UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

Klimat- och näringslivsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

Remiss av Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Beslut

Härmed beslutas

– att Uppsala universitet överlämnar bifogat expertyttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat expertyttrande har utarbetats av professor David Langlet, Juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Joseph Ejnelind.

Coco Norén

Magnus Ödman

Organisationsnummer:
202100-2932

UPPSALA UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

Klimat- och näringslivsdepartementet

Postadress
Postnr Ort

Besöksadress
Besöksadress

Handläggare
Förnamn Efternamn

Telefon
Telefon

Webbadress
E-post

Remiss av Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av professor David Langlet, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

EU-kommissionens föreslagna reformer av EU ETS bedöms sänka systemets klimatambition. Det gäller särskilt den föreslagna sänkningen av den linjära reduktionsfaktorn (LRF), som även riskerar att missgynna de företag som investerat i utsläppssnål teknik samt öka trycket på klimatåtgärder i andra sektorer, däribland skogsbruket. Förslaget kan därför inte tillstyrkas. Att kompensera en lägre LRF med inköp av internationella krediter kan accepteras endast om krediterna håller mycket hög kvalitet. Avskaffandet av annulleringar i marknadsstabiliseringsreserven avstyrks eftersom det urholkar effekten av kompletterande klimatåtgärder. Utökat stöd till bio-CCS och DACCS tillstyrks i princip, liksom en utvidgning av EU ETS till fler flygningar, men båda kräver tydligare analys. Viss fortsatt fri tilldelning av utsläppsrätter kan anses nödvändig för konkurrensutsatta industrier. Att intäkter från auktionering tydligare reserveras för klimatomställningsåtgärder kopplade till EU ETS kan tillstyrkas om det sker utan överdriven detaljstyrning.

Övergripande generella synpunkter

Remissen avser föreslagna reformer av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS), vilket huvudsakligen regleras genom direktiv 2003/87/EG (utsläppshandelsdirektivet). Det rör sig om en mycket omfattande och tekniskt komplicerad rättsakt. De föreslagna reformerna avser många delar av utsläppshandelssystem. I detta yttrande behandlas ändringsförslag som kan anses vara av stor principiell betydelse.

Reformförslagen avser inte att förändra EU:s långsiktiga målsättning att till 2050 uppnå en ekonomi utan nettoutsläpp av växthusgaser. Förslagen är huvudsakligen en anpassning till det delmål som fastslagits om att minska nettoutsläppen av växthusgaser inom EU med 90 procent fram till 2040. Ett viktigt motiv till flera av förslagen är också att värna konkurrenskraften hos industrier inom EU, särskilt mot bakgrund av att

UPPSALA UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

antalet tillgängliga utsläppsrätter en bit in på 2030-talet kan förväntas vara kraftigt begränsat.

Kommissionen föreslår en minskning av den linjära reduktionsfaktorn (LRF), vilket skulle innebära en långsammare minskning av antalet utsläppsrätter som varje år tillförs marknaden. Förslaget avstyrks, främst eftersom det skulle få negativa effekter för de aktörer som redan gjort investeringar i mindre klimatpåverkande teknik baserat på den nu gällande LRF. En sänkning av LRF kan också öka trycket på klimatåtgärder inom andra sektorer, däribland skogsnäringen, vilket skulle vara utmanande för Sverige.

Som en kompensation för sänkningen av LRF föreslås inköp av vissa internationella utsläppskrediter. Förslaget avstyrks inte i sin helhet men det är av stor vikt att eventuella krediter har en hög trovärdighet, representerar reella utsläppsminskningar och inte bidrar till att försämra de ekonomiska förutsättningarna för verksamheter som gör klimatmässigt ambitiösa investeringar.

Ett förslag om att revidera reglerna för marknadsstabiliseringsreserven (MSR), så att utsläppsrätter som tas in i reserven inte kan annulleras utan alltid ska återföras till marknaden avstyrks därför att det sänker den klimatmässiga ambitionsnivån i handelssystemet och riskerar att undergräva effekten av kompletterande klimatpolitiska åtgärder, bland annat sådana som vidtas i enlighet med förnybarhetsdirektivet.

Förslag som syftar till att stärka det ekonomiska stödet till verksamheter som fångar in och permanent lagrar koldioxid från biomassa (bio-CCS) och koldioxid som fångats in direkt från luften (DACCS) tillstyrks i princip. Det är dock viktigt att stödet utformas på ett sätt som inte riskerar att undergräva skyddet för biodiversitet eller leda till konkurrens med matproduktion.

Förslag om att utöka tillämpningen av EU ETS på flygsektorn, så att även flygningar till EU:s närområde omfattas tillstyrks i princip, men en tydligare analys bör göras av de rättsliga utmaningarna med att tillämpa krav på utsläppsrätter i förhållande till verksamhet utanför medlemsstaternas territorier.

Förslag på tydligare krav på att intäkter från auktionering av utsläppsrätter ska användas till åtgärder som främjar omställningen av verksamheter inom EU ETS tillstyrks, samtidigt som det är viktigt att kraven utformas på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen eller medför onödig administration.

UPPSALA UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

Kommentarer och ändringsförslag

EU ETS bygger på principen att de verksamheter som omfattas, främst större industri- och energianläggningar men även stora delar av flygtrafiken inom EU och även tyngre fartygstrafik, måste täcka sina utsläpp av i första hand koldioxid med utsläppsrätter. Antalet utsläppsrätter som tillförs marknaden är begränsat och minskar dessutom årligen genom det som kallas den linjära reduktionsfaktorn (LRF). För närvarande är LRF 4,4 procent, vilket något förenklat innebär att mängden utsläppsrätter som tillförs marknaden varje år minskar med denna andel. Utsläppsrätter kan antingen auktioneras ut, varvid den som erbjuder högsta pris får utsläppsrätterna, eller delas ut gratis. Gratis tilldelning gäller i stor utsträckning för verksamheter som anses utsatta för internationell konkurrens och där det finns risk att produktionen flyttar utanför EU för att minska klimatkostnaderna.

Av stor betydelse är förslaget att sänka LRF i två steg. Först till 3,7 procent för perioden 2031–2035 och därefter till 1,7 procent för perioden 2036–2040. Till skillnad från nuvarande LRF på 4,4 procent innebär sänkningen att utsläppsrätter kommer att utfärdas även efter 2040. Eftersom ändringen innebär en större tillförsel av utsläppsrätter på marknaden kan den förutsättas medföra att priset på utsläppsrätter blir lägre än det annars hade varit. Grovt sett är detta positivt för företag som har svårt att sänka sina utsläpp eller som har valt att ännu inte göra nödvändiga investeringar men negativt för företag som gått före i omställningen och investerat i utsläppssnåla tekniker. Det kan finnas goda skäl att en liten mängd utsläppsrätter ska kunna tillföras marknaden också efter 2040. Den föreslagna sänkningen av LRF redan från 2031 är dock inte ett proportionellt instrument för att uppnå det syftet. Eftersom ändringen i praktiken kommer att straffa de som gjort önskvärda investeringar, baserade på nuvarande LRF, och även riskerar att undergräva tilltron till handelssystemet som styrmedel, bör förslaget avstyrkas.

Den sänkta ambitionsnivån i EU ETS föreslås delvis kompenseras genom inköp av internationella krediter som motsvarar utsläppsminskningar på platser utanför EU. Bland annat föreslås att sänkningen av LRF till 1,7 procent under 2036–2040 ska kunna kompenseras genom inköp av 260 miljoner internationella krediter. Inköp av sådana krediter kan bidra till att stödja omställningen av industrier och energisystem i andra regioner. Det förutsätter dock att krediterna håller mycket hög kvalitet och fullt ut representerar verkliga utsläppsminskningar jämfört med vad som annars vore fallet. Förslaget bör därmed kunna bifallas under förutsättning att det genomförs i enlighet med strikta kvalitetskrav. Emellertid mildrar inköpet

UPPSALA UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

av internationella krediter inte de negativa effekterna av den föreslagna sänkningen av LRF på de företag som investerat i ny teknik utifrån antagandet om en högre prisbild i EU ETS.

Det är i nuläget svårt att helt överblicka vilka effekterna av bland annat den sänkta LRF kommer att bli. Som nämnts är inte avsikten att sänka ambitionen hos EU:s klimatpolitik överlag. Det lär emellertid få effekten att ytterligare åtgärder kommer att krävas inom sektorer som inte omfattas av EU ETS. För svensk del är det särskilt betydelsefullt om det medför ytterligare krav på klimathänsyn i skogsbruket och jordbruket. En slutlig bedömning av effekterna av den föreslagna reformen av EU ETS kan därför bara göras när kommissionen även presenterat sina förslag för andra sektorer och i vilken utsträckning och hur dessa ska kompensera för en delvis minskad ambition inom EU ETS.

Förslaget innefattar ändringar av den så kallade marknadsstabiliseringsreserven (MSR), som skapades för att hantera det överskott av utsläppsrätter som uppkom till följd av den ekonomiska krisen 2008–2009 och därefter införseln av så kallade Kyoto-krediter i EU ETS. Ett förslag som kommissionen lade fram redan i april i år (COM(2026) 153 slutgiltig) men som funktionellt kopplar nära till åtgärder i det remitterade förslaget, är att annulleringen av utsläppsrätter i MSR ska upphöra. Det skulle innebära att alla utsläppsrätter som tas in i MSR, vilket sker när volymen av utsläppsrätter på marknaden överstiger ett visst tröskelvärde, kommer att återföras dit. Att avskaffa annulleringen riskerar att minska klimateffekten av EU ETS. Det kan också undergräva effekten av kompletterande åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med annan EU-lagstiftning, däribland förnybarhetsdirektivet (direktiv 2018/2001), eller på eget initiativ. De utsläpp som undviks genom sådana åtgärder resulterar i att efterfrågan på utsläppsrätter minskar, vilket i sin tur kan öka volymen på marknaden och innebära upptag i MSR. Om dessa utsläppsrätter alltid, förr eller senare, återförs till marknaden riskerar effekten av de kompletterande klimatåtgärderna att urholkas. Förslaget bör därför avstyrkas.

Fri tilldelning av utsläppsrätter har minskat över tid, till förmån för auktionering. Förslaget innebär att utfasningen av fri tilldelning ska ske långsammare än enligt nuvarande regler. För de sektorer som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM), vilken i princip innebär att varor som importeras till EU ska betala ett pris för sina utsläpp av koldioxid som motsvarar kostnaden för att generera motsvarande utsläpp inom EU, behålls en viss fri tilldelning till 2038. För sektorer som inte omfattas av CBAM föreslås den fria tilldelningen fortsätta till 2040. Inte minst för verksamheter som exporterar mycket av sin produktion till marknader utanför EU fyller den fria tilldelningen en funktion eftersom

UPPSALA UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

CBAM inte effektivt neutraliserar de konkurrensnackdelar som priset på utsläpp inom EU ETS-systemet annars innebär. Samtidigt är det viktigt att den fria tilldelningen utformas på ett sådant sätt att den inte missgynnar de industrier inom EU som går före i omställningen mot klimatneutral teknik.

CBAM föreslås också utvidgas till att omfatta ytterligare kategorier av varor, inklusive mer komplexa varor, vilket får anses positivt för europeisk industri. Det kommer samtidigt att öka möjligheten att ifrågasätta CBAM-systemets förenlighet med frihandelsrättsliga regler. Bäst vore givetvis om EU:s konkurrentländer också införde ett koldioxidpris på liknande nivå som det som gäller inom EU ETS. Så länge det inte sker är det emellertid rimligt att se ett mer kraftfullt CBAM som nödvändigt om ett stigande pris på utsläppsrätter inom EU ETS inte ska riskera betydande omlokalisering av produktion till andra regioner.

Förslaget innebär vidare utvidgat stöd till verksamheter som fångar in och permanent lagrar koldioxid från biomassa (bio-CCS) och koldioxid som fångats in direkt från luften (DACCS). Detta ska ske genom att kommissionen köper in certifierade permanenta koldioxidupptag inom ramen för ett särskilt förvärvsprogram finansierat genom auktionering av 250 miljoner nya utsläppsrätter. Det finns betydande miljömässiga och tekniska utmaningar med bio-CCS och DACCS och dessutom oklarheter kring om den föreslagna finansieringen kommer att räcka, givet de höga kostnaderna för dessa tekniker. Så länge negativa utsläpp, det vill säga att koldioxid som inte är av fossilt ursprung fångas in och långsiktigt hålls borta från atmosfären, ses som en förutsättning för att uppnå unionens mål om klimatneutralitet till 2050 finns emellertid ett tydligt behov av mer kraftfulla styrmedel än det pris på utsläppsrätter som för närvarande gäller inom EU ETS. Det finns därför anledning att stödja detta förslag, samtidigt som det är viktigt att motverka att bio-CCS får negativa effekter på livsmedelsproduktion eller hållbar markanvändning.

I dagsläget tillämpas EU ETS bara på flygningar inom EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Enligt förslaget ska EU ETS från 2029 även tillämpas på flygningar till EU:s närområde, definierat som flygplatser i tredjeländer inom 5 000 kilometer från Frankfurts flygplats. Det finns även en modell för att motverka dubbelräkning genom att räkna av den kostnad flygbolag kan ha för sina klimatutsläpp inom det av den Internationella civila luftfartsorganisationen, ICAO, etablerade systemet CORSIA (”Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation”). Att utöka tillämpningen av EU ETS för att bättre hantera flygets omställning är klimatmässigt motiverat, särskilt eftersom de internationella initiativen ännu så länge inte levererat ett tydligt omställningstryck. Med tanke på de politiska och rättsliga konflikter som tidigare försök att tillämpa EU ETS på flygningar utanför EU/EES-

UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2026-10-13 Dnr UFV 2026/1146

ländernas territorier varit förknippade med är det emellertid olyckligt att förslaget inte innehåller någon tydlig förklaring eller argumentation för den valda definitionen av ”närområde” eller hur den valda modellen för utvidgning förhåller sig till de rättsliga komplikationerna kring tillämpning av krav på utsläppsrätter utanför medlemsstaternas territoriella jurisdiktion.