

Er ref: KN2026/01568
Ruben Lönngren

Klimat- och näringslivsdepartementet
Klimatenheten
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.kl@regeringskansliet.se
ruben.lonnngren@regeringskansliet.se

Vår ref: R:SI202668
Johan Bruce

Johan.bruce@skogsindustrierna.se

Yttrande över Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Sammanfattning

Skogsindustrierna anser att EU ska ha ambitiösa klimatmål där fokus är på att minska användningen av fossila bränslen och insatsvaror och ersätta dem med fossilfri energi och förnybara insatsvaror. Detta måste kombineras med ett starkt skydd mot koldioxidläckage för såväl direkta som indirekta koldioxidkostnader. I korthet anser Skogsindustrierna att:

- Utsläppsbanan i EU ETS måste sättas så att klimatmålen 2040 möts utan att lägga orimliga förväntningar på upptag i skog och mark samt permanent lagring.
- 95%-regeln ska tas bort då den missgynnar industrier som gått före och ger incitament till fortsatt eller till och med ökad användning av fossila bränslen.
- Naturbaserade sänkor ska inte integreras i ETS.
- Den fria tilldelningen ska ske utan villkor.
- Inkluderingen av avfall i EU ETS ska vara harmoniserad inom EU. Medlemsländer ska inte kunna välja att inte inkludera avfallsförbränning i ETS.
- Kompensation för indirekta kostnader för berättigade sektorer bör göras obligatorisk för alla medlemsländer. Kompensation för indirekta kostnader ska kunna räknas av för målet om att minst 50% av medlemsländernas auktionsintäkter ska gå till de verksamheter som omfattas av EU ETS.
- Medlemsstater belägna i EUs geografiska periferi bör ges extra tilldelning för att kompensera för långa sjötransporter,
- Inriktningen måste vara att ta bort EU:s styrmedel för sjötrafik, både ETS och FuelEU Maritime om det tillkommer globala styrmedel för sjötrafik.
- Undantagen för isklassade fartyg bör permanentas fram till 2040.

Skogsindustriernas övergripande ståndpunkt

Klimatomställningen måste fokusera på att minska användningen av fossila bränslen och insatsvaror och ersätta dem med fossilfri energi och förnybara insatsvaror. I det kommer EU ETS att spela en avgörande roll för att vi ska nå klimatmålen till 2040 och 2050.

Kraven på ETS- och ESR-sektorerna måste tillsammans vara tillräckligt ambitiösa för att inte lägga orimliga förväntningar på upptag i skog och mark, permanent lagring samt internationella krediter. En stark bioekonomi är en förutsättning för en omställning till ett klimatneutralt samhälle. LULUCF-ramverket måste anpassas till en växande bioekonomi, ökad konkurrenskraft och europeisk resiliens. Kortsiktiga LULUCF-mål får inte underminera tillgången på bioråvara. Det är svårt att avgöra om kommissionens förslag är tillräckligt ambitiöst utan att veta hur målen för övriga sektorer är utformade.

Ett ambitiöst ETS-mål ställer samtidigt höga krav på ett starkt skydd mot koldioxidläckage för att säkerställa europeisk konkurrenskraft. Europeisk industri har svårt att kompensera för ökade koldioxidkostnader genom att föra kostnaderna vidare till kunderna då priserna sätts på en global marknad. För att säkerställa att klimatmålen i EU nås genom omställning av industrin snarare än att produktion flyttar till länder med lägre klimatambitioner har skydd mot koldioxidläckage införts. Klimatmålen måste nås genom omställning snarare än nedläggning av europeisk industri. Därför behövs ett starkt skydd mot koldioxidläckage.

ETS-systemet får inte straffa de företag som gått före och investerat tidigt för att fasa ut det fossila i sin produktion. 95%-regeln straffar dem som ställt om tidigt. De anläggningar som har uteslutits ur EU-ETS på grund av 95%-regeln har helt mist sitt skydd mot koldioxidläckage och tappar konkurrenskraft jämfört med producenter som inte ställt om sin verksamhet. Cirka 75 procent av all svensk pappers- och massaproduktion står idag helt utan skydd mot koldioxidläckage och har fått en avsevärd konkurrenssnackdel jämfört med anläggningar som inte ställt om mot fossilfrihet.

Den fria tilldelningen ska skydda de anläggningar som har svårt att ställa om, men ska samtidigt premiera de industrier som faktiskt ställer om. Genom att utesluta anläggningar som ställt om med hjälp av biobränslen ges incitament att bibehålla en viss andel fossila utsläpp i stället för att ställa om helt.

Kommissionen motiverade att sänka tröskelvärdet från 100 procent till 95 procent med att anläggningar som förbrände en stor andel biomassa fick oförutsedda vinster (windfall profits) genom fri tilldelning av utsläppsrätter som översteg de faktiska utsläppen. I sitt resonemang ignorerar kommissionen att denna "övertilldelning" är ett resultat av stora investeringar över en lång tid. Dessa vinster är på inget sätt oförutsedda, utan är ett resultat av de styrmedel som beslutats på EU-nivå. Svensk pappers- och massaproduktion har genom kontinuerliga investeringar sänkt sina utsläpp av fossil koldioxid med 80 procent sedan mitten av 90-talet och med 60 procent sedan 2005 då ETS infördes med bibehållen produktion. Dessa investeringar skulle i många fall vara helt olönsamma och aldrig genomförts om ett sänkt tröskelvärde hade varit känt vid investeringstillfället.

Industrin gör investeringar med långa avskrivningstider på flera decennier. Det är därför viktigt att styrmedel är förutsägbara och inte ändras fundamentalt under investeringens livslängd. Den ökade regulatoriska risken som det sänka tröskelvärdet från 100 procent till 95 procent har medfört ökar även den regulatoriska risken att investera i ytterligare klimatomställning som till exempel bio-CCS eller bioraffinaderier.

Pappers- och massaindustrin i Sverige har en stor potential att fånga in biogen koldioxid från befintliga processer som antingen kan användas för permanent lagring eller nya produkter. Skogsindustrierna har uppskattat potentialen till 19 miljoner ton per år. För att realisera den potentialen krävs konkurrenskraftiga förutsättningar för den befintliga verksamheten samt stabila villkor för investeringar i koldioxidavskiljning där det finns en finansiering för koldioxidinfångning även bortom 2040.

Kommissionen föreslår att de själva ska undersöka om naturbaserade kolkrediter ("carbon farming" inom kommissionens ramverk för kolkrediter, "CRCF") kan bidra till ETS om de är så pass långvariga och trovärdiga att de kan anses vara permanenta.

Skogsindustrierna tolkar förslaget att undersöka om naturbaserade kolkrediter kan bidra till ETS som en ambition att permanent avsätta produktiv skogsmark och jordbruksmark för kollagring i syfte att öka utrymmet för fossila utsläpp. Det tar EU:s "netto-noll klimatpolitik" ett steg för långt och slår undan benen för Sveriges och EU:s bioekonomi. Det vill säga lösningen som ska ersätta det fossila. Det är inte bara bioekonomins direkta klimatnyttor som substitution, kollagring i produkter, bio-CCS/U, jobb och välfärd som försvinner. När andelen mark som brukas på ett aktivt och hållbart sätt minskar också den totala kolsänkan i EU. Avsättningar, minskad/fördröjd avverkning eller förändrad skötsel gynnar generellt inte klimatomställningen utan bör i första hand motiveras av välgrundade bedömningar om att bevara konkreta naturvärden och biologisk mångfald.

Den svenska regeringen bör tillsammans med andra medlemsstater fortsätta argumentera emot kontraproduktiv klimatpolitik som prioriterar det fossila framför det förnybara och konkret hotar klimatomställningen, konkurrenskraften, försörjningstryggheten och säkerheten. Förutom i ETS bör Sverige fortsatt agera emot samma problematik i de övergripande klimatmålen, LULUCF och i den delegerade akten i CRCF som gäller skogsbruk.

Sveriges geografi innebär långa transportavstånd vilket skapar ett avståndshandikapp där transportkostnaderna får stor betydelse. Då Sverige i praktiken är en ö är vi som nation starkt beroende av sjöfart och svensk industri särskilt beroende av både nationella och internationella sjötransporter året runt. Ökade transportkostnader till följd av ökade kostnader för utsläppsrätter kan sällan föras över på kunden på en internationell marknad. Staten behöver därför stödja näringslivet i sjöfartens omställning och säkerställa att svensk industri är konkurrenskraftig trots långa avstånd till sina huvudmarknader.

Den linjära reduktionsfaktorn

Kommissionen föreslår att den linjära reduktionsfaktorn (LRF) sätts till 3,7 procent under 2031–2035 och 1,7 procent 2036–2040. Det resulterar i att utsläppen i ETS minskar med ca 87 procent 2040 jämfört med 2005 motsvarande ca 300–400 miljoner utsläppsrätter år 2040.

Skogsindustrierna anser att EU:s klimatmål i första hand ska ske genom en minskning av de fossila utsläppen. Utsläppsbanan i EU ETS måste sättas så att klimatmålen 2040 möts utan att lägga orimliga förväntningar på upptag i skog och mark samt permanent lagring. Vi stödjer en tvådelad LRF som är brantare i början och flackare på slutet. LRF:en bör vara minst 3,7 procent under den första perioden. Det är svårt att avgöra om ambitionerna i EU ETS är tillräckliga utan att veta vilka åtaganden som ska ske i övriga sektorer.

Användningen av internationella krediter

Kommissionen föreslår att internationella krediter integreras i EU ETS genom en justering av LRF:en. Om internationella krediter inte kan anskaffas till rimliga villkor höjs LRF:en till 2,7 procent 2026–2040.

Skogsindustrierna anser att EU:s klimatmål i första hand ska mötas i inom EU. Om internationella krediter trots allt ska användas för att möta målen till 2040 är kommissionens förslag bra då det ger en förutsägbarhet och de internationella krediterna integreras i EU ETS på ett kontrollerat sätt.

95%-regeln

Det är anmärkningsvärt att ingen justering av 95%-regeln föreslås i kommissionens förslag. ETS-systemet för inte straffa de företag som gått före och investerat tidigt för att minska det fossila i sin produktion. 95%-regeln straffar nu de anläggningar som ställt om tidigt. De anläggningar som utesluts ur EU-ETS har helt mist sitt skydd mot koldioxidläckage och tappar konkurrenskraft jämfört med producenter som inte ställt om sin produktion. Cirka 75 procent av all svensk pappers- och massaproduktion står idag helt utan skydd mot koldioxidläckage och har fått en avsevärd konkurrensnackdel jämfört med anläggningar som inte ställt om mot fossilfrihet.

Skyddet mot koldioxidläckage ska vara teknikneutralt och inte missgynna industrier som ställt om tidigt. Skogsindustrierna anser att fri tilldelning av utsläppsrätter i grunden är ett effektivt skydd mot koldioxidläckage. Det belönar de företag som gått före samtidigt som det ger incitament för de industrier som ännu inte ställt om. 95%-regeln ska tas bort då den missgynnar industrier som gått före och ger incitament till fortsatt eller till och med ökad användning av fossila bränslen

Permanent upptag i EU ETS

Kommissionen föreslår att upp till 250 miljoner ton permanenta upptag tillåts integreras i EU ETS utöver taket. Detta ska ske genom ett centralt uppköpsprogram där försäljning av 250 miljoner utsläppsrätter ska finansiera upphandlingen av lika många ton permanenta upptag. Det föreslås att ytterligare 10 miljoner utsläppsrätter kan säljas för att täcka ökade kostnader. Kommissionen ska utvärdera upphandlingen av permanenta upptag 2034. Då ska kommissionen även undersöka möjligheten att inkludera naturbaserade sänkor i ETS.

Naturbaserade sänkor ska inte integreras i ETS. Till skillnad från permanenta upptag finns det en risk för återutsläpp från naturbaserade sänkor. Det finns även stora osäkerheter kring mätning och ansvarsfördelning. Naturbaserade sänkor kan potentiellt få negativa effekter på tillgången till bioråvara.

Skogsindustrierna tillstyrker kommissionens förslag att permanenta upptag handlas upp centralt och integreras i EU ETS på ett kontrollerat och förutsägbart sätt. Skogsindustrierna är dock tveksamma till att försäljningen av 250 (+10) miljoner utsläppsrätter räcker för att finansiera 250 miljoner ton permanenta upptag. Ytterligare finansiering behövs troligen för att överbrygga prisgapet mellan priset på utsläppsrätter och kostnaden för permanenta upptag. Skogsindustriernas bild är att permanenta upptag är betydligt dyrare än vad kommissionen antar. Det behövs även en finansieringslösning som sträcker sig långt bortom 2040 för att industrin ska kunna investera i infångning av biogen koldioxid, transportinfrastruktur och lagring.

Villkor för fri tilldelning.

Kommissionen föreslår att fri tilldelning av utsläppsrätter fortsätter efter 2030. För de sektorer som ingår i CBAM föreslås en långsammare utfasning av fri tilldelning till 2038 istället för 2036.

För att berättigas fri tilldelning föreslår kommissionen att anläggningar behöver uppvisa en klimatplan för hur de ska nå klimatneutralitet till 2050.

Vidare föreslår kommissionen att 20 procent av den fria tilldelningen villkoras av att man kan visa att 100% av den fria tilldelningen har gått till investeringar för att uppfylla klimatplanen inom två efter femårsperioden. Investeringar får poolas inom en koncern. De 10% bästa anläggningarna i respektive riktmärke undantas från kraven ovan samt de som fått medel från Innovationsfonden, Industrial Decarbonisation Bank eller Industrial Booster.

Företag som flyttar verksamheten till tredje land kan bli återbetalningsskyldiga.

Den fria tilldelningen ska ske utan villkor. Villkor för fri tilldelning leder till ökad administration utan nytta för klimatet. Den fria tilldelningen är ett skydd mot koldioxidläckage och ska inte vara ett instrument för att styra investeringar. Kommissionens förslag riskerar att leda till suboptimala investeringar både i val av investering och i tidpunkten för investeringen för att möta kommissionen krav. Förslaget riskerar att företagen tvingas offentliggöra affärshemligheter och långsiktiga investeringsstrategier.

Om investeringsvillkor ändå införs bör villkoren utformas så att de leder till en minimal administrativ börda och att det finns en flexibilitet tidsmässigt avseende vilka investeringar räknas med. Det bör finnas möjlighet att poola investeringar fritt inom en koncern för att minska risken för suboptimala investeringar. För att minska den administrativa bördan bör ett tröskelvärde på 500 000 ton fossila utsläpp på år införas där verksamheter under detta tröskelvärde undantas från investeringsvillkor.

Avfallsförbränning i EU ETS

Kommissionen föreslår att all förbränning av icke farligt avfall succesivt inkluderas i EU ETS under perioden 2031–2034. Det kommer att finnas möjlighet till nationella undantag under vissa förutsättningar.

Skogsindustrierna anser att inkluderingen av avfall i EU ETS ska vara harmoniserad inom EU för att inte skapa snedvriden konkurrens mellan länder inom EU. Då en inkludering av avfallsförbränning i EU ETS är en förutsättning för Kommissionens förslag till incitament för CCU bör avfallsförbränning inkluderas i EU ETS betydligt tidigare än 2031–2034. Medlemsländer ska inte kunna välja att inte inkludera avfallsförbränning i ETS.

Användningen av intäkter

Kommissionen föreslår att minst 50% av medlemsländernas auktionsintäkter ska gå till de verksamheter som omfattas av EU ETS.

Skogsindustrierna välkomnar att en större andel av medlemsländernas intäkter går tillbaka till industrin. En större andel av intäkterna bör dock gå tillbaka direkt till industrin, exempelvis genom en bibehållen fri tilldelning. Fördelning av hur stor andel av utsläppsrätterna som får gå till fri tilldelning bör justeras för att säkerställa att det finns en tillräcklig mängd utsläppsrätter för fri tilldelning som kan ge ett tillräckligt skydd mot koldioxidläckage.

Fördelningen av auktionsintäkter sker idag ojämnt mellan medlemsländer varför verksamheter i länder som får en relativt liten andel av auktionsintäkter missgynnas av dagens system, i synnerhet om en större andel av medlemsländernas auktionsintäkter öronmärks för omställning av industrin.

Kompensation för indirekta kostnader för berättigade sektorer bör göras obligatorisk för alla medlemsländer. Kompensation för indirekta kostnader ska kunna räknas av för målet om att minst 50% av medlemsländernas auktionsintäkter ska gå till de verksamheter som omfattas av EU ETS.

Sjöfarten i EU ETS

Kommissionen föreslår en tillfällig tilldelningen av utsläppsrätter fram till 2038 för att stödja medlemsländer med särskilt hög koncentration av rederier i förhållande till sin befolkning.

Kommissionen föreslår att EU:s utsläppshandelssystem kan behöva en mekanism som förhindrar dubbla betalningar i det fall IMO Net Zero Framework antas, men som bevarar EU ETS-prissignalen och incitamenten för fartyg som anlöper EU:s hamnar.

Kommissionen föreslår att undantag för isklassade fartyg förlängs från 2030 till 2035.

Kommissionen föreslår möjlighet till kompensation till sjöfartsaktörer som använder hållbara bränslen och utsläppsfria framdrivningstekniker, SMAP (Sustainable Maritime Alternative Propulsion). RFNBO kan få stöd motsvarande upp till 90 % av det definierade prisgapet mot fossilt bunkerbränsle, medan advanced biofuels och biogas kan få upp till 55 %. Vidare föreslår kommissionen att undantag för isklassade fartyg förlängs från 2030 till 2035.

Skogsindustrierna anser att medlemsstater belägna i EUs geografiska periferi bör ges extra tilldelning för att kompensera för långa sjötransporter, snarare än kommissionens förslag om att ge rederitåta länder extra tilldelning. De ökade kostnaderna för ETS för över till transportköpare, varför det är transportköpare som utsätts för internationell konkurrens som bör kompenseras för höjda transportkostnader på grund av ETS. Var rederierna har sitt säte saknar betydelse.

Skogsindustrierna anser att inriktningen måste vara att ta bort EU:s styrmedel, både ETS och FuelEU Maritime om det tillkommer globala styrmedel. En effektiv klimatomställning av sjöfarten måste ske på global nivå, och EU-specifika styrmedel underminerar globala överenskommelser och försämrar EU:s konkurrenskraft i den globala ekonomin.

Skogsindustrierna föreslår också att indirekta kostnader från klimatomställningen av sjöfarten genom EU-specifika styrmedel bör kunna kompenseras på samma sätt som indirekta kostnader för el.

Undantagen för isklassade fartyg bör permanentas fram till 2040. Det är en central fråga för att säkra svensk industris konkurrenskraft.

Skogsindustrierna anser att SMAP måste utformas så att biobränslen inte riskerar att diskrimineras framför RFNBO. En diskriminering riskerar att skjuta upp byggandet av produktion av avancerade biobränslen, som idag ligger närmre realisering än RFNBO, vilket medför en försening av förnybara bränslen till sjöfarten.

Marknadsstabilitetsreserven (MSR)

Kommissionen föreslår ett antal justeringar av MSR:en för att anpassa den till ett krympande EU ETS. Kommissionen föreslår även att annulleringen av utsläppsrätter tas bort.

Skogsindustrierna anser att det är nödvändigt att anpassa MSR:en till ett krympande EU ETS.

Skogsindustrierna har inga åsikter om hur det görs. Det är positivt att annulleringen av utsläppsrätter tas bort då det ger mer förutsägbarhet.

Incitament för CCU

Kommissionen föreslår att den som avskiljer koldioxid för CCU inte längre ska behöva överlämna utsläppsrätter så länge detta kan väntas ske genom en aktivitet som omfattas av EU ETS.

Skogsindustrierna välkomnar förslaget då det kan ge stärkta incitament för CCU. Förslaget skapar mer likvärdiga villkor mellan återvunnet och fossilt kol. Det är viktigt att regelverket säkerställer att infångad fossil koldioxid inte likställs med infångad biogen koldioxid.

Skogsindustriernas utgångspunkt

Skogsindustrin är en av Sveriges viktigaste näringar. Med sin förnybara råvara har skogsindustrin och skogsindustrins produkter en nyckelroll i utvecklingen mot ett hållbart, biobaserat samhälle och skapar sysselsättning i hela landet. Att svensk industri inte har sämre förutsättningar än konkurrerande industri i andra länder är en förutsättning för att svensk skogsindustri ska vara konkurrenskraftig.

För Skogsindustrierna

Johan Bruce
Ansvarig el och energi