



Kommittédirektiv

Främjande av industrins klimatomställning och konkurrenskraft

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som främjar en långsiktig omställning av svensk industri till låga eller inga växthusgasutsläpp och som stärker konkurrenskraften. Syftet med utredningen är att bidra till att överbrygga utmaningar som återstår för genomförandet av industrins omställning.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om de befintliga stöden för omställning och ansvarsfördelningen mellan myndigheter som hanterar stöden är utformade på ett sätt som hanterar marknadsmisslyckanden och kostnadseffektivt stöder omställningen,
- lämna förslag på hur systemet för nationella stöd för industrins klimatomställning kan förändras och på andra åtgärder och insatser som kan övervägas för industrins omställning och konkurrenskraft,
- analysera möjligheten och behovet av att införa en kompensation för indirekta kostnader för viss industri inom EU:s utsläppshandelssystem EU ETS och, om det finns behov, lämna förslag på utformningen av en sådan kompensation,
- analysera hur klimatkontrakt, eller så kallade Carbon Contracts for Difference (CCfD), kan stödja industrins omställning i Sverige på ett kostnadseffektivt sätt,

- ge förslag på hur ett svenskt CCfD-system skulle kunna utformas och samordnas med befintliga regelverk och stödsystem, inklusive EU:s förslag på gemensamma CCfD,
- analysera om ytterligare åtgärder som kan stärka efterfrågan på cirkulära, fossilfria och utsläppssnåla produkter bör införas och lämna förslag på sådana åtgärder,
- analysera hur befintliga nationella och EU-gemensamma styrmedel, regelverk och politiska inriktningar påverkar produktion, användning och prioritering av hållbar biomassa och cirkulära material i industrin,
- lämna förslag på åtgärder som kan stärka svensk industris långsiktiga tillgång till biobaserade och cirkulära råvaror och energibärare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2027.

Svensk industri ligger långt fram i omställningen men möter stora utmaningar

Svenska industriföretag ligger generellt sett långt fram i klimatomställningen och har goda förutsättningar att ta marknadsandelar genom den omställning till fossilfria och cirkulära insatsråvaror och produktionsprocesser med låga eller inga utsläpp av växthusgaser som pågår inom industrin. Industrin genomför omfattande strategiska investeringar i den gröna omställningen vilket är avgörande för att skapa långsiktig konkurrenskraft. Omställningen kan även bidra till minskat beroende av fossila bränslen och råvaror från tredjeländer och därmed till en ökad beredskap, vilket har visat sig allt viktigare på senare år.

Omställningstakten i svensk industri har delvis bromsat in och ett antal projekt har lagts ned eller skjutits på framtiden. Orsakerna till detta är flera och komplexa, men inkluderar bland annat politiska förändringar i vår omvärld och den osäkerhet om takten i klimatomställningen som dessa förändringar medför. Därtill snedvrids konkurrenssituationen av att industrin i viktiga konkurrentländer främjas av omotiverade tullar och snedvridande statliga subventioner. Omställningen kan också fördröjas eller fördyras av svårigheter för enskilda företag att hantera de politiska och ekonomiska investeringsrisker som förknippas med sådana betydande investeringar, liksom av osäkerhet om framtida efterfrågeutveckling och tillgång på fossilfria råmaterial och energibärare. Bland annat pekar Naturvårdsverket och Statens energimyndighet i sin redovisning av ett regeringsuppdrag i skrivelsen Gränsdragning mellan Klimatklivet och

Industriklivet (KN2025/02334) på behovet av en ökad tydlighet om statens roll när det gäller riskdelning för industrins gröna omställning.

Produktivitetskommissionen har lyft att väl avvägda interventioner på klimatområdet motiveras av osäkerheter om de stora konsekvenserna av uppvärmningen, att det finns utmaningar i att stödet till omställningen är uppdelat på olika aktörer och att andra länder i högre utsträckning och på ett mer strategiskt sätt använder sig av EU-medel för att finansiera omställningen.

En effektiv klimatpolitik som bidrar till omställning och till stärkt konkurrenskraft behöver vara långsiktig. Tydliga regelverk, målsättningar och jämna spelregler på internationella marknader är viktiga komponenter för att företagen ska våga fatta investeringsbeslut som är ekonomiskt omfattande och sträcker sig över flera år. Staten har en viktig roll för att etablera tydliga regelverk, undanröja hinder och skapa förutsättningar för investeringar i industrin och etableringar av ny produktion med låga eller inga växthusgasutsläpp.

En särskild utredare tillsätts i syfte att lämna förslag för att bidra till att överbrygga vissa av de utmaningar som kvarstår för genomförandet av industrins omställning. Utredaren ska föreslå åtgärder som främjar en långsiktig omställning av svensk industri till låga eller inga växthusgasutsläpp och som stärker konkurrenskraften.

Utredningen omfattar fyra delar, där varje del svarar mot en eller flera av industrins utmaningar:

- en översyn av systemet för finansiering av industrins omställning,
- utformningen av ett nationellt system med klimatkontrakt,
- åtgärder för att svara på utmaningar kopplade till efterfrågan på fossilfria och utsläppssnåla produkter, och
- förslag som kan bidra till en ökad tillgång på och ändamålsenlig användning av fossilfria insatsråvaror och energibärare.

Utredaren ska inte göra några bedömningar eller lämna förslag på skatteområdet.

Uppdraget att se över systemet för finansiering av industrins omställning

Svensk industri står inför mycket omfattande investeringsbehov för att ställa om till fossilfri och resurseffektiv produktion, samtidigt som konkurrenskraften ska stärkas. Omställningen i flera industribranscher är kapitalintensiv och ofta förknippad med ny, omogen eller oprövad teknik och osäker efterfrågan, vilket medför höga risker, långa återbetalningstider och betydande osäkerhet om framtida intäkter och priser på utsläppsrätter. Inte minst finns det en politisk risk i att redan beslutade klimatpolitiska styrmedel kan omprövas av framtida beslutsfattare. Det påverkar företagets möjligheter att fatta investeringsbeslut och att attrahera extern finansiering. Samtidigt ställer vissa privata finansiärer, såsom kommersiella banker, krav på omställningsplaner för att ställa ut krediter till näringslivet.

Öppna marknader, tydliga och långsiktiga spelregler, kortare och enklare tillståndprocesser, minskad administrativ börda och tillgång till kvalificerad arbetskraft tillsammans med väl fungerande infrastruktur är viktiga förutsättningar för att industrin ska kunna genomföra sin omställning med stärkt konkurrenskraft. Det statliga åtagandet handlar i huvudsak om att bidra till att dessa förutsättningar finns på plats. Därtill kan det dock behövas utökade insatser som även i övrigt påskyndar och förbättrar förutsättningarna för omställningen, särskilt i en övergångsfas när nya tekniker utvecklas, introduceras och skalas upp och mot bakgrund av geopolitiska realiteter. Därutöver kan marknadsmisslyckanden till följd av exempelvis asymmetrisk information, transaktionskostnader och externa effekter medföra behov av statliga insatser. Samtidigt måste risken för regleringsmisslyckanden och privilegiejakt beaktas.

Det finns också utmaningar kopplade till utformningen av olika stödsystem. Några av hindren rör bristande överblick över finansieringsmöjligheter, komplexa och resurskrävande ansökningsprocesser, krav på säkerheter och svårigheter att dokumentera och standardisera klimatnytta. Bristande kontinuitet mellan olika finansieringsfaser och ett underskott på långsiktigt kapital som kan följa projekt från pilot- och demonstrationsfas till fullskalig kommersialisering är två andra utmaningar. I regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll (skr. 2023/24:59) konstateras att det behövs ytterligare analys av hur statens riskkapital, gröna kreditgarantier och det statliga stödet för industriomställningen kan utvecklas och utformas på ett mer effektivt sätt för att driva på den gröna

omställningen och få största möjliga utväxling av privat kapital. Produktivitetskommissionen lyfter i sitt slutbetänkande Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96) utmaningar med att stödet till omställningen är uppdelat på olika aktörer, såsom Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Verket för innovationssystem, och anser att stödsystemet bör ses över.

Inom EU finns flera system som syftar till att stödja industrins omställning. Innovationsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Faciliteten för återhämtning och resiliens är några exempel på instrument som har stöttat svenska industriföretag. Stöd till industrins omställning aktualiseras även i EU-kommissionens förslag till en europeisk konkurrenskraftsfond (EKF). Dessutom ges EU-finansiering inom ramen för EU:s ramprogram för forskning och innovation till bl.a. samarbeten mellan industrin och akademien. Produktivitetskommissionen menade i sitt slutbetänkande att många andra medlemsstater i större utsträckning och på ett mer genomtänkt och strategiskt sätt använder EU-medel som finansiering av omställningen.

Sverige tar del av de intäkter som genereras genom auktionering av utsläppsrätter i EU ETS. De senaste åren har Sverige fått 2–3,5 miljarder kronor per år i auktionsintäkter. Den senaste revideringen av ETS-direktivet innebär att medlemsstaterna behöver använda alla auktionsintäkter, eller dess motsvarande ekonomiska värde, till klimatåtgärder eller andra åtgärder som stöttar omställningen.

Sammantaget handlar industrins finansieringsutmaningar om att det finns stora investeringsbehov och betydande osäkerheter om framtida intäkter och priser på utsläppsrätter, men även om hur det finansiella ekosystemet är utformat, och hur väl befintliga styrmedel stödjer investeringskedjan från tidig utveckling till storskalig implementering.

Inom EU ETS finns en möjlighet att kompensera industriaktörer med statligt stöd för högre elkostnader till följd av att EU ETS-priset på fossil elproduktion förs över till den elintensiva industrin. Denna kompensation för indirekta kostnader av EU ETS kan därmed bidra till att förhindra eventuella koldioxidläckage, dvs. situationer där företag flyttar sin produktion utanför EU.

Utredaren ska därför

- kartlägga industrins investeringsbehov för omställning till fossilfria produktionsprocesser och insatsråvaror och analysera i vilken utsträckning dessa i dag finansieras genom offentliga stöd, privata finansiärer och samfinansieringslösningar samt redovisa jämförelser med relevanta konkurrentländer,
- analysera om det finns marknadsmisslyckanden i dagens finansieringssystem och om de i så fall begränsar industriföretags möjligheter att genomföra klimatinvesteringar,
- analysera om stöden för omställning och ansvarsfördelningen mellan myndigheter som hanterar stöden är utformade på ett sätt som hanterar marknadsmisslyckanden och kostnadseffektivt stödjer omställningen,
- analysera hur EU:s initiativ för industrins gröna omställning, statsstödsregler och finansieringsinstrument, exempelvis inom EKF, påverkar svenska industriföretags möjligheter till stöd och finansiering,
- analysera om de befintliga stöden för industrins omställning behöver förändras för att svenska aktörer i högre utsträckning ska kunna ta del av EU-medel för att stödja industrins klimatomställning,
- analysera behovet av att synliggöra hur ett ekonomiskt värde motsvarande auktionsintäkterna från EU ETS används för att stödja klimatomställningen, t.ex. för industrin, i syfte att stärka det långsiktiga förtroendet för utsläppshandelssystemet,
- utifrån analysen lämna förslag på hur systemet för nationella stöd för industrins klimatomställning kan förändras och på andra åtgärder och insatser som kan övervägas för industrins omställning och konkurrenskraft,
- analysera möjligheten och behovet att införa en kompensation för indirekta kostnader för viss industri inom EU ETS och, om det finns ett behov, lämna förslag på utformningen av en sådan kompensation, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och föreslå hur ett svenskt system med klimatkontrakt kan utformas

Många av de lösningar som industrin planerar för att ställa om till produktion med låga eller inga utsläpp är kapitalintensiva och förenade med politisk, teknisk och marknadsmässig osäkerhet. Det gäller särskilt exportinriktade industriländer som Sverige och det påverkar företagens möjligheter att attrahera finansiering och fatta investeringsbeslut. Ett exempel på en åtgärd för att motverka marknadsosäkerhet som har rönt ökat intresse och som redan används i andra länder är klimatkontrakt eller så

kallade Carbon Contracts for Difference (CCfD). Klimatkontrakt kallas också ibland för differenskontrakt för koldioxid. Klimatkontrakt är ett verktyg som syftar till att minska exponeringen mot osäker framtida koldioxidprissättning och därigenom ge förbättrad tydlighet på lång sikt för näringslivets investeringskalkyler för exempelvis elektrifiering, koldioxidavskiljning eller byte av insatsråvaror.

Klimatkontrakt innebär att staten under en viss tidsperiod garanterar ett visst pris på utsläpp av koldioxid. Ett klimatkontrakt kan utformas på olika sätt, exempelvis genom att garantera merkostnaden för fossilfri produktion gentemot konventionell teknik, säkrat mot ett visst koldioxidpris. Beroende på hur koldioxidpriset sedan utvecklas och hur kontraktet utformas, inte minst vilken prisnivå som garanteras, kan staten bli skyldig att betala ut stöd eller få ta del av vinster vid hög lönsamhet över den garanterade prisnivån. Instrumentet syftar till att påskynda omställningen av produktionsprocesser, exempelvis genom att fasa ut fossila bränslen i energintensiva industrier eller genom att underlätta uppskalningen och marknadsintroduktionen av fossilfri teknik.

I regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll (skr. 2023/24:59) har regeringen aviserat att den avser följa utvecklingen av klimatkontrakt. Flera länder har redan infört CCfD. EU-kommissionen har den 17 juli 2026 föreslagit en revidering av EU:s utsläppshandelssystem (COM(2026) 616 final) som bl.a. innebär att kommissionen från och med 2031 ska använda intäkterna från 400 miljoner utsläppsrätter för att tilldela stöd i form av CCfD eller koldioxidpremier.

Industrins klimatomställning bör stödjas genom att hinder undanröjs och förutsättningar skapas för investeringar för fossilfrihet i befintlig industri och etableringar av ny fossilfri produktion. EU ETS utgör ett verkningsfullt styrmedel som medför krav på industrin att minska sina växthusgasutsläpp. Fokus för regeringens politik behöver därför vara på att undanröja kvarstående hinder och skapa förutsättningar för klimatomställningen. Målet är att främja tillskapandet av nya och innovativa företag inom näringslivet, samt förmå företagen att öka och ställa om sin produktion och att anställa fler både lokalt och regionalt. Flera av de industriföretag som står för de största utsläppen i industrisektorn har tagit väsentliga steg på väg mot att minska sina utsläpp. Exempelvis har industrier som står för drygt 50 procent av industrins totala växthusgasutsläpp angett att de påbörjat

tillståndsprövning som ett led i att ställa om hela eller delar av sin verksamhet. Samtidigt finns det ett stort antal omställningsprojekt där ägarna, av olika orsaker, ännu inte har fattat det slutliga investeringsbeslutet.

Klimatkontrakt kan vara ett verktyg för att minska marknadsrisken i vissa hållbara investeringar och har redan införts i exempelvis Tyskland och Storbritannien. Erfarenheterna från de länder som redan tillämpar instrumentet bör tas tillvara samtidigt som hänsyn måste tas till skillnaden i nationella förhållanden.

Utredaren ska därför

- kartlägga CCfD-system i andra länder, som Tyskland och Storbritannien, liksom utvecklingen på EU-nivå,
- analysera hur CCfD kan stödja industrins omställning i Sverige på ett kostnadseffektivt sätt,
- analysera förutsättningarna för att tillämpa CCfD i Sverige, inklusive rättsliga och administrativa förutsättningar,
- analysera hur regeringen kan stödja svenska aktörer att ta del av EU:s eventuella CCfD,
- utifrån analysen ge förslag på hur ett svenskt CCfD-system eller ett komplement till EU:s eventuella CCfD-system skulle kunna utformas och samordnas med befintliga regelverk och stödsystem, inklusive förslag på vilken eller vilka myndigheter som bör administrera ett sådant system och vilka prisnivåer och tidsperspektiv som förefaller motiverade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska dock inte lämna författningsförslag på skatteområdet.

Uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att öka efterfrågan på fossilfria, utsläppssnåla och cirkulära produkter

Industrins klimatomställning förutsätter tillgång till teknik, kompetens, kapital och insatsvaror, men behöver också tillräcklig och långsiktigt stabil efterfrågan på fossilfria, utsläppssnåla och cirkulära produkter. För många industribranscher innebär omställningen ökade produktionskostnader jämfört med konventionella alternativ, åtminstone i ett inledande skede.

Osäkerhet om framtida marknadsförutsättningar och betalningsvilja för fossilfria produkter utgör ett betydande hinder för investeringsbeslut. Även

om skärpta krav inom EU:s klimatramverk successivt förbättrar konkurrensförutsättningarna för fossilfri produktion, kan det i flera fall inte vara tillräckligt för att ensamt skapa bärkraftiga affärsmodeller i närtid.

Sverige är så kallad Government partner i First Movers Coalition (initiativ från COP26 för att främja klimatsmart teknik i utsläppstunga sektorer), inom ramen för vilket ett antal svenska bolag har gjort inköpsåtaganden för att på så sätt säkra efterfrågan inom sju industrisektorer.

Efterfrågan på fossilfria produkter påverkas dock av flera faktorer, såsom offentliga och privata inköpskrav, produktstandarder och certifieringssystem, spårbarhet och tillgång till information. Bristande harmonisering och otydlighet om vad som utgör en fossilfri, cirkulär eller utsläppssnål produkt kan försvåra marknadsutvecklingen.

Regeringen bedömer att det behöver analyseras om det finns behov av åtgärder som stärker efterfrågan på fossilfria och cirkulära produkter, minskar osäkerheten om framtida marknadsvolymer och bidrar till att skapa tidiga marknader. Drivmedelspriser bör inte öka på grund av detta.

Utredaren ska därför

- analysera vilka hinder som finns för utveckling av efterfrågan på fossilfria, cirkulära och utsläppssnåla produkter,
- bedöma hur befintliga styrmedel, regler och marknadsinstrument inom EU och nationellt påverkar efterfrågan,
- analysera om ytterligare åtgärder som kan stärka efterfrågan på cirkulära, fossilfria och utsläppssnåla produkter bör införas, och i analysen beakta samhällsekonomisk effektivitet, t.ex. vad gäller effektiv konkurrens och konsumentnytta samt beakta lärdomar av det arbete som har gjorts inom Fossilfritt Sverige, liksom inom First Movers Coalition,
- utifrån analysen lämna förslag på sådana åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och ge förslag som kan bidra till en ökad tillgång på och ändamålsenlig användning av fossilfria, cirkulära och utsläppssnåla insatsråvaror och energibärare

Svensk industri står för närmare en tredjedel av Sveriges territoriella fossila växthusgasutsläpp och majoriteten av de kvarvarande utsläppen är nära kopplade till produktionsprocesser och användning av fossila insatsråvaror.

För att nå målet om nettonollutsläpp till 2045, samtidigt som konkurrenskraften stärks, krävs därför teknikskiften, nya processer och ändrade systemlösningar.

Den fossilfria ekonomin kommer att behöva vara cirkulär, biobaserad och resurseffektiv och är central för omställningen inom t.ex. stål-, kemi- och cementindustrierna.

Tillgången till hållbar biomassa och cirkulära råvaror är centrala för utfasningen av fossila energibärare och insatsråvaror. Tillgången påverkas av ökande internationell konkurrens, geopolitiska risker och osäkerheter i marknader och regelverk. Många lösningar förutsätter fungerande värdekedjor och infrastruktur, och brister i dem kan utgöra hinder för såväl klimatomställning som konkurrenskraft. Utmaningarna för att gå från fossila till biogena och cirkulära energibärare och insatsråvaror handlar i vissa fall om att hitta nya och innovativa lösningar och tekniker, medan det i andra fall, där tekniken är mogen, i stället kan finnas hinder i form av höga kostnader och konkurrens om biogena råvaror och cirkulära råvaror.

Utöver klimatnyttan kan en framgångsrik omställning till biobaserade och cirkulära energibärare och insatsråvaror utgöra en viktig komponent ur ett beredskapsperspektiv, med minskade sårbarheter i globala värdekedjor jämfört med om råvarorna och energibärarna härstammar från fossila källor.

Mot bakgrund av de utmaningar som industrin står inför när det gäller utfasningen av fossila komponenter finns behov av en samlad analys av hur svensk industri långsiktigt kan säkerställa tillgången till biobaserade insatsråvaror och energibärare på ett sätt som stärker både klimatomställningen och industrins internationella konkurrenskraft.

Utredaren ska därför

- kartlägga nuvarande och prognostiserad tillgång till samt användning av hållbart producerad biomassa och cirkulära insatsråvaror inom svensk industri, både som ersättning för fossila insatsråvaror och som fossilfri energibärare i industriella processer,
- analysera potentiella konkurrensförhållanden mellan olika sektorer och användningsområden för hållbar biomassa och cirkulära insatsråvaror, samt potentialen för industriella synergier och samarbeten,

- kartlägga flaskhalsar i produktion, logistik och tillgång på biobaserade råvaror och cirkulära insatsråvaror,
- analysera tillgången till hållbar biomassa och cirkulära material utifrån ett beredskapsperspektiv, med särskilt beaktande av de senaste årens geopolitiska skeenden,
- analysera hur nationella och EU-gemensamma styrmedel, regelverk och politiska inriktningar påverkar produktion, användning och prioritering av hållbar biomassa och cirkulära insatsråvaror i industrin,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analyserna, lämna förslag på åtgärder som kan stärka svensk industris långsiktiga tillgång till biobaserade och cirkulära insatsråvaror och energibärare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. De offentligfinansiella effekterna för staten, kommuner och regioner samt andra relevanta samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag ska beräknas och vägas in vid utformning av förslagen. Utredaren ska redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagets karaktär och ska kvantifieras i den utsträckning och i de delar det är möjligt. Utredaren ska redovisa de alternativa förslag som har övervägts, och om utredaren väljer att inte gå vidare med ett förslag ska skälen till detta anges. De antaganden som legat till grund för valet av förslag ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och i andra utredningar. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren föra dialog med Fossilfritt Sverige (M 2016:05), Delegationen för cirkulär ekonomi och Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning (KN 2024:05). Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren också föra dialog med relevanta myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Verket för innovationssystem, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Konjunkturinstitutet. Utredaren ska föra dialog med relevanta

näringslivsorganisationer, företag samt övriga näringslivsaktörer. Utredaren ska under arbetets gång hålla Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) informerat om arbetets framskridande.

Utredaren ska även inhämta kunskap och synpunkter från andra relevanta utredningar, myndigheter, näringslivet och andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2027.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)