

Remiss: Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Svemin är branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Svemin representerar cirka 70 företag med drygt 15 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsföretagen finns i hela landet. Metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen medan kalkstensfyndigheterna främst finns på Gotland.

Bakgrund

EU-kommissionen (KOM) presenterade i juli 2026 förslag på hur EU:s utsläppshandelssystem (ETS) ska utvecklas efter 2030. Initiativet är en del i arbetet med att ge svar på hur klimatramverket ska anpassas till EU:s klimatmål för 2040 och klimatneutralitet till 2050.

Fundamenten för ETS ligger fast varav en central del i förslaget är en lägre årlig minskningstakt för den linjära reduktionsfaktorn (LRF) efter 2030. 3,7 procent/år under 2031–2035 och 1,7 procent/år från 2036 och framåt vilket kan jämföras med dagens nivå på 4,4 procent från 2028. Därtill föreslås att den fria tilldelningen förlängs, med olika regler för CBAM-sektorer och övriga sektorer, som ett fortsatt skydd mot koldioxidläckage, det vill säga när produktion och utsläpp flyttar till länder med lägre energi- och klimatkostnader. Förlängd fri tilldelning kombineras med skärpta villkor för investeringsplaner. Därtill föreslås en mer flexibel och anpassad marknadsstabilitetsreserv (MSR) till en krympande ETS-marknad där fler utsläppsrätter kan stanna kvar på marknaden under en längre tid. Därutöver föreslås nya regler för intäktsreglering, internationella krediter kopplade till Parisavtalets artikel 6, integration av permanenta koldioxidupptag i ETS, sektorsspecifika fallback-riktmärken efter 2030 samt en utvidgning av fler och mindre fartyg inom ETS från 2031.

Svemins ingångar

ETS är hörnstenen i EU:s klimatpolitik och central för att gruv- och mineralindustrins omställning och kapitalintensiva investeringar ska drivas på i Europa. Svemin stödjer ett ETS som kombinerar hög klimatambition med stärkt industriell konkurrenskraft. För att lyckas behöver regelverket belöna verklig klimatprestanda, skydda mot koldioxidläckage, ta hänsyn till sektorer med synnerligen svåreliminerade processutsläpp, samt säkerställa att utvinning och återvinning av råmaterial kan växa i linje med EU:s övriga industripolitiska mål.

Vår bransch präglas särskilt av att vi är pristagare på en global marknad där vi inte sätter priserna på produkterna vi säljer. Varje ökad kostnad slår direkt mot vår konkurrenskraft och förmåga att ställa om. Vi står inför stora investeringsbeslut kopplade till våra branschmål om fossilfri gruvbrytning 2035 och klimatneutralitet senast 2045 där konkurrenskraftiga el- och energikostnader blir de mest avgörande faktorerna för att investeringarna ska ske i Sverige. Vårt tydliga budskap till politiken är att hålla ett starkt fokus på en energi- och klimatpolitik som lägger grunden till konkurrenskraftiga el- och energipriser.

Svemins huvudsakliga synpunkter:

- Svemin betonar vikten av att EU:s klimatmål för 2040 och 2050 står fast och välkomnar att ETS grundläggande utformning bevaras och driver på för både utsläppsminskningar och en stark europeisk industri.
- Svemin tillstyrker KOM:s förslag om LRF 2031-2040 som är i linje med EU:s klimatmål om en minskning av utsläppen med 85-90% fram till år 2040 samt klimatneutralitet till 2050.
- Svemin tillstyrker KOM:s förslag om att en större andel av ETS-intäkterna öronmärks till industrins klimatinvesteringar.
- Svemin avstyrker förslaget om att förlänga utfasningen av fri tilldelning för CBAM-sektorerna.
- Svemin tillstyrker förlängning av fri tilldelning för sektorer som idag inte omfattas av CBAM eller träffas av andra skyddsmekanismer mot koldioxidläckage.
- Svemin avstyrker nya villkorskrav för fri tilldelning som leder till att ETS går från ett marknadsbaserat styrmedel till ett detaljreglerande investeringsverktyg.
- Svemin tillstyrker KOM:s förslag om en mer dynamisk MSR som anpassas till en krympande ETS-marknad samt att utsläppsrätter inte annulleras efter 2030.
- Svemin avstyrker förslaget om internationella krediter inom ETS.
- Svemin tillstyrker förslaget om permanenta upptag i ETS.
- Svemin tillstyrker KOM:s avisering om att öppna upp för sektorsspecifika fallback-riktmärken efter 2030.
- Svemin avstyrker förslaget om att inkludera mindre fartyg i ETS från 2031 om det inte möts med kompensationsåtgärder för ökade transportkostnader för svensk exportindustri.

Tillstyrkan till förslaget om LRF för perioden 2031-2040

KOM:s förslag om en sänkning av minskningstakten för LRF innebär en mer balanserad anpassning till gällande europeiska EU:s klimatmål. Svemin anser detta fullt rimligt då det är klimatmålen som bör bestämma takten i europeiska styrmedel och inte tvärtom. Det vore anmärkningsvärt att ETS-industrin ska vara utsläppsfri 2039 när EU:s mål är klimatneutralitet 2050. I praktiken innebär detta att andra sektorer kan vänta med omställningen. Förslaget om en lägre LRF tolkar vi som att kraven på utsläppsminskningar nu flyttar balansen från att ETS-industrin ska leverera en övervägande del av hela utsläppsminskningen till 2040 till att fler sektorer nu ska bidra mer. Svemin välkomnar också att fördelningen av utsläppsminskningar beaktar industrins globala konkurrensutsatthet där riskerna för koldioxidläckage är stora. Om LRF ska vara tvådelad för perioden 2031-2040 så är det positivt att den är brantare i början för att gynna föregångare och flackare i slutet för att kunna hantera mer svåråtgärdade utsläpp.

Hur ETS-förslaget exakt ska förhålla sig till målsättningar för utsläppsminskningar för exempelvis transporter och byggnader (ESR-mål) eller kolinlagring i skog och mark (LULUCF-mål) framgår inte av KOM:s förslag. Förslag för dessa sektorer förväntas senare under 2026 vilket gör att helhetsbilden av hur klimatramverket ska hänga ihop är svåra att bedöma i nuläget. Men KOM:s förslag indikerar åtminstone att utsläppsbördan mellan olika sektorer inom EU:s klimatpolitik kommer att balanseras mer lika i relation till 2040-målet, vilket är en inriktning som Svemin välkomnar.

Tillstyrkan till att ETS-intäkter öronmärks till industrins omställning

Svemin välkomnar KOM:s förslag om att en större andel av ETS-intäkterna öronmärks till industrins klimatinvesteringar, bland annat genom Industrial Decarbonisation Bank och Investment Booster. Särskilt Investment Booster kommer under perioden 2028–2030 att innebära ett påfallande högt finansieringsstöd till projekt som snabbt kan genomföras med principen "först till kvarn" i ansökningsförfarandet. Svemins medskick till den svenska regeringen är att Sverige bör ha en särskild beredskap för att ta del av denna typ av finansieringsverktyg och inte riskera att missa kritiska momentum.

Det finns starka skäl till en tydligare koppling mellan intäkterna från ETS-industrin och investeringar som minskar utsläppen inom samma industri. Både av acceptans- och legitimitetsskäl men också för att bidra till att uppnå EU:s strategiska industripolitiska mål om en starkare europeisk industri, öka Europas motståndskraft genom att minska riskfyllda importberoenden samt stärka strategiska värdekedjor i Europa. Svemins medskick är att användningen av ETS-intäkter generellt behöver bli mer transparent och kunna riktas till åtgärder som förenklar industriell omställning i form av exempelvis energi- och transportinfrastruktur.

Avstyrkan till förlängning av fri tilldelning för CBAM-sektorer

KOM föreslår att fri tilldelning ska förlängas som ett fortsatt viktigt verktyg mot koldioxidläckage, men med olika utveckling för sektorer som omfattas av CBAM respektive står utanför CBAM. Svemin delar grundsatsen om att skilja på sektorer som idag omfattas av CBAM respektive de sektorer som inte omfattas. För sektorer som omfattas av CBAM anser Svemin att den fria tilldelningen bör fasas ut enligt ursprunglig plan, dvs 2034 och inte 2037 som KOM nu föreslår. Att skjuta upp utfasningen av den fria tilldelningen för CBAM-sektorer riskerar att få en negativ påverkan på infasningstakten för CBAM. Detta sprider en osäkerhet inför CBAM:s fortsatta utveckling och trovärdighet. Svemin uppmanar därför Sverige och EU att driva på för att våga satsa på CBAM som det centrala verktyget för att motverka koldioxidläckage. Detta förutsätter att CBAM fungerar effektivt, utvidgas till fler upp- och nedströmsprodukter. Där är vi inte idag. Men det är viktigt att CBAM kommer i gång ordentligt så att importerade produkter också får betala för sina utsläpp.

För sektorer som inte omfattas av CBAM utgör den fria tilldelningen fortsatt ett viktigt skydd mot koldioxidläckage och en viktig förutsättning för att företag ska kunna bära höga investeringskostnader i omställningen. Så länge inte CBAM, eller andra skyddsmekanismer, ger ett tillräckligt skydd mot koldioxidläckage behöver den fria tilldelningen finnas kvar för dessa sektorer.

Avstyrkan till nya villkorskrav för fri tilldelning

KOM vill införa nya villkor för fri tilldelning med motiveringen att säkerställa att klimatinvesteringar och/eller energieffektiviseringar verkligen sker i Europa. KOM vill, enligt egen utsägo, komma åt företag som ges fri tilldelning utan att investera i Europa. Svemin kan instämma i riskanalysen och ser exempel på sektorer där detta beteende funnits. Problemet är att KOM:s förslag skapar en stor osäkerhet för industrin, ökar den administrativa bördan och riskerar att tvinga fram offentliggörande av affärskritiska investeringsplaner.

Svemin delar Naturvårdsverkets analys om att förslaget innebär "en ökad administrativ komplexitet och risk för att konkurrensneutraliteten påverkas" (NV-25-058297). Svemin delar också Naturvårdsverkets bedömning om att KOM:s förslag om nya villkor kommer att förändra den fria tilldelningen från att huvudsakligen vara ett skydd mot koldioxidläckage till att bli ett verktyg för att styra investeringar i industriell omställning. Ett sådant skifte riskerar att förvanska ETS från ett marknadsbaserat styrmedel till ett detaljreglerande investeringsverktyg, vilket kan tvinga fram kostsamma och i vissa fall omogna investeringar, öka den administrativa bördan och därmed försämra industrins konkurrenskraft utan att undanröja de verkliga hindren för omställning, såsom bristande elförsörjning och långa tillståndprocesser. Av dessa anledningar avstyrker Svemin nya villkorskrav för fri tilldelning.

Klimatinvesteringar kommer att genomföras när de är tekniskt möjliga, lönsamma och bidrar till varaktigt minskade utsläpp. Det är utfasningen av den fria tilldelningen som bör vara den starka drivkraften för omställning, inte komplicerade villkor som kan pressa företag in i åtgärder som ökar kostnaderna och försvagar konkurrenskraften när den fria tilldelningen väl har fasats ut. Svemin anser att KOM:s förslag snarare riskerar att förstärka incitamenten att investera och producera utanför Europa. Om villkor för fri tilldelning ändå införs behöver de vara proportionerliga och ta hänsyn till industrins verklighet. Omställningsinvesteringar i tung processindustri är långsiktiga, komplexa och beroende av externa faktorer som elförsörjning och tillståndprocesser, vilket exempelvis gör krav på investeringsbeslut och betydande utsläppsminskningar inom fem år oräalistiska.

Tillstyrkan till förändring av marknadsstabilitetsreserven (MSR)

KOM föreslår att MSR görs mer flexibelt och anpassas till ett ETS med ett krympande utsläppstak. Bland annat ska intaget till MSR minskas. Utöver det har KOM tidigare föreslagit att nuvarande annulleringsmekanism inom MSR bör tas bort. Svemin tillstyrker att MSR anpassas till en krympande ETS-marknad samt att utsläppsrätter inte annulleras efter 2030. KOM:s förslag bedömer vi ge bättre förutsättningar för MSR att hantera obalanser även när marknaden går mot ökad knapphet. På kort sikt finns risken att detta ökar tillgången på utsläppsrätter och därmed pressar priset på utsläppsrätter nedåt. Men efter 2030 kommer utsläppsutrymmet krympa avsevärt och då bör också MSR få en annan roll genom att anpassas till en marknad i brist.

Avstyrkan till internationella krediter inom ETS

KOM föreslår att internationella krediter integreras indirekt i ETS genom justeringar av LRF. Krediterna tillåts alltså inte i handelssystemet utan kommer att förvärfvas centralt på EU-nivå. Svemin anser inte att internationella krediter bör användas för att sänka ambitionsnivån i ETS eller riskera att minska utrymmet för klimatinvesteringar inom EU när krediterna finansieras med auktionsintäkter. Svemin avstyrker KOM:s föreslagna finansiering av internationella krediter genom ETS-intäkter. Dessa medel bör istället användas för utsläppsminskningar eller permanenta upptag inom EU. Om internationella krediter trots allt ska användas för att möta 2040-målen behöver de internationella krediterna integreras i ETS på ett förutsägbart sätt.

Eftersom internationella krediter inte får räknas mot EU:s mål om klimatneutralitet till 2050, och inte heller bidrar till den tekniska omställningen inom EU, vill Svemin lyfta Naturvårdsverkets bedömning (NV-25-058297) om att motsvarande resurser skulle ge större klimatnytta om de används för att påskynda industrins omställning inom EU.

Tillstyrkan till permanenta upptag i ETS

Permanent upptag kommer att vara en förutsättning för att EU ska kunna nå klimatneutralitet och därefter utvecklas mot nettonegativa utsläpp. De kommer bland annat att behövas för att kompensera kvarvarande utsläpp som är mycket svåra att eliminera, exempelvis restutsläpp från CCS-anläggningar. Svemin välkomnar att KOM föreslår ett centralt uppköpsprogram för permanenta upptag efter 2030 samt att det införs tydliga volymrestriktioner och kvalitetskrav för hur dessa ska integreras i ETS. Samtidigt är det fortfarande oklart hur den föreslagna ambitionsnivån ska finansieras och om den föreslagna marknadsmekanismen kommer att skapa tillräckliga investeringsincitament.

Svemin ser också positivt på KOM:s förslag som begränsar införandet av negativa utsläpp i volym för att motverka alltför starka incitament för bio-CCS genom förbränning av biomassa som behövs i industrins omställning. Exempelvis som reduktionsmedel i vissa tillverknings- och återvinningsprocesser där det fossila kolet behöver ersättas av biogent kol. Biomassa är som bekant en begränsad resurs och bör därför användas där det gör mest klimatnytta och där det inte finns andra alternativ. Ekonomiska styrmedel som leder till "slöseri" med värdefull biomassa bör begränsas.

Tillstyrkan till revidering av fallback-metodiken

KOM föreslår att sektorsspecifika riktmärken för värme och bränslen (fallback-riktmärken) ska utvecklas efter 2030. Syftet är att bättre återspegla skillnader mellan olika industriprocesser och skapa mer rättvisande tilldelningsregler. Svemin tillstyrker denna inriktning och bort från dagens metodik som innebär att anläggningar som redan använder bästa tillgängliga teknik kan få minskad tilldelning på grund av bränsle- eller teknikskiften i helt andra sektorer. Detta får konsekvenser av att fallback-riktmärken inte återspeglar den tekniska genomförbarheten eller skillnader i prestanda mellan olika industriprocesser vilket ökar risken för koldioxidläckage. KOM har inte presenterat alla tekniska detaljer ännu, men den principiella inriktningen mot sektorsspecifika lösningar verkar nu vara fastlagd. En mer träffsäker utformning av fallback-metodiken skulle stärka EU:s cirkulära klimatpolitik, EU:s strategiska mål och tillgång till kritiska/strategiska råvaror.

Avstyrkan till att inkludera mindre fartyg i ETS från 2031

KOM:s förslag om att inkludera fler mindre fartyg mellan 400–5000 bruttoton kommer markant att öka transportkostnaderna för svensk export- och importhandel i Östersjön. Vi förstår argumenten bakom förslaget om att minska konkurrenssnedvridningen inom sjöfarten, men för svensk basindustri blir konsekvenserna allvarliga i form av mycket höga transportkostnader på grund av Sveriges geografiska läge. Därtill kräver Östersjötrafiken ofta isklassade fartyg med högre energiförbrukning och därmed högre ETS-kostnader. KOM:s förslag om utvidgad fartygsinkludering kommer att höja transportkostnaderna ytterligare för svensk basindustri. Svemin avstyrker därför KOM:s förslag om att inkludera fler mindre fartyg i ETS från 2031 samt uppmanar den svenska regeringen att verka för att förslaget, om det genomförs, behöver villkoras med kompensationsåtgärder för ökade transportkostnader för svensk exportindustri.

En möjlig väg är att använda ETS-intäkter för att kompensera transportköpare med särskilt långa transportavstånd. På ett liknande sätt som görs med indirekt kostnadskompensation för ETS påverkan på elpriset kan konkurrenssnackdelen mötas utan att underminera ETS klimatstyrning. Svemin noterar att KOM föreslår möjlighet till kompensation till sjöfartsaktörer

som använder hållbara bränslen och utsläppsfria framdrivningstekniker. Svemin välkomnar detta stöd om det kan främja användningen av fossilfria sjöfartsbränslen utan att påverka oss transportköpare negativt.

KOM föreslår också en förlängning av regeln om att s.k. rederitåta medlemsstater (mer än 15 rederier per miljon invånare) ges extra tilldelning av de maritima ETS-intäkterna. De stora politiska vinnarna av detta förslag är några få medelhavsstater som driver att mekanismen ska fortsätta till 2040. Svemin, liksom Svensk Sjöfart, ifrågasätter den föreslagna förlängningen av extra tilldelning till rederitåta medlemsstater. Var rederier har sitt säte borde inte vara avgörande, istället bör det vara medlemsstater i EU:s geografiska periferi som bör ges extra tilldelning för att kompensera för den relativt ökande negativa konkurrensnackdel dessa medlemsstater har på grund av långa transportavstånd. Sverige bör, tillsammans med Finland, driva Nordens transportköpares intressen i kommande förhandlingar.

Slutligen, om och när IMO inför globala utsläppsregler för sjöfarten är det både viktigt och rimligt att europeisk sjöfart exkluderas från ETS. Två koldioxidsystem för samma utsläpp är varken effektivt eller konkurrenskraftigt.

Möjliggörande industripolitiska verktyg

ETS är EU:s centrala styrmedel för europeisk omställning men kommer att behövas kompletteras med aktiv industripolitik i form av exempelvis statlig riskdelning och andra åtgärder för att nå klimatmålen med en fortsatt stark industri. Utsläppshandeln sätter ett pris på koldioxid och skapar incitament att minska utsläppen, men den löser inte utmaningar som höga energikostnader, bristande efterfrågan på koldioxidsnåla produkter, strategiska importberoenden eller behovet av stora investeringar i ny teknik. Piskor (ETS) behöver kompletteras med morötter i form av fler möjliggörande industripolitiska verktyg.

Fortsatt utveckling av CBAM och en kraftfull exportlösning

CBAM behöver utvecklas från ett rent importskydd till ett komplett verktyg mot koldioxidläckage genom att omfatta fler upp- och nedströmsprodukter, inkludera strategiska råvaror som exempelvis nickel och kompletteras med en WTO-förenlig exportlösning så att europeisk industri kan konkurrera på lika villkor både på EU-marknaden och globalt. Utfasningen av fri tilldelning förutsätter att CBAM fungerar effektivt.

Svemin konstaterar att KOM:s förslag inte behandlar frågan om frågan om konkurrens på lika villkor vid export till tredje land vilket är en uppenbar brist. I och med att europeisk industri åläggs att betala ETS eller CBAM-kostnader, medan konkurrenterna på exportmarknaden utanför EU inte gör det, blir exportfrågan en viktigare fråga för att stärka konkurrenskraften för europeisk industri än att bromsa utfasning av fri tilldelning. Medan CBAM syftar till att motverka koldioxidläckage på EU:s hemmamarknad genom att likställa koldioxidkostnaden mellan inhemska och importerade produkter, lämnas frågan om europeiska producenters konkurrenskraft på exportmarknader obesvarad.

Indirekt kompensation för ETS påverkan på elpriset

Kompensation för ETS-relaterade elkostnader blir allt viktigare så länge fossil kraft sätter marginalpriset på Europas elmarknad. Trots Sveriges fossilfria elmix drabbas svensk industri av indirekta koldioxidkostnader som många globala konkurrenter slipper. Därför bör indirekt kostnadskompensation införas i samtliga medlemsstater, inklusive Sverige, och på sikt centraliseras på EU-nivå för att minska risken för konkurrenssnedvridning inom EU. Sverige har nyligen tagit ett steg i denna riktning genom den statliga utredningen "Främjande av industrins klimatomställning och konkurrenskraft" (dir. 2026:112) där bl.a. möjligheten att kompensera elintensiv industri för ETS påverkan på elpriset ska analyseras som en klimatåtgärd och en förutsättning för svensk industris konkurrenskraft.

Främja återvinningsprocesser genom undantag från CSCF

Återvinning av kritiska och strategiska råmaterial är central för europeisk autonomi och resurseffektivitet. Dagens ETS-regler tar inte tillräcklig hänsyn till återvinningens förutsättningar och klimatnytta. Utmaningen ligger i att många återvinningsprocesser orsakar vissa oundvikliga utsläpp. Dessa utsläpp måste bedömas i relation till den klimat- och resursnytta som uppstår när sekundära råvaror ersätter primär produktion och när materialflöden hålls kvar i europeiska värdekedjor. Eftersom koldioxidutsläpp idag är oundvikliga i vissa återvinningsprocesser är affärsförutsättningarna känsliga för ökade koldioxidkostnader, särskilt eftersom metallerna handlas som råvaror prissatta på globala marknader. Cross-Sectoral Correction Factor (CSCF) är den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn inom ETS och används om den totala mängden fria utsläppsrätter som industrin ska få överstiger den mängd som finns avsatt för fri tilldelning. Då minskas allas tilldelning med samma procentsats vilket gör av CSCF fungerar som en slags osthysel för alla berörda sektorer. För att främja investeringar i återvinningsprocesser behöver fri tilldelning för återvinningsprocesser undantas från CSCF.

Stockholm, [datum som ovan]

Maria Sunér

VD Svemin

Joakim Aspeheim

Ansvarig Energi, Klimat och Transport, Svemin