

Remissyttrande

Ert dnr KN2026/01568
Vårt dnr 2026_25

Klimat- och näringslivsdepartementet

Stockholm, 20260923

Revidering av EU utsläppshandelssystem ETS 2026

IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige har tagit del av Europeiska kommissionens förslag den 17 juli 2026 till ändring av direktiv 2003/87/EG och beslut (EU) 2015/1814 vad gäller konkurrenskraft och kostnadseffektiv omställning, COM(2026) 616 final.

IKEM företräder cirka 1 200 företag som tillsammans står för en femtedel av industrins omsättning, en fjärdedel av Sveriges varuexport och sysselsätter omkring 80 000 personer inom bland annat kemi-, plast-, läkemedels-, raffinaderi-, biokemi- och bioteknikindustri. Avseende de delar av förslaget som särskilt berör industrins omställning, konkurrenskraft och tillgång till hållbara råvaror lämnar IKEM följande synpunkter.

Sammanfattning

IKEM anser att EU ETS även efter 2030 ska vara ett centralt styrmedel för att minska utsläppen och driva industrins omställning. För att systemet ska leda till faktiska utsläppsminskningar och investeringar i Sverige och EU behöver utsläppsbanan vara långsiktigt förutsägbart och kombineras med ett effektivt skydd mot koldioxidläckage och förutsättningar för att framtida industriinvesteringar genomförs i Sverige och EU genom tillgång till konkurrenskraftig energi, infrastruktur, hållbara råvaror och finansiering.

IKEM tillstyrker kommissionens föreslagna justering av den linjära reduktionsfaktorn efter 2030. Samtidigt behöver den fortsatta utformningen av utsläppsbanan bedömas tillsammans med övriga delar av ETS och EU:s samlade klimatramverk och ge industrin tillräcklig framförhållning för långsiktiga investeringsbeslut.

Utsläppsminskningar och industriella omställningsinvesteringar inom EU ska vara utgångspunkten för EU ETS. Om internationella krediter används bör användningen vara begränsad och kompletterande och omfattas av höga krav på kvalitet, additionalitet, miljöintegritet och verifiering. Finansiering av internationella krediter får inte ske på bekostnad av ETS-intäkter som behövs för industrins omställning inom EU.

IKEM tillstyrker att permanenta upptag stegvis kan integreras i EU ETS för att hantera svåråtgärdade restutsläpp. Integreringen bör ske i begränsad omfattning och på sikt utvecklas mot ett mer teknikneutralt regelverk. Samtidigt behöver råvaruperspektivet beaktas så att ETS inte skapar oproportionerligt starka incitament att använda begränsade biomassaressurser för energi och Bio-CCS när de kan användas som industriell råvara.

IKEM tillstyrker fortsatt fri tilldelning till verksamheter som är utsatta för risk för koldioxidläckage. Fri tilldelning är ett skydd mot koldioxidläckage och ska inte likställas med investeringsstöd. IKEM har därför principiella invändningar mot att fri tilldelning kopplas till investeringsvillkor. Om krav på en investeringsplan ändå införs bör en godkänd plan ge rätt till full löpande fri tilldelning, utan att en generell andel hålls inne i avvaktan på senare verifiering. Kravet på investeringar motsvarande 100 procent av den

fria tilldelningens ekonomiska värde bör samtidigt sänkas till en mer proportionerlig nivå. Investeringshorisonten behöver spegla industrins faktiska investeringscykler och hänsyn tas till sådant som företagen inte själva har rådighet över.

Utfasningen av fri tilldelning bör ske först i takt med att CBAM eller andra effektiva skyddsmekanismer mot koldioxidläckage har visat sig fungera i praktiken. IKEM avstyrker en inkludering av plast och organiska kemikalier i CBAM i nuläget.

Riktmärkesvärdena för fri tilldelning behöver spegla faktisk teknisk och kommersiell utveckling och ta hänsyn till skillnaden mellan nya och befintliga anläggningar. IKEM tillstyrker kommissionens öppning för mer sektorsspecifika lösningar när gemensamma riktmärkesvärden inte på ett rimligt sätt speglar en sektors omställningsmöjligheter.

IKEM tillstyrker en harmoniserad inkludering av avfallsförbränning i EU ETS och anser att infasningen bör ske snabbare än vad kommissionen föreslår. Regelverket behöver samtidigt upprätthålla avfallshierarkin och stärka incitamenten för utsortering, återanvändning och materialåtervinning.

IKEM tillstyrker förändringarna för CCU och anser att ETS-regelverket ska stödja en bredare råvaruomställning från jungfruligt fossilt kol till återvunnet och biogent kol samt kol från CCU. ETS behöver kompletteras med marknadsskapande styrmedel som stärker efterfrågan på dessa råvaror.

IKEM anser att 100 procent av medlemsstaternas auktionsintäkter enligt artikel 10.3 bör återföras till industrins omställning och den möjliggörande infrastruktur som krävs för att investeringarna ska kunna genomföras.

IKEM tillstyrker en förlängning av Innovationsfonden och inrättandet av Industrial Decarbonisation Bank. Innovationsfonden bör fortsatt stödja utveckling och uppskalning av innovativ teknik, medan Industrial Decarbonisation Bank bör ha en bredare inriktning mot omställningsinvesteringar i befintliga och nya anläggningar, inklusive investeringar i mer mogen teknik och investeringar som ger stegvisa utsläppsminskningar. Finansieringsinstrumenten behöver vara teknikneutrala, förutsägbara och utformade så att finansiering kan finnas tillgänglig när företagens investeringsbeslut ska fattas. Om ETS samtidigt ställer krav på att företag genomför omställningsinvesteringar behöver finansieringen vara tidsmässigt samordnad med dessa krav.

Övergripande synpunkter

EU ETS är ett centralt styrmedel för att nå EU:s klimatmål. IKEM stödjer utsläppshandelssystemet som en central del av EU:s klimatpolitik och står bakom målet om klimatneutralitet och Parisavtalet. Systemets effektivitet måste samtidigt bedömas utifrån om det leder till faktiska utsläppsminskningar genom investeringar och teknisk omställning i Sverige och EU. Ett högt koldioxidpris är ett medel för omställning, inte ett resultat i sig.

För IKEM är utgångspunkten att omställningen ska ske genom investeringar i befintlig och ny industriell produktion i Sverige och EU, inte genom minskad produktion eller genom att framtida investeringar lokaliseras till andra delar av världen. ETS behöver därför kombinera ett tydligt och långsiktigt omställningstryck med effektiva skydd mot koldioxid- och investeringsläckage och faktiska möjligheter för industrin att genomföra de investeringar som krävs.

Förutsättningarna för omställningen skapas inte av ETS ensamt. Tillgång till konkurrenskraftig fossilfri el och energi, nätkapacitet, effektiva tillståndprocesser, hållbara råvaror, nödvändig infrastruktur och förutsägbara finansieringsinstrument är avgörande för företagens möjligheter att investera. Styrmedel och finansiering behöver därför utformas så att de fungerar tillsammans med industrins investeringscykler och inte ställer krav på utsläppsminskningar innan de praktiska förutsättningarna för att genomföra investeringarna finns på plats.

IKEM välkomnar att kommissionens förslag i flera delar stärker kopplingen mellan ETS och industriella investeringar, bland annat genom förändringar för CCU, utökad finansiering av industriell omställning och en anpassning av marknadsstabilitetsreserven till en krympande marknad. Samtidigt innebär förslaget flera stora systemförändringar som påverkar varandra. Kommissionens förslag omfattar

bland annat förändringar av utsläppstaket, fri tilldelning, internationella krediter, permanenta upptag, avfallsförbränning och finansiering av industrins omställning. Kommissionen beskriver själv reformen som en riktad översyn för att stärka konkurrenskraft och stödja 2040-målet. Utformningen av villkor inom ETS får samtidigt inte försvaga företagens investeringsförmåga under den period då de stora omställningsinvesteringarna ska genomföras.

IKEM anser därför att avsaknaden av en samlad konsekvensanalys som fullt ut visar hur de olika delarna tillsammans påverkar utsläppsrättsmarknaden, industrins konkurrenskraft och investeringsförutsättningar är problematisk. Bedömningen behöver också omfatta samspelet mellan ETS1 och övriga delar av EU:s klimatravverk efter 2030. Fördelningen av utsläppsminskningar mellan olika sektorer och styrmedel bör utgå från kostnadseffektivitet, proportionalitet och faktiska möjligheter till omställning.

För internationellt konkurrensutsatt industri behöver både koldioxidläckage och investeringsläckage beaktas. En anläggning behöver inte stänga eller flytta för att Europa ska förlora industriell kapacitet. Det kan räcka att nästa stora processinvestering, produktionslinje eller modernisering genomförs i en annan region. ETS-regelverket behöver därför skapa förutsättningar både för att behålla konkurrenskraftig befintlig produktion och för att attrahera nya investeringar och ny klimatneutral produktion till Sverige och EU.

Detaljerade synpunkter

Utsläppstak och linjär reduktionsfaktor – artikel 9

IKEM tillstyrker kommissionens föreslagna justering av den linjära reduktionsfaktorn efter 2030. Den föreslagna utsläppsbanan ger enligt IKEM en bättre balans mellan fortsatt omställningstryck och industrins faktiska möjligheter att genomföra de investeringar som krävs, samtidigt som risken för koldioxidläckage och för att industriinvesteringar lokaliseras utanför EU behöver begränsas. Utsläppsbanan behöver samtidigt vara långsiktigt förutsägbar och bedömas tillsammans med övriga centrala delar av EU ETS och EU:s samlade klimatravverk.

Industrins utsläppsminskningar sker ofta stegvis genom stora processinvesteringar. En utsläppsbanan som skapar ett tydligt omställningstryck behöver därför kombineras med faktiska förutsättningar för industrin att genomföra omställningen, exempelvis tillgång till konkurrenskraftig fossilfri el, nätkapacitet, tillstånd, hållbara råvaror och nödvändig infrastruktur.

IKEM vill särskilt understryka behovet av långsiktig förutsägbarhet. Kommissionens förslag innebär att den linjära reduktionsfaktorn för 2036–2040 kan justeras efter en utvärdering av tillgången till internationella krediter 2033. Den fortsatta utformningen behöver säkerställa tillräcklig framförhållning så att industrin har stabila förutsättningar för långsiktiga investeringsbeslut.

Internationella krediter – artikel 9b

IKEM anser att utsläppsminskningar och industriella omställningsinvesteringar inom EU ska vara utgångspunkten för EU ETS.

Om internationella krediter används inom ramen för EU ETS bör användningen vara begränsad och kompletterande. Krediterna ska uppfylla höga krav på kvalitet, additionalitet, miljöintegritet och robust verifiering. Utformningen måste säkerställa att användningen inte försvagar omställningstrycket eller konkurrenskraften för europeisk industri och inte ersätter utsläppsminskningar och industriella omställningsinvesteringar inom EU.

IKEM är kritiskt till att finansiering av internationella krediter sker på bekostnad av ETS-intäkter som behövs för industrins omställning och möjliggörande infrastruktur inom EU.

Permanent upptag – artikel 9c och artikel 14

IKEM tillstyrker att permanenta upptag stegvis kan integreras i EU ETS för att hantera svåråtgärdade restutsläpp, exempelvis inom delar av kemiindustrin och raffinaderisektorn.

Integreringen bör bygga på CRCF:s kvalitetskrav, ske i begränsad omfattning och utformas så att incitamenten till direkta utsläppsminskningar består. Regelverket bör på sikt bli mer teknikneutralt och öppet för lösningar som uppfyller motsvarande krav på permanens, verifierbar klimatnytta, additionalitet och hållbarhet.

För IKEM är råvaruperspektivet centralt. Biomassa är en begränsad resurs som också behövs för att ersätta fossil råvara i kemi-, plast- och raffinaderiverksamheter. ETS bör därför inte skapa oproportionerligt starka incitament att använda biomassa för energi och Bio-CCS när den kan användas som industriell råvara.

Marknadsstabilitetsreserven – ändringar i beslut (EU) 2015/1814

IKEM tillstyrker att marknadsstabilitetsreserven anpassas till en successivt krympande ETS-marknad och att den nuvarande annulleringsmekanismen tas bort.

Utformningen behöver säkerställa tillräcklig likviditet, en väl fungerande marknad och undvika kraftiga prisfluktuationer som riskerar att hämma industriella investeringar. Utsläppsrätter som förs in i reserven bör kunna återföras till marknaden vid knapphet eller likviditetsproblem.

MSR bör bedömas tillsammans med utsläppstaket, fri tilldelning, internationella krediter och permanenta upptag så att den samlade utformningen bidrar till en stabil och förutsägbar marknad och undviker både långvariga överskott och kraftig knapphet.

Fri tilldelning och skydd mot koldioxidläckage – artikel 10a och 10b

IKEM tillstyrker fortsatt fri tilldelning efter 2030 till verksamheter som är utsatta för risk för koldioxidläckage så länge internationella konkurrenter inte möter motsvarande koldioxidkostnader. Fri tilldelning är ett skydd mot koldioxidläckage och ska inte likställas med investeringsstöd till en omställning av industrin.

Finansieringsinstrument för industriell omställning och fri tilldelning fyller olika men kompletterande funktioner. Investeringsstöd kan bidra till att möjliggöra ny teknik och nya processer, medan fri tilldelning motverkar den konkurrensnackdel som uppstår när produktion inom EU möter högre koldioxidkostnader än motsvarande produktion i tredjeländer.

IKEM anser att bedömningen av koldioxidläckage även behöver omfatta risken för investeringsläckage, det vill säga att framtida investeringar och ny produktionskapacitet lokaliseras utanför EU. En anläggning behöver inte flytta eller stänga för att Europa ska förlora industriell kapacitet. Regelverket behöver därför skapa förutsättningar för att investeringar i både befintlig och ny klimatneutral produktion genomförs inom EU.

Sambandet mellan fri tilldelning och CBAM

IKEM tillstyrker att utfasningen av fri tilldelning sker först i takt med att CBAM eller andra effektiva skyddsmekanismer mot koldioxidläckage har visat sig fungera i praktiken. Om CBAM inte ger ett tillräckligt skydd, eller inte omfattar berörda produkter, behöver fri tilldelning eller andra relevanta handels- och konkurrensskyddande åtgärder finnas kvar till dess att ett fungerande system är på plats.

IKEM avstyrker en inkludering av plast och organiska kemikalier i CBAM i nuläget. En eventuell framtida utvidgning bör föregås av en utvärdering av hur CBAM fungerar i de sektorer som redan omfattas. För plast och organiska kemikalier behöver bland annat komplexa värdekedjor, risken för koldioxidläckage i nedströmsprodukter, indirekta elkostnader, export, återvunna råvaror samt krav på mätning, rapportering och verifiering hanteras innan en inkludering övervägs.

Villkor för fri tilldelning – artikel 10a.3b–3e

IKEM har principiella invändningar mot att fri tilldelning villkoras med krav på investeringar. Fri tilldelning är ett skydd mot koldioxidläckage och ska inte likställas med investeringsstöd. Så länge företag inom EU möter högre koldioxidkostnader än internationella konkurrenter behöver den fria tilldelningen fylla denna funktion.

Om krav på en investeringsplan ändå införs anser IKEM att en godkänd investeringsplan som utgångspunkt ska ge rätt till full löpande fri tilldelning. IKEM motsätter sig därför kommissionens förslag att generellt hålla inne 20 procent av den fria tilldelningen i avvaktan på att investeringar och utsläppsminskningar har genomförts och verifierats. Att hålla inne en del av tilldelningen under den period då företagen förväntas genomföra stora omställningsinvesteringar riskerar att försämra företagets investeringsförmåga.

IKEM anser även att kravet på investeringar motsvarande 100 procent av den fria tilldelningens ekonomiska värde är oproportionerligt. Om ett investeringskrav införs behöver nivån vara proportionerlig och ta hänsyn till företagets faktiska förutsättningar att genomföra relevanta omställningsinvesteringar.

Investeringshorisonten behöver spegla industrins faktiska investeringscykler. För större omställningsprojekt bör regelverket medge längre tid, exempelvis tio år med femåriga uppföljningspunkter. Ett bindande investeringsbeslut och påbörjat genomförande bör kunna beaktas även om full driftsättning och verifierad utsläppsminskning sker senare.

Villkoren måste också avse sådant företagen faktiskt har rådighet över. Förseningar som beror på exempelvis tillstånd, el- och nätanslutning, nödvändig infrastruktur, tillgång till hållbara råvaror eller att relevanta stöd- och finansieringsinstrument inte finns tillgängliga i tid ska kunna beaktas genom en flexibilitetsmekanism. Ett företag ska inte förlora fri tilldelning på grund av omständigheter som ligger utanför företagets kontroll.

Definitionen av godtagbara investeringar måste omfatta både CAPEX och relevanta OPEX, inklusive merkostnader för permanent substitution av fossil råvara med biobaserad, återvunnen eller annan fossilfri råvara. Relevanta investeringar som redan har beslutats eller genomförts bör också kunna beaktas så att företag som gått före i omställningen inte missgynnas.

Riktmärkesvärden för fri tilldelning – artikel 10a.1

IKEM tillstyrker att riktmärkessystemet fortsatt ska premiera effektiva anläggningar och driva teknisk utveckling och utsläppsminskningar. IKEM tillstyrker också kommissionens öppning för mer sektorsspecifika lösningar för värme- och bränsleriktmärkesvärden.

Gemensamma fallback-riktmärkesvärden omfattar verksamheter med mycket olika processer, bränslemixar och tekniska förutsättningar för omställning. Ett gemensamt riktmärkesvärde kan därför i vissa fall ge en missvisande bild av vad som faktiskt är möjligt inom en enskild sektor.

IKEM föreslår att regelverket tydligt ska medge sektorsspecifika riktmärkesvärden när ett gemensamt fallback-riktmärkesvärde inte på ett rimligt sätt speglar sektorns faktiska möjligheter till utsläppsminskningar. Sådana riktmärkesvärden bör baseras på robusta och representativa data för den berörda sektorn.

Skärpningen av riktmärkesvärden ska vara långsiktigt förutsägbar och spegla den faktiska tekniska och kommersiella utvecklingen. Den fria tilldelningen får inte urholkas i en takt som saknar motsvarighet i tekniskt och kommersiellt tillgängliga omställningsalternativ. Bedömningen behöver också ta hänsyn till skillnaden mellan vad som är möjligt vid uppförandet av en ny anläggning och vad som faktiskt kan genomföras i en befintlig anläggning. Annars ökar risken för koldioxidläckage och för att investeringar i befintlig och ny produktion sker utanför EU.

Avfallsförbränning – artikel 12a och bilaga I

IKEM tillstyrker en harmoniserad inkludering av avfallsförbränning i EU ETS och anser att infasningen bör ske snabbare än vad kommissionen föreslår. En gemensam och snabbare reglering minskar risken för snedvridna konkurrensvillkor och stärker incitamenten att minska fossilt innehåll i avfallsströmmarna.

IKEM föreslår att artikel 12a kompletteras med en uttrycklig hänvisning till avfallshierarkin i artikel 4 i direktiv 2008/98/EG om avfall, så att ETS för avfallsförbränning upprätthåller incitamenten för förebyggande, återanvändning och materialåtervinning.

Inkluderingen bör kombineras med åtgärder som stärker utsortering, materialåtervinning och efterfrågan på återvunnen råvara. Stöd till CCS och andra utsläppsminskande tekniker vid avfallsförbränning ska komplettera och inte försvaga incitamenten att följa avfallshierarkin.

Ansvar och kostnader bör samtidigt så långt möjligt följa aktörernas faktiska rådighet och kunna knytas till spårbara produkt- och avfallsflöden.

CCU och cirkulära kolflöden – artikel 12.3b och artikel 14

IKEM tillstyrker kommissionens förslag att flytta redovisningspunkten för CCU nedströms och att förtydliga redovisningen för syntetiska bränslen. Förslaget kan minska risken för dubbelprissättning och undanröja ett viktigt hinder för användning av infångat kol som råvara.

För IKEM:s medlemsföretag är CCU en del av en bredare råvaruomställning där fossilt kol behöver ersättas med återvunnet och biogent kol samt kol från CCU. IKEM anser att ETS-regelverket ska vara teknikneutralt och utformas så att olika lösningar för att ersätta fossilt kol och hålla kol i kretslopp kan konkurrera på likvärdiga villkor utifrån klimatnytta, kostnad och resurseffektivitet.

Reglerna för ansvar, redovisning och spårbarhet behöver vara robusta men proportionerliga och utformas så att dubbelräkning undviks utan att skapa onödiga administrativa hinder.

Naturvårdsverket bedömer att EU ETS inte ensamt kan skapa tillräcklig efterfrågan på produkter baserade på återvunna kolatomer och att kompletterande styrmedel därför behövs. IKEM delar den bedömningen. Produktkrav, standarder, välavvägda produktspecifika kvotplikter och andra marknadsskapande styrmedel bör utvecklas för att stärka efterfrågan på återvunnet och biogent kol samt kol från CCU och minska användningen av jungfruligt fossilt kol.

Transport av infångad koldioxid – artikel 6a

IKEM tillstyrker att ansvarsfördelningen mellan behöriga myndigheter för transport av infångad koldioxid förtydligas.

Tydliga och harmoniserade regler är viktiga för gränsöverskridande värdekedjor för både CCS och CCU och minskar den regulatoriska osäkerheten för industriella projekt.

Den fortsatta utformningen behöver samtidigt säkerställa tillgång till transport-, användnings- och lagringsinfrastruktur till konkurrenskraftiga kostnader. Fungerande gränsöverskridande infrastruktur är en viktig förutsättning för att fler industriella CCS- och CCU-projekt ska kunna genomföras i Sverige och EU.

Auktionsintäkter – artikel 10.3

IKEM tillstyrker kommissionens förslag att en större andel av medlemsstaternas auktionsintäkter ska användas för utsläppsminskande investeringar och omställning i de verksamheter som omfattas av EU ETS. IKEM anser att 100 procent av medlemsstaternas auktionsintäkter enligt artikel 10.3 bör återföras till industrins omställning och den möjliggörande infrastruktur som krävs för att investeringarna ska kunna genomföras.

Intäkterna bör kunna användas både för direkta industriella omställningsinvesteringar och för nödvändig infrastruktur, exempelvis elektrifiering, processomställning, hållbara råvaror, CCS och CCU samt elnät och koldioxidinfrastruktur.

Användningen av intäkterna ska vara teknikneutral och kostnadseffektiv och bidra till att mobilisera privata investeringar. Utformningen bör möjliggöra en bredd av projekt och tekniker så att finansieringen inte i praktiken koncentreras till ett fåtal stora projekt.

IKEM är kritiskt till att auktionsintäkter används för internationella krediter om det sker på bekostnad av industrins omställning och möjliggörande infrastruktur inom EU.

Innovationsfonden och Industrial Decarbonisation Bank – artiklarna 10cb–10ce

IKEM tillstyrker att Innovationsfonden förlängs och att Industrial Decarbonisation Bank inrättas för att stödja industriella omställningsinvesteringar inom EU.

Innovationsfonden bör fortsatt ha en tydlig roll för utveckling, demonstration och uppskalning av innovativ teknik och lösningar med högre teknisk och kommersiell risk. Vid urval av projekt bör bland annat klimatnytta, potential för uppskalning och möjligheten att föra ny teknik närmare kommersiell användning beaktas.

Industrial Decarbonisation Bank bör komplettera Innovationsfonden genom att stödja genomförandet av omställningsinvesteringar i befintliga och nya anläggningar, inklusive investeringar i mer mogen teknik. För banken bör verifierbar utsläppsminskning, klimatnytta i förhållande till beviljat stöd och kostnadseffektivitet vara centrala kriterier. Även stegvisa investeringar som ger betydande utsläppsminskningar bör kunna få stöd.

Stöd- och finansieringsinstrumenten behöver ha tydliga och förutsägbara regler samt processer för ansökan, beslut och utbetalning som kan möta industrins investeringscykler och de tidsramar som följer av EU ETS. Om ETS samtidigt ställer krav på att företag genomför omställningsinvesteringar behöver stöd- och finansieringsinstrumentens tidsramar och villkor vara samordnade med dessa krav. Finansiering som kommer för sent kan inte bidra till de investeringar som företagen förväntas genomföra.

Finansieringen bör vara teknikneutral och öppen för olika omställningsvägar, bland annat elektrifiering, processomställning, energieffektivisering, cirkulära och biobaserade råvaror, CCU och CCS. Utformningen behöver också säkerställa att små och medelstora företag har reella möjligheter att söka och få finansiering. Ansöknings-, verifierings- och rapporteringskraven bör därför vara proportionerliga till projektens storlek och administrativt hanterbara.

IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige AB

Pernilla Åhrtin

Klimat och miljöpolicyansvarig