser att det är svårt att bedöma förslaget utifrån ett regionalt perspektiv.

Länsstyrelsen Gävleborg vill dock lyfta vikten att:

- Pågående satsningar på utsortering och cirkulering av material, särskilt plast, inte påverkas negativt.

- Inkludering av avfallsförbränning inte medför konkurrensnackdelar för Sverige, då full inkludering först sker 2034. Den långa övergångsperioden riskerar att fördröja investeringar i CCS (Carbon Capture and Storage) och andra utsläppsminskande åtgärder.

Användning av auktionsintäkter

Kommissionen föreslår ett nytt krav på användning av auktionsintäkter där minst 50% av en medlemsstats auktionsintäkter ska gå till verksamheter som omfattas av EU ETS.

Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på att större andelar av ETS-intäkterna allokeras till prioriterade områden som kan generera snabba utsläppsminskningar, såsom fossilfri energi, rena och förnybara drivmedel, och grön industriell omställning. Dessa medel kan bidra till att öka omställningstakten. Intäkterna från auktionering av utsläppsrätter är betydande och Länsstyrelsen Gävleborg anser att ETS-intäkter bör bidra till regional omställningskapacitet. Det är därför viktigt att dessa i första hand används för att minska utsläppen inom EU ETS, i synnerhet inom basindustrins omställning. Länsstyrelsen Gävleborg anser att ETS-intäkterna även bör gå till, alternativt kompletteras med, mekanismer som gör att regioner där betydande investeringar och klimatnytta realiseras får tillgång till tillräckliga resurser för energi- och transportinfrastruktur, bostadsbyggande och annan samhällsinfrastruktur.

Innovationsfonden, Moderniseringsfornden och Industrial Decarbonisation Bank (IDB)

Kommissionen föreslår att Innovationsfonden och Moderniseringsfonden förlängs efter 2030, med vissa revideringar i utförandet av fonderna. Dessutom föreslås inrättandet av en Industrial Decarbonisation Bank, ett nytt finansieringsinstrument som från 2028 som ska stödja uppskalning och införande av teknik och processer som minskar utsläppen från anläggningar som omfattas av EU ETS.

Länsstyrelsen Gävleborg är positiv till dessa lösningar för att allokera resurser till omställningen. Samtidigt så anser Länsstyrelsen Gävleborg att det är svårt att bedöma förslaget utifrån ett regionalt perspektiv och de konkreta effekterna för verksamheter i länet.

ETS as a service

Kommissionen föreslår införandet av tjänsten ”ETS as a service” genom vilken EU kan ge stöd till länder utanför EU i syfte att främja internationell koldioxidprissättning och underlätta samverkan mellan EU ETS och andra utsläppshandelssystem.

Länsstyrelsen Gävleborg välkomnar införande av åtgärder som främjar implementering av prissättning av koldioxidutsläpp i länder utanför EU. Klimatfrågan är global och hela världen behöver accelerera omställningen för att Parisavtalet ska nås. Instrument som stimulerar till klimatomställning även utanför EU är därför välkomna verktyg för att sprida fungerande system för klimatomställning utanför EU:s gränser. Industrin i Gävleborg, och i Sverige, konkurrerar på en internationell marknad. Det finns risk för koldioxidläckage eller försämrade konkurrensvillkor om inte verktyg används för att hantera skillnader i klimatpolicy mellan EU och marknader utanför EU. Därför välkomnas system som CBAM och ETS as a service.

Förslag som INTE tas upp specifikt i detta remissvar

Länsstyrelsen Gävleborg har valt att inte ta ställning till vissa förslag, på grund av svårigheter att bedöma både relevansen och effekterna regionalt i Gävleborgs län. Punkter som Länsstyrelsen Gävleborg inte yttrar sig kring:

- Incitament för CCU
- Sjöfarten i EU ETS
- Flyget i EU ETS
- Flera verksamheter i ETS
- 95%-regeln i ETS
- Utveckling av ETS 2

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av landshövding Carina Ståhl Herrstedt med samordnare Sandro Benz som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Veronica Lauritzsen, länsråd, Christoffer Carstens, enhetschef, Lise Ekenberg, avdelningschef medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.