vti

Klimat- och näringslivsdepartementet
Klimatenheten

YTTRANDE
2026-10-19

Diarienummer (VTI)
2026/0295-1.3
Er beteckning
KN2026/01568

Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerade remiss.

Förslaget till revidering baseras på det övergripande syftet att säkerställa fortsatta utsläppsminskningar, genom att uppnå en utsläppsminskning på 90 procent till 2040 jämfört med 1990 års nivåer samt nå nettonollutsläpp 2050, samtidigt som EU:s konkurrenskraft värnas.

Förslaget kan grupperas i fyra huvudområden: antal årliga utsläppsrätter (cap, MSR, removals), stöd för investeringar, samt sjöfartens respektive flygets roll. Vårt yttrande består dels av övergripande och generella synpunkter, dels av synpunkter inom varje ovanstående område med särskilt fokus och bäring på transportsektorn.

Först vill vi emellertid väcka några övergripande frågor som har koppling till vårt yttrande. Hur hanterar EU komplicerad lagstiftning och hur demokratiskt förankrad är EU:s alltmer komplicerade lagstiftning? Hur ska kraven på transparent vetenskapligt underlag kunna säkerställas i lagstiftningsarbetet? Hur ska det faktum att politik inte kan vara 100 procent grundat på evidens hanteras?

Vidare finns det ganska få lättillgängliga konsekvensanalyser av de föreslagna revideringarna. Impact assessment lyfter fram många synpunkter, men på grund av bristande referenser är det ofta svårt att följa resonemanget. Överlag finns det förhållandevis få analyser av EU:s klimatpolitik särskilt för sjö- och luftfarten.

Övergripande och generella synpunkter

VTI vill framhäva att en långsiktigt stabil prispolitik som EU ETS och EU ETS 2 syftar till att åstadkomma är fundamentet för en effektiv politik för minskade utsläpp av koldioxid från transporter.

EU:s utsläppshandelsdirektiv lider dock av ett visst demokratiskt underskott eftersom medborgarna inte presenteras scenarier för hur det kan öka kostnader i vardagslivet och vad kostnaderna för klimatförändringar kan bli, samt att ett underlag för att bedöma konsekvenser

för Sverige saknas (Pyddoke, 2025). Det är också generellt svårt att genomskåda vilka konsekvenser som analyserats med avseende på kritiken av överreglering inom EU (Draghi 2024) och av undermålig granskning av nya regler (Bucher och Golberg 2026). Det senare hävdas i en rapport från Tankesmedjan Bruegel (Bucher och Golberg 2026) som påminner om de risker för överreglering som Draghirapporten (Draghi, 2024) pekat på och som innebär en snabb ökning av stocken av regleringar inom EU, vilken riskerar att hämma produktivitetsutvecklingen inom EU. De pekar också på de institutionaliserade analyserna av ny EU-lagstiftning i form av Konsekvensbedömningar (Impact assessments) och granskningen av dessa genom Nämnden för lagstiftningskontroll (the Regulatory Scrutiny Board, RSB). Bucher och Golberg (2026) pekar på att många nya lagförslag genomförs utan konsekvensbedömning och att många konsekvensbedömningar underkänns av Nämnden för lagstiftningskontroll.

Antal årliga utsläppsrätter

I förslaget diskuteras hur inkluderingen av negativa utsläpp (removals), flygresor till och från EU, samt förändringar i MSR (Market Stability Reserve) påverkar utsläppsutrymmet. Tillgång till en rad olika prisscenarier skulle möjliggöra att sektorsspecifika kostnadsnyttoanalyser kan genomföras. VTI anser att EU-kommissionen bör ansvara för att prisscenarier av det slaget tas fram.

Att inkludera flygresor till och från EU ligger i ett teoretiskt perspektiv i linje med samhällsekonomisk prissättning, vilket VTI ställer sig positiv till. Hälften av utsläppen från sjötransporter till och från EU omfattas av EU ETS, och ett liknande system skulle kunna fungera även för flyget. Det är dock möjligt att flygbolag ändrar sina rutter och skapar flygplatshubbar precis utanför EU ETS-området, vilket kan leda till koldioxidläckage. I impact assessment bedöms den risken som liten, men den analysen är dock relativt grunt genomförd. Fler analyser av effekterna av att inkludera fler flygresor inom EU ETS skulle vara bra för ett mer välgrundat beslutsunderlag.

I impact assessment lyfts också risker kopplade till EU ETS-reformen och MSR fram. EU-kommissionen framhåller att den nuvarande utformningen av MSR, i kombination med en allt stramare marknad, kan bidra till ökad prisvolatilitet och högre transaktionskostnader. Detta är något som bör beaktas eftersom investeringar kräver förutsägbara priser och eftersom ökade investeringar är ett av förslagets mål kan en revidering av MSR som bidrar till mer stabila prissignaler vara motiverad. Såvitt VTI tolkar det kommer inte EU ETS 2 att ta höjd för att utsläppen kan minska om priset ökar av andra orsaker än utsläppsrättspriser. Efterfrågans priselasticitet på kort sikt är normalt sätt relativt liten, vilket innebär att minskad efterfrågans dämpande effekt via minskat pris på utsläppsrätter också väntas vara liten på kort sikt. Just nu ser vi stora prisökningar till följd av krisen i Mellanöstern. Det är också skälet till att den svenska regeringen tog initiativ till temporära skattesänkningar. Den svenska regeringen ansåg uppenbarligen att stora plötsliga prisökningar inte var önskvärda. VTI anser därför att det är rimligt att EU ETS 2 inte bidrar till ytterligare prisökningar om priserna ökar av andra skäl.

VTI saknar också ett underlag som beskriver hur uppskjuten måluppfyllelse påverkar ackumulerade utsläpp och därmed hur prisbanor behöver stiga snabbare närmare 2050.

Investeringar

VTI är i stort sett positiv till att investeringar stödjs genom Industrial Decarbonisation Bank. Särskilt inom flyg och sjöfart kan stöd behövas för att utveckla och skala upp nya tekniker. Knäckfrågan är dock vilka projekt som ska stödjas och i vilken omfattning. VTI saknar också en diskussion kring den växande kritiken att stöd till ny teknik är ineffektiv. Detta är i sig inte skäl för att utesluta stöd till ny teknik, men kritik av detta slag behöver på något sätt beaktas.

Som exempel finns en studie från Norge (Gaarder m.fl., 2026) som visar att klimatstöd inte ges till projekt med största utsläppsminskningspotentialen. Vidare visar Barwick m.fl. att ”attribute-based subsidies” är effektivare än allmänna ”uniform subsidies”. Kostnadseffektiva stöd kräver således välgrundade beslut om vilka teknologier som bör stöttas. Detta kan vara speciellt viktigt inom sjöfart, där just nu metanol, ammoniak och vätgas alla spekuleras vara framtida teknologier för hållbarhet. Borde vi satsa på alla, eller bara en, och hur ska vi i så fall bestämma vilken?

Det är förvisso väl förenligt med ekonomisk teori att ge stöd till ny teknik. Men, vi vill härmed peka på att ökad stödgivning, förutom att öka chanserna för en snabbare teknikutveckling också medför väl kända risker. Dessa innebär att stora resurser läggs på projekt med små chanser att bidra till den önskade teknikutvecklingen. Forskningen om stöd till ny teknik visar på en mångfald av fallgropar och risker för slöseri. Ett sent forskningsbidrag är Henrekson m.fl. (2024). Flera revisionsrapporter (exempelvis European Court of Auditors, 2026) pekar också på dessa risker. Det är således viktigt att beakta kunskapen om hur risker kan minskas när nya stöd utformas.

Luftfart

VTI ställer sig positiv till att privat- och affärsflyg inkluderas i EU ETS.

VTI instämmer också i kritiken mot CORSIA:s ineffektivitet, både när det gäller genomförandet i olika länder och kvaliteten på utsläppskrediterna. Detta talar för att utveckla EU ETS och inkludera utsläppen från flyg till och från EU inom EU ETS (exempelvis med halva utsläppen som inom sjöfart), men också för att fortsätta arbetet med starkare globala styrmedel. Enligt EU-kommissionen gäller att ”Formal participation does not necessarily mean binding implementation”, vilket talar för att flygets roll i EU ETS borde först och främst stärkas då det är svårt att komma överens om globala styrmedel (Barrett, 1994).

Sjöfart

VTI ställer sig positiv till att inkludera mindre fartyg (400-5000 bruttodräktighet) inom EU ETS (Vierth m.fl., 2024), särskilt när vägtransporter kommer att omfattas av EU ETS 2. Det kan bidra till mer likvärdiga förutsättningar för olika trafikslag och därmed leda till högre effektivitet inom transportsektorn.

För stödet till alternativa bränslen har VTI samma synpunkt som för investeringsstödet; alltså att stödet måste planeras väl och om alla bränslen ska stödjas eller bara vissa. Riktigt stora stöd för

verkligt transformativa teknikskiften behöver också koordineras på EU-nivå. Just nu är förslaget att stödnivån skulle vara högre för syntetiskt producerade bränslen än för biobränslen vilket är i linje med regelverket i FuelEU Maritime där syftet är att främja användningen av syntetiska bränslen.

Den dubbla finansiella bördan mellan EU ETS och IMO bör också hanteras. Den kan dock bli mindre om EU ETS och FuelEU Maritime stimulerar användningen av grönare bränslen. Enligt IMO-ramverket som planerades 2025 kan detta minska eller eliminera rederiernas skyldighet att köpa remedial units. Detta bör ingå i analysen. Den administrativa bördan kan däremot kvarstå även om rederierna inte behöver betala under båda systemen. Dubbla krav på rapportering och verifiering kan därför vara ett reellt problem.

IMO-ramverket bör analyseras tillsammans med både EU ETS och FuelEU Maritime. Jämförelsen mellan IMO:s livscykelperspektiv och EU ETS:s utsläpp ombord är relevant, men FuelEU Maritime omfattar redan livscykelutsläpp. EU bör också tydliggöra sin syn på hur den möjliga IMO-fonden ska förvaltas och hur IMO-reglerna ska genomföras och kontrolleras.[1] Vilket ansvar ska ligga på enskilda stater respektive på IMO?

När det gäller avsnittet ”EU ETS och MRV som tjänst” är VTI generellt positiv till förslagen. Att erbjuda andra länder möjlighet att ansluta sig till EU ETS kan vara enklare och mer effektivt än att nå en kompromiss om globala styrmedel. Samma resonemang gäller även för luftfarten.

Referenser

Barrett, S., 1994, Self-Enforcing International Environmental Agreements. Oxf. Econ. Pap. 46, 878–894.

Barwick, P.J., Kwon, H., Li, S., Environmental Externalities, Product Attributes, and Market Power: Implications for Government Subsidies, https://panlebarwick.github.io/papers/Yr24_ABS_VoxChina.pdf.

Bucher, A., Golberg, E., 2026, Better regulation in the European Union needs a fresh start, Bruegel, Policy Brief 01/2026.

Draghi, M., 2024, *The future of European competitiveness*, European Commission, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

European Court of Auditors, 2026, Innovation Fund – High potential, but slow progress and little impact on emissions reduction.

Gaarder, I., Grindaker, M., Meling, T.G., Mogstad, M., 2026, GREEN WASTE, Working paper, https://www.nber.org/papers/w34649.

[1] Se https://www.imo.org/en/mediacentre/hottopics/pages/faqs-the-imo-net-zero-framework.aspx.

Henrekson, M., Sandström, C., Stenkula, M., 2024, Moonshots and the New Industrial Policy - Questioning the Mission Economy, Springer Nature.

Pyddoke, R., 2025, Hur kan Sverige uppnå en hållbar demokratisk förankring av ändamålsenlig klimatpolitik? Ekonomisk Debatt, nr 8/2025.

Vierth, I., Ek, K., From, E., Lind, J., 2024. The cost impacts of Fit for 55 on shipping and their implications for Swedish freight transport. Transp. Res. Part Policy Pract. 179, 103894. https://doi.org/10.1016/j.tra.2023.103894

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Mattias Viklund. Yttrandet har i huvudsak tagits fram av forskare Saana Ollila och senior forskare Roger Pyddoke. Forskningschef Jan-Erik Swärdh har sammanställt yttrandet.

Mattias Viklund
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI