

Remissvar
Avsändarens ärendenummer:
KN2026/01568

Klimat- och näringslivsdepartementet
E-post:
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: kn.kl@regeringskansliet.se

Vårt ärendenummer: 2026/114
Ert ärendenummer: KN2026/01568

2026-09-04

Remissvar av Europeiska kommissionens förslag till revidering av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), COM(2026) 616 final

Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har mottagit rubricerad remiss av Klimat- och näringslivsdepartementet för yttrande.

Tillväxtanalys lämnar nedan synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG och beslut (EU) 2015/1814 i fråga om konkurrenskraft och kostnadseffektiv utfasning av växthusgasutsläpp (COM(2026) 616 final). Yttrandet avgränsas till frågor som rör styrmedlets långsiktiga effektivitet, näringslivets omställning, innovation och konkurrenskraft. Myndigheten tar inte ställning till förslagets rättsliga eller administrativa detaljer.

Sammanfattning

Tillväxtanalys tillstyrker inriktningen att EU ETS även efter 2030 ska ge en långsiktig och förutsägbar prissignal samt förslagen om bredare utsläppsprissättning (att inkludera fler sektorer) och fortsatt stöd till innovation och industriell omställning.

Förslagets största klimatrisk är att den lägre linjära reduktionsfaktorn, förändringarna av marknadsstabilitetsreserven samt nya utsläppsrätter kopplade till krediter och upptag tillsammans ökar de kumulativa bruttoutsläppen. Kommissionen bör redovisa en årlig

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Postadress
Studentplan 3
831 40 Östersund

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

och kumulativ utsläppsbudget både för EUETS och unionens samlade utsläpp för 2031-2050.

Permanent annullering av överskjutande utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven bör behållas så länge en rättsligt bindande mekanism med motsvarande klimateffekt saknas. Krediter och permanenta upptag bör ge nytt utsläppsutrymme först efter verifierad leverans och annullering; tillfälliga frisläppanden ur reserven bör motsvaras av framtida minskningar av utbudet.

Stöd genom Innovationsfonden och Industrial Decarbonisation Bank bör finansieras inom utsläppstaket och fördelas konkurrensutsatt, inte enligt först till kvarn. Fri tilldelning bör grundas på dokumenterad risk för koldioxidläckage och i högre grad villkoras av verifierade utsläppsminskningar (Tillväxtanalys, Rapport 2023:01).

Tillväxtanalys övergripande bedömning

EU ETS är EU:s centrala klimatpolitiska styrmedel. Systemets huvudsakliga ekonomiska styrka är att det sätter ett gemensamt pris på utsläpp och låter utsläppsminskningar ske där kostnaden är lägst. Ett trovärdigt utsläppstak och en förutsägbar prisbana skapar samtidigt efterfrågan på utsläppssnål teknik och förbättrar förutsättningarna för långsiktiga investeringar.

Tillväxtanalys delar kommissionens bedömning att koldioxidpriset behöver kompletteras med riktade insatser när kunskapsspillover, koordineringsproblem, infrastrukturella beroenden och kommersiella risker hindrar innovation och uppskalning (Tillväxtanalys, Rapport 2024:03). **Konkurrenskraftsproblem bör emellertid i första hand hanteras genom återföring av auktionsintäkter, konkurrensutsatta klimatkontrakt och stöd till innovation - inte genom att det samlade utsläppsutrymmet ökas.**

Förslagets centrala målkonflikt är inte mellan klimatpolitik och konkurrenskraft i allmänhet, utan mellan två sätt att stärka konkurrenskraften. Det ena är att sänka eller senarelägga omställningstrycket genom fler utsläppsrätter och långsammare minskning av taket. Det andra är att behålla ett trovärdigt omställningstryck men använda intäkter och kompletterande styrmedel för att undanröja de investeringshinder som företag möter. Tillväxtanalys förordar den senare inriktningen.

Utsläppstaket måste bedömas utifrån kumulativa utsläpp

Kommissionen föreslår att den linjära reduktionsfaktorn sätts till 3,7 procent 2031-2035 och 1,7 procent från 2036. Det innebär en långsammare minskning än den reduktionsfaktor på 4,4 procent som enligt nuvarande regler gäller från 2028. Förslaget möjliggör uttryckligen fortsatt utgivning av utsläppsrätter under 2040-talet.

Att en utsläppsbana når ett visst nettomål år 2040 innebär inte att den är likvärdig med en snabbare bana. Klimatpåverkan bestäms i hög grad av de kumulativa utsläppen. En senarelagd minskning ökar den samlade mängden koldioxid i atmosfären även om samma slutpunkt nås. Detta har också ekonomisk betydelse: en större kvarvarande utsläppsskuld efter 2040 ökar beroendet av framtida, ännu oprövade tekniker och kan medföra högre omställningskostnader längre fram.

Tillväxtanalys anser därför att regeringen bör motsätta sig en sänkning av reduktionsfaktorn om det inte visas att den föreslagna utsläppsbanan inom EU ETS är förenlig med EU:s klimatmål när unionens samlade kumulativa utsläpp och upptag beaktas. Kommissionen bör redovisa den årliga mängden nya utsläppsrätter och den kumulativa skillnaden mot nuvarande regelverk för perioden 2031-2050. Redovisningen bör omfatta samtliga förändringar av taket, sektorsutvidgningar, krediter, upptag samt in- och utflöden från marknadsstabilitetsreserven samt hur förslaget påverkar unionens samlade utsläpp och upptag över tid.

Den föreslagna reservlösningen om internationella krediter inte finns tillgängliga innebär att reduktionsfaktorn från 2036 återgår till 2,7 procent. Även detta är en långsammare minskning än enligt nuvarande regler. Reservlösningen säkerställer därför inte i sig att den kumulativa ambitionsnivån inom EU ETS eller för unionen som helhet bibehålls.

Marknadsstabilitetsreserven bör inte bli en permanent utsläppsbank

Marknadsstabilitetsreserven, MSR, har haft en viktig funktion genom att hantera det historiska överskottet av utsläppsrätter och minska den så kallade vattenbäddseffekten. När kompletterande klimatpolitik minskar efterfrågan på utsläppsrätter kan ett överskott annars pressa ned priset och möjliggöra högre utsläpp vid en annan tidpunkt eller i en annan del av systemet. Permanent annullering av överskjutande utsläppsrätter gör att delar av minskningen blir bestående. Samma effekt kan uppnås genom en bindande motsvarande minskning av framtida utsläppsutrymme.

Juli-förslaget kompletterar kommissionens separata förslag COM(2026) 153 final om att upphöra med annulleringen av utsläppsrätter i MSR. Samtidigt föreslås att reservens intag minskas från 24 till 12 procent från 2028. En ändrad hantering av flygets historiska efterfrågan beräknas dessutom minska antalet utsläppsrätter i omlopp, TNAC, med 173 miljoner och leda till tidigare frisläppande från reserven.

De föreslagna förändringarna kan minska prisvolatiliteten på kort sikt, vilket kan stärka förutsebarheten och klimatpolitikens legitimitet, men de riskerar samtidigt att göra reserven till en långsiktig bank av framtida utsläppsutrymme. Den signalerar då inte bara prisstabilitet utan även att politiken kan öka utbudet när omställningen gör marknaden knapp. Detta kan, om frisläppandet inte motsvaras av minskat framtida utbud, försvaga företagets incitament att investera tidigt och återskapa den vattenbäddseffekt som MSR infördes för att motverka.

Tillväxtanalys anser att mekanismen för permanent annullering bör behållas så länge en rättsligt bindande mekanism med motsvarande klimateffekt saknas. Om utsläppsrätter tillfälligt behöver frisläppas för att hantera exceptionell marknadsknapphet eller kraftiga prisökningar bör detta utformas som en tidsmässig omfördelning inom en oförändrad kumulativ utsläppsbudget för unionens aggregerade utsläpp över tid. Frisläppta utsläppsrätter bör således kompenseras genom automatiska minskningar av framtida utsläppsvolymer inom EU ETS eller genom en annan bindande minskning inom unionens samlade utsläppsbudget. Reglerna bör vara förutsebara, symmetriska och inte ge utrymme för diskretionära ingripanden i prisbildningen.

Internationella krediter och koldioxidupptag kräver strikt sekvensering

Förslaget möjliggör köp av upp till 260 miljoner internationella krediter under 2036-2040. Krediterna ska komplettera den inhemska omställningen och skapar motsvarande ytterligare utsläppsutrymme inom EU ETS. Om krediterna representerar verkliga, additionella och korrekt bokförda utsläppsminskningar kan de minska kostnaderna för att nå ett globalt klimatmål. Erfarenheten av tidigare creditsystem visar dock på betydande risker för bristande additionalitet, dubbelräkning och svag beständighet.

Tillväxtanalys anser att internationella krediter endast bör få påverka utsläppsutrymmet efter att utsläppsminskningen har verifierats, motsvarande justering har genomförts av värdlandet och krediten har annullerats. Kriterierna och kontrollen bör fastställas innan den lägre reduktionsfaktorn träder i kraft. Det bör dessutom finnas en automatisk återgång till en stramare utsläppsbana om krediterna inte uppfyller kraven i tid eller i tillräcklig omfattning.

För permanenta koldioxidupptag föreslås att taket ökas med 250 miljoner utsläppsrätter och därutöver med upp till 10 miljoner utsläppsrätter för att finansiera skillnaden mellan priset på utsläppsrätter och kostnaden för upptag. De 250 miljoner utsläppsrätterna ska motsvaras av certifierade permanenta upptag genom bioenergi med koldioxidinfångning och lagring, BioCCS, eller direktinfångning ur luften med lagring, DACCS.

Att öka taket innan upptagen har levererats skapar en tidsmässig asymmetri: utsläppen kan ske omedelbart medan upptaget är beroende av framtida investeringar, leverans och långsiktig lagring. **Utsläppsrätter bör därför tillföras först efter verifierad leverans och annullering av motsvarande upptagsenhet.** En separat och offentlig redovisning bör göras av bruttoutsläpp, permanenta upptag och nettoutsläpp. Tillfälliga naturbaserade upptag bör inte integreras i EU ETS på samma villkor som permanent geologisk lagring.

Industrins omställning bör stödjas inom en oförändrad total utsläppsbudget för unionen.

Tillväxtanalys tillstyrker att en större del av intäkterna från EU ETS används för att undanröja hinder för innovation och industriell omställning. Ett koldioxidpris är ett nödvändigt generellt styrmedel, men det löser inte ensamt kunskapsspillover, koordineringsproblem kring infrastruktur eller de tekniska och kommersiella riskerna i demonstrations- och uppskalningsfasen (Tillväxtanalys, Rapport 2026:05).

Den föreslagna arbetsdelningen mellan Innovationsfonden och Industrial Decarbonisation Bank är i grunden ändamålsenlig. Innovationsfonden bör fortsatt bära den högre teknik- och marknadsrisk som är förknippad med innovativa och tidiga kommersiella lösningar. Banken bör framför allt stödja uppskalning och spridning av mer mogna lösningar, bland annat genom konkurrensutsatta klimatkontrakt och premier som betalas mot verifierade utsläppsminskningar.

Tillväxtanalys avstyrker däremot att 400 miljoner utsläppsrätter under bankens första fas ska fördelas enligt principen först till kvarn. Urval efter ansökningstidpunkt ger svaga drivkrafter till kostnadseffektivitet och kan gynna projekt med hög administrativ beredskap snarare än projekt med störst samhällsekonomisk nytta. Stöd bör i stället

fördelas genom konkurrensutsatta förfaranden där utsläppsminskning, additionalitet, genomförbarhet, systemnytta och kostnad per verifierat ton vägs samman.

Finansieringen bör ske genom omfördelning och auktionering av utsläppsrätter inom det fastställda taket. Programmen bör innehålla tydliga baslinjer, resultatvillkor, återkrav och slutdatum. Uppföljningen bör skilja mellan beslutade projekt, driftsatta investeringar och faktiskt verifierade utsläppsminskningar. Därigenom kan stöden omprövas och resurser styras om när tekniker eller projekt inte levererar.

Fri tilldelning bör vara mer träffsäkert villkorad

Fri tilldelning kan vara motiverad när företag möter en dokumenterad risk för koldioxidläckage som inte hanteras av andra instrument. Samtidigt reducerar den företagets faktiska kostnad och kan försvaga omvandlingstrycket. Förslaget att från 2028 återinföra 15 procent av den fria tilldelning som fasas ut i CBAM-sektorer och skjuta den fullständiga utfasningen till 2038 riskerar att ge både gränsskydd och fortsatt fri tilldelning för samma utsläpp.

Tillväxtanalys anser att fortsatt fri tilldelning i CBAM-sektorer bör kräva empiriskt belägg för kvarvarande koldioxidläckage och att de regelbundet omprövas (Tillväxtanalys, Rapport 2023:01). Skyddet bör minska i takt med att CBAM blir verksamt. Kompensationen för indirekta kostnader bör vara transparent, harmoniserad och tidsbegränsad samt utformas så att incitamenten till energieffektivisering och elektrifiering bevaras.

Det är positivt att fri tilldelning görs beroende av en plan för investeringar i utfasning av utsläpp. Konstruktionen är emellertid svag när 80 procent kan tilldelas efter att en plan lämnats in medan endast 20 procent är beroende av verifierat genomförande och uppnådd utsläppsminskning. En större del bör knytas till uppnådda delmål och faktiska resultat, med återkrav om investeringar eller utsläppsminskningar uteblir.

Utvidgad prissättning och användning av auktionsintäkter

Tillväxtanalys tillstyrker i princip att utsläppsprissättningen breddas till kommunal avfallsförbränning, fler internationella flygningar, affärsflyg och vissa mindre fartyg. En bredare och mer likformig prissättning förbättrar kostnadseffektiviteten och minskar konkurrenssnedvridningar mellan verksamheter. För avfallsförbränning kan styrsignalen dessutom bidra till materialåtervinning och cirkularitet.

När nya sektorer inkluderas ökas emellertid också utsläppstaket i förhållande till deras beräknade utsläpp. Den omedelbara climateffekten är därför mindre än sektorns hela utsläppsvolym. Kommissionen bör tydligt redovisa hur mycket utsläppsbanan faktiskt stramas åt jämfört med ett scenario utan inkludering. För avfallssektorn krävs samtidigt styrmedel och uppföljning som motverkar att avfall styrs till deponi och där ger upphov till ökade metanutsläpp.

Tillväxtanalys tillstyrker kravet att minst 50 procent av auktionsintäkterna ska användas inom prioriterade omställningsområden och att finansiering som förlänger beroendet av koldioxidintensiva tekniker ska förbjudas. Intäkternas klimatnytta bör bedömas utifrån additionalitet och verifierade effekter. Att en åtgärd redovisas som klimatfinansiering är

inte tillräckligt om den hade genomförts ändå eller endast omklassificerar ordinarie utgifter.

Konsekvensanalys och uppföljning behöver stärkas

Kommissionens förslag redovisar att nämnden för lagstiftningskontroll lämnade ett positivt yttrande med reservationer. Kritiken gällde bland annat otillräcklig kvantifiering av kostnader och nyttor, fördelningseffekter, koldioxidprisets effekter, den fria tilldelningens betydelse för utsläppsminskningar och investeringar samt oklarheter i baslinjen och jämförelsen mellan alternativ.

Dessa brister är särskilt betydelsefulla eftersom den slutliga utformningen av utsläppstaket enligt kommissionen avviker från de alternativ som analyserades i konsekvensbedömningen. Regeringen bör därför verka för att beslut föregås av en sammanhållen analys av hela paketets effekter på utsläpp, pris, investeringar, koldioxidläckage, statsfinanser och konkurrenskraft. Analysen bör redovisa effekter för olika branscher och medlemsstater samt tydligt skilja mellan kortsiktig kostnadslättnad och långsiktig konkurrenskraft.

Direktivet bör innehålla förutbestämda utvärderingstidpunkter och indikatorer för utsläpp, investeringar, innovationsspridning, kostnad per verifierat ton, privat medfinansiering och koldioxidläckage (Tillväxtanalys, Rapport 2023:14). Om stöden eller flexibilitetsmekanismerna inte levererar avsedda resultat bör de automatiskt omprövas eller avvecklas.

Tillväxtanalys samlade rekommendation

Tillväxtanalys rekommenderar att Sverige i de fortsatta förhandlingarna verkar för att EU ETS behåller ett tydligt och trovärdigt kumulativt utsläppstak. Bedömningen bör samtidigt utgå från unionens samlade utsläpp över tid. Konkurrenskraft och industriell omställning bör stärkas genom förutsägbara ramvillkor, effektiv återföring av auktionsintäkter och konkurrensutsatta stöd till innovation och uppskalning - inte genom att omställningstrycket senareläggs.

Sverige bör särskilt verka för att:

- kommissionen redovisar en fullständig årlig och kumulativ utsläppsbudget för 2031-2050 aggregerat över samtliga utsläpp samt särredovisa bidraget från EU ETS.
- permanent annullering av överskjutande utsläppsrätter i MSR behålls så länge en bindande mekanism med motsvarande climateffekt saknas.
- utsläppsutrymme från krediter och upptag tillförs först efter verifierad leverans och annullering
- Industrial Decarbonisation Bank använder konkurrensutsatt fördelning redan från 2028
- fri tilldelning och andra compensationer tidsbegränsas, utvärderas och kopplas närmare till verifierade utsläppsminskningar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit analytiker Eva Alfredsson. I ärendets handläggning har även chefsekonom Peter Frykblom och enhetschef Magnus Gustavsson medverkat.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164