



kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.kl@regeringskansliet.se
ruben.lonngren@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över remiss av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Er beteckning: KN2026/01568

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på delar av förslaget och tillstyrker flera av de föreslagna ändringarna. Andra delar inklusive förslaget om den linjära reduktionsfaktorn riskerar att försvaga incitamenten för omställning av länets processindustrier och etablering av ny fossilfri teknik samt försvaga konkurrenssituationen för aktörer som gått före.

Västernorrlands energi- och klimatstrategi har en långsiktig inriktning mot minskade utsläpp, effektivare resursanvändning och hållbar elförsörjning. Länsstyrelsen har förståelse för kommissionens förslag att stärka EU:s konkurrenskraft, men konstaterar att en långsammare minskning av territoriella utsläpp inte ligger i linje med länets strategi. Förslaget riskerar att minska förutsägbarheten och missgynna de aktörer som varit i framkant och investerat i elektrifiering, energieffektivisering och fossilfri produktion utifrån förväntningar om ett successivt skärpt utsläppstak och långsiktigt robust koldioxidprissignal.

Västernorrland har stora möjligheter att bidra till en nationell och global omställning, men prissignalen inom ETS behöver bibehålla en tydlig och förutsägbar riktning så att industrier har de långsiktiga ramvillkor och incitament som behövs för att ta stora investeringsbeslut mot fossilfrihet.

Övriga synpunkter:

- Länsstyrelsen avstyrker omfattande användning av internationella krediter.

- Länsstyrelsen tillstyrker incitament för bio-CCS och permanenta upptag, men avstyrker att nya utsläppsrätter tillförs utöver taket.
- Länsstyrelsen tillstyrker att fri tilldelning villkoras mot konkreta omställningsinvesteringar, men avstyrker en förlängning av den fria tilldelningen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om öronmärkning av auktionsintäkter, särskilt till elnät kring industrikluster, och framhåller att Sverige bör säkerställa att intäkter tillfaller regioner där omställningen sker för utbyggnad av samhällsinfrastruktur.
- Länsstyrelsen tillstyrker att flyg och sjöfart inkluderas i högre grad. Förslaget bör ge ännu starkare incitament för förnybara flyg- och sjöfartsbränslen.

Övergripande synpunkter ur ett regionalt perspektiv

EU ETS är EU:s mest effektiva styrmedel för klimatomställningen. Det grundläggande syftet med utsläppsminskningar är att skydda samhället och befolkningen mot klimatförändringarnas konsekvenser, i enlighet med EU:s åtaganden i Parisavtalet. Västernorrland är en stor producent av förnybar el och har stora biogena tillgångar, och har därmed goda förutsättningar för nya etableringar av produktion av förnybart bränsle, export av utsläppssnåla produkter och omställning av processindustrin. Länsstyrelsen anser att EU ETS bör användas aktivt för att bygga upp en stark och konkurrenskraftig europeisk produktionskapacitet.

Kommissionens förslag innebär en sänkt takt för minskningen av utsläppsrätter, förlängd fri tilldelning, samt en större andel som kan kompenseras med internationella krediter. Länsstyrelsen bedömer att detta sammantaget försvagar styrsignalen och sänker ambitionsnivån. En långsammare årlig utsläppsminskning inom EU ETS riskerar att negativt påverka den långsiktiga konkurrenskraften för verksamheter i länet, Sverige och EU.

Gällande tillämpningen av 95 %-regeln (tröskelvärde för fossila bränslen vid bränslebyte/biomassa), noterar Länsstyrelsen att nuvarande utformning riskerar att skapa olämpliga incitament för företag att behålla viss fossil bränsleanvändning enbart för att

stanna kvar i systemet. Detta riskerar att missgynna föregångare som ställt om och hämmar aktörer i Västernorrland som har goda möjligheter att ställa om till 100 % förnybar produktion.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till Kommissionens ambitioner om förenkling och minskad administrativ börda (särskilt gällande samordnad rapportering och förenklade verktyg), och understryker samtidigt vikten av att förenklingarna inte får leda till försämrad kontroll eller otydliga regler.

Länsstyrelsen avstår från att yttra sig över övriga delar av förslaget och hänvisar till Naturvårdsverket angående förslagen för MSR, CBAM och inkluderingen av avfallsförbränning.

Utsläppstaket och den linjära reduktionsfaktorn (LRF) (art. 9)

Länsstyrelsen bedömer att förslaget till lägre reduktionstakt innebär en mindre tydlig klimatstyrning och mer osäkra förutsättningar för investering i omställningen. Västernorrland har stora möjligheter att bidra till en omställning med lägre globala utsläpp, men då behöver styrsignalen genom priset på utsläppsrätter vara långsiktigt förutsägbart. Stora investeringsbeslut för omställning av länets processindustri och etablering av fossilfri produktion behöver stabila ramvillkor och en långsiktig prisbild. Ökad osäkerhet innebär risker för företag som redan har fattat investeringsbeslut i omställningen, inklusive många stora företag i de norra länen. Om det ambitiösa ramverket försvagas drabbar det de föregångare som vågat satsa på klimatomställningen. En försvagning av prissignalen inom EU ETS riskerar att försämra Sveriges och EU:s konkurrenskraft, minska incitamenten för länets processindustrier att ställa om, och försämrar konkurrensvillkoren för de företag som redan investerat i fossilfri teknik.

Länsstyrelsen framhåller att ett stabilt ETS bidrar till investeringar i förnybar energi som i sin tur reducerar exponeringen mot volatila priser på fossila bränslen, som vi ser allt oftare i ett instabilt världsläge. Länsstyrelsen betonar därför vikten av att analysera förslagets påverkan på länets och Sveriges energisäkerhet och försörjningstrygghet.

De samhällsekonomiska kostnaderna för att senarelägga utsläppsminskningarna behöver beaktas. Enligt IPCC¹ är snabba och

¹ IPCC AR6, 2023, kap. 4.2

varaktiga utsläppsminskningar det mest effektiva sättet att minska framtida kostnader för klimatanpassning, förluster och skador, samt strukturell inlåsning i fossil infrastruktur. En långsammare omställning kan minska kostnader på kort sikt men kan medföra behov av snabbare och dyrare åtgärder längre fram. Investeringar i inhemsk omställning kan därför stärka ekonomins motståndskraft mot klimatrelaterade störningar.

Det är inte tydligt hur revideringsförslaget förhåller sig till andra instrument för utsläppsminskningar, såsom ESR och LULUCF, och hur det övergripande utsläppsmålet till 2040 ska fördelas mellan ETS och andra sektorer. Förslaget kan innebära ett ökat beroende av utsläppsminskningar inom andra sektorer. Minskade ambitioner inom ETS bör motsvaras av ökade ambitioner inom andra områden för att kompensera för eventuell minskad effekt av ETS. Samtidigt bedöms flera medlemsstater inklusive Sverige för närvarande ha svårt att nå målen inom ESR och LULUCF till 2030. Ytterligare anspråkstagande av utsläppsutrymme försvårar möjligheterna att klara Parisavtalet. Systemet behöver möjliggöra flexibilitet där det inte finns andra alternativ, men samtidigt inte livstidsförlänga fossila strukturer. Länsstyrelsen Västernorrland ställer sig bakom Naturvårdsverkets bedömning² att fokus bör ligga på utsläppsminskningar inom ETS sektorer där det är enklast att minska utsläppen, och istället tillåta eventuella flexibiliteter där utsläppsminskningar är svårare.

Kommissionens formulering om "svårreducerade utsläpp" (hard-to-abate) inom ETS sektorer bör definieras tydligare och på ett transparent sätt redogöra för vilka kriterier som ska tillämpas. Om definitionen blir för bred och otydlig finns risk att den skapar utrymme för undantag eller anpassningar som minskar styrmedlens effektivitet. Exempelvis, har en sådan sektor höga omställningskostnader på grund av avsaknad av tekniska alternativ eller på grund av bristande infrastruktur, otillräckliga investeringar i det enskilda landet eller annat som kan åtgärdas med styrmedel.

Internationella krediter (art. 9b)

Länsstyrelsen Västernorrland avstyrker förslaget.

Förslaget öppnar i praktiken för möjligheten att köpa internationella utsläppskrediter från 2036 istället för snabb utsläppsminskning. Syftet är att minska behovet av inhemska utsläppsminskningar med

² *[Analys: EU-kommissionens översyn av EU ETS](#)

5 procentenheter till 2040. Klimatramverket bör i första hand utformas så att klimatmålen kan nås genom utsläppsminskningar inom unionen, istället för genom internationella krediter. Även om internationella krediter inte direkt integreras i EU ETS så innebär förslaget en sänkt ambitionsnivå inom EU ETS. Att öppna för omfattande användning av internationella krediter riskerar att minska efterfrågan på utsläppsrätter och därmed urholka prissignalen för inhemska utsläpp och minska incitamenten för investeringar i fossilfri teknik och omställning av processindustri i Västernorrland.

Internationella krediter är förenat med osäkerheter, kring bland annat beräkning av utsläppsminskningar, permanens, additionalitet, och risken för dubbelräkning. Det finns starkare evidens för att ETS är ett effektivt instrument för utsläppsminskningar. Krediter kan inte likställas direkt med utsläppsminskningar inom ETS, där utsläppsredovisningen har hög permanens och liten mätosäkerhet. Sektorerna som omfattas av ETS behöver ha en hög omställningstakt för att målen om nettonollutsläpp inom unionen ska nås.

Medel för att förvärva internationella krediter bör istället användas för att stärka konkurrenskraften i EU genom investeringar i omställning.

Enligt förslaget ska det reviderade systemet ställa ”robusta krav” på krediterna. ”Robusta krav” behöver preciseras för att Länsstyrelsen ska kunna göra en bedömning.

Permanent upptag, avskiljning och lagring i ETS (art.9c)

Förslaget att underlätta utvecklingen av CCS och bio-CCS ligger i linje med målet om nettonollutsläpp. Utsläppsminskningar bör dock prioriteras framför compensation genom koldioxidlagring. Länsstyrelsen Västernorrlands utgångspunkt är att regelverket inte bör utformas så att det ökar det sammanlagda utsläppsutrymmet inom EU ETS eller försvagar den långsiktiga prissignalen.

Länsstyrelsen tillstyrker att förslaget skapar incitament för permanenta upptag och att förslaget tydligt anger den maximala mängd permanenta upptag som ska kunna användas inom EU ETS 2031–2040. Det ger förutsägbarhet. Länsstyrelsen hade även önskat förslag för finansiering innan 2031, mot bakgrund av de långa ledtiderna för utveckling och etablering.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att tillföra nya utsläppsrätter till ETS för att göra detta. Utsläppstaket hade i så fall behövt justeras med motsvarande mängd för att säkerställa att det inte skapar ökat utsläppsutrymme. Permanenta upptag kommer på sikt troligtvis även att behövas för att kompensera kvarvarande utsläpp utanför EU ETS för att klara Parisavtalet. Vidare bedömer Länsstyrelsen att det behövs kompletterande åtgärder för att bygga upp den infrastruktur och marknadsförutsättningar som behövs för att hantera den stora volym permanenta negativa utsläpp som krävs för att klara Parisavtalet.

För djupare analys av förslagets detaljutformning hänvisar Länsstyrelsen till Naturvårdsverket.

Fria tilldelningar (art. 10a, 10b)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att villkora fria tilldelningar mot konkreta planer på investeringar i omställning inom EU och genomförande av planerna. Begreppet ”betydande utsläppsminskningar” i villkorandets formulering behöver dock definieras tydligare. Avsaknaden av kriterier gör det svårt att bedöma förslagets effekter. Länsstyrelsen betonar även vikten av att administrationen för företag blir så lätthanterlig som möjligt.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att förlänga den fria tilldelningen längre än den nuvarande perioden. En för omfattande fri tilldelning kan försvaga prissignalen och därmed incitamenten för att investera i omställning av processindustri i länet. Förlängd fri tilldelning begränsar också auktionsintäkter som bör gå till breda investeringar i omställning i norra Sverige och Västernorrland.

Länsstyrelsen betonar vikten av att utfasningen av fri tilldelning samordnas och linjeras med CBAM:s införande för att undvika koldioxidläckage och säkerställa jämna konkurrensvillkor på en internationell marknad.

Finansiering och auktionsintäkter (art. 10-10d)

Utökad finansiering för klimatomställningen är positivt.

Länsstyrelsen ställer sig därför positiv till införandet av en ”Investment Booster” inom ramen för Industrial Decarbonisation Bank. Länsstyrelsen har inte kunnat bedöma de konkreta effekterna för verksamheter i länet och avstår därför från yttrande om specifika ändringar. Länsstyrelsen hänvisar till Kommerskollegiets remissvar för analys av hur stödutformningen kan påverka

konkurrenssituationen för verksamheter som tidigt minskat sina utsläpp jämfört med de som avvaktar.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om skärpta krav för hur medlemsstater använder auktionsintäkter från ETS. Minst 50 % ska gå till prioriterade områden som kan generera snabba utsläppsminskningar; förnybar energi, rena drivmedel (särskilt för flyg och sjöfart), elnät, cirkulära åtgärder och industriell omställning (Artikel 10.3). Dessa områden är också prioriterade i Västernorrlands energi- och klimatstrategi. Länsstyrelsen välkomnar särskilt skrivningen om elnät kring industrikluster i artikel 10.3b eftersom elnätskapaciteten i regionen behöver stärkas för att inte bli en flaskhals för de stora industriella omställningsprojekt som aviserats i länet. Vi har ett produktionsöverskott, men kan inte ansluta industrier på många platser på grund av ett underdimensionerat nät. Länsstyrelsen tillstyrker också skrivningen i artikel 10.3g om att intäkter ska stötta kommuner i genomförandet av cirkulära åtgärder högre upp i avfallshierarkin.

Samtidigt ger förslaget (Artikel 10a.6) fortsatt utrymme för medlemsstaterna att välja bland användningsområden, och säkerställer därför inte i sig att resurserna går dit industrins behov är som störst. Medlemsstaterna får fortsatt kompensera sektorer som löper risk för koldioxidläckage för betydande indirekta ETS-kostnader som uppkommit genom att kostnaden för utsläppsrätter överförts till elpriset. Kompensation av indirekta utsläppskostnader adresserar främst konsekvenserna av ett fossilintensivt system. Därför finns skäl att undersöka om auktionsintäkter i högre grad bör användas för investeringar som minskar elproduktionens utsläpp och långsiktigt reducerar behovet av sådan kompensation.

Länsstyrelsen föreslår att undersöka möjligheten att en ytterligare andel av ETS-intäkterna går till mekanismer som gör att de regioner där betydande investeringar och klimatnytta realiserar får tillgång till nödvändiga resurser för energi- och transportinfrastruktur, bostadsförsörjning och annan samhällsinfrastruktur. För att investeringar ska realiserar i praktiken krävs tillräckliga samhälleliga förutsättningar. Intäkter bör därför också gå till regional omställningskapacitet i form av infrastruktur för elnät, fossilfria transporter, energieffektivisering, bostäder, kompetensförsörjning, forskning och innovation, CCS, samt cirkulära regionala värdekedjor.

Kommunerna spelar en central roll i att möjliggöra omställningen hos ETS-verksamheter samt nyetableringar som bidrar till

utsläppsminskning inom ETS, genom fysisk planering, bostadsförsörjning, energi, vatten, avfall, transporter, räddningstjänst och annan samhällsservice. I mindre kommuner i Västernorrland finns en risk att den stora potentiella klimatnyttan i stora investeringar inte motsvaras av tillräckliga resurser för de kringliggande förutsättningarna.

Sverige bör säkerställa att intäkter från utsläppshandeln i högre grad blir tillgängliga regionalt och kan omsättas i konkreta investeringar där utsläppsminskningarna ska genomföras.

Flyg och sjöfart i ETS (art. 3c-3gg, art. 10)

Länsstyrelsen tillstyrker att sjöfart och flyg inkluderas i ETS i större utsträckning, inklusive mindre fartyg. Länsstyrelsen Västernorrland välkomnar styrmedel som stimulerar ökad produktion av förnybara bränslen. Länsstyrelsen framhåller behovet av ännu högre krav och tydligare incitament för de investeringar som krävs för att bygga upp en europeisk produktion av hållbara flyg- och fartygsbränslen.

Krav på att affärsflyget ska framföras hållbart för att erhålla utsläppsrätter är välkommet. Dock bör begränsningen till eldrift eller vätgas ersättas med klimatkrav som också öppnar för andra förnybara bränslen.

Det finns stor potential för etablering och utveckling av produktion av e-SAF, bio-SAF och e-metanol i Västernorrland och de norra länen. Sverige och länet har god tillgång till biomassa, biogena koldioxidkällor och förnybar elproduktion jämfört med övriga EU-länder. Styrmedel som stimulerar ökad produktion av förnybara bränslen kan bidra till stärkt konkurrenskraft, försörjningstrygghet och fossilfrihet i Sverige.

Förslaget bör därför utformas för att ge ännu tydligare incitament och hårdare krav som kan styra mot ökad investering i SAF-industri. Om förslaget urvattnas i slutförhandlingar dämpar det ytterligare långsiktiga prissignaler på utsläppsrätter, vilket gör SAF mindre konkurrenskraftigt mot fossila bränslen.

Länsstyrelsen ser även att förslagets samordning med ReFuelEU Aviation behöver säkerställas. Osäkerhet om EU kommer att hålla fast vid kraven utgör ett hinder för de långsiktiga investeringar som behövs för ökad produktion. Sverige behöver signalera att det är viktigt att kursen bibehålls.

ETS as a service (art. 25b)

Länsstyrelsen Västernorrland välkomnar införande av åtgärder som främjar implementering av koldioxidprissättning i länder utanför EU.

Industrin i norra 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.

Länsstyrelsen noterar att ett försvagat ETS riskerar att skicka en svagare internationell signal i en tid då flera länder utvecklar eller överväger egna utsläppshandelssystem, vissa i dialog med EU.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med energi- och klimatstrateg Alva Barchéus som föredragande. I den slutliga handläggningen har också energi- och klimatstrateg Moa Sving Gustafsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post vasternorrland@lansstyrelsen.se, postadress Länsstyrelsen Västernorrland, 871 86 Härnösand, eller ring vår växel 0611-34 90 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/vasternorrland.

Du kan läsa om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på Länsstyrelsens webbplats:
www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/personuppgifter