

## Yttrande om remiss av promemorian — Fortsatt inkludering av pappers-och massindustrin i utsläppshandelssystemet

Er referens: KN2026/00822

### Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

### Sammanfattning

Kommerskollegium tillstyrker promemorians förslag om fortsatt inkludering av pappers- och massindustrin i EU:s utsläppshandelssystem (EU-ETS), (KN2026/00822). Ur handelssynpunkt är det viktigt att svensk industri möter liknande koldioxidkostnader som sina europeiska konkurrenter för att undvika snedvridningar på den inre marknaden och minska risken för koldioxidläckage. En fortsatt inkludering stärker även sektorns integrering till EU:s samlade klimat- och industristyrmedel, såsom EU:s gränsjusteringsmekanism (CBAM) och kommande ramverk för industriell omställning, inklusive bio-CCS<sup>1</sup>.

### Ståndpunkter

Ur handelssynpunkt är det viktigt att svensk pappers- och massindustri möter liknande kostnader för koldioxidutsläpp som sina europeiska konkurrenter. Promemorian konstaterar att anläggningar som omfattas av 95-procentsregeln annars skulle lämna EU-ETS och i stället omfattas av svensk koldioxidskatt, vilket innebär en annan och i dagsläget potentiellt högre koldioxidprissättning än för merparten av den europeiska pappers- och massindustrin. Detta riskerar att påverka konkurrenskraften negativt för industrin och skapa snedvridningar inom den inre marknaden. En fortsatt inkludering i EU-ETS bedöms därför främja konkurrensneutralitet och minska risken

---

<sup>1</sup> Infångning av koldioxid vid förbränning av biomassa

för koldioxidläckage, det vill säga att produktion flyttar till länder eller anläggningar med lägre klimatkostnader.

En fortsatt inkludering av svensk pappers- och massaindustri i EU-ETS stärker även integrationen med EU:s samlade klimatstyrmedel för ETS-industrin, med kompletterande instrument såsom CBAM-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956), den föreslagna förordningen om en tillfällig avkarboniseringsfond (COM(2025) 990 final) samt det föreslagna Industrial Accelerator Act (förslag till förordning om ett ramverk för att accelerera industriell kapacitet och avkarbonisering inom strategiska sektorer). Dessa syftar till att skapa gemensamma konkurrensvillkor, minska risken för koldioxidläckage och bidrar samtidigt till att motverka fragmentering på den inre marknaden och i handeln. Om svensk pappers- och massaindustri inte längre omfattas av EU-ETS finns dessutom en risk att sektorn hamnar utanför eller får begränsad tillgång till de kompletterande EU-gemensamma styrmedel och stödmekanismer som utvecklas för ETS-industrin.

Kommerskollegium ser även en risk för att Sveriges åtagande enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning 2018/842, ESR-förordningen) i praktiken skärps om utsläpp från pappers- och massaindustrin inte längre omfattas av EU-ETS. När utsläpp flyttas från EU-ETS till ESR-sektorn utan motsvarande justering av Sveriges nationella utsläppsutrymme enligt ESR-förordningen ökar mängden utsläpp som ska minska inom det nationella ESR-åtagandet, vilket kan leda till högre samhällsekonomiska kostnader för att uppnå Sveriges klimatmål.

95-procentsregeln riskerar även att försvaga incitamenten för investeringar i bio-CCS inom pappers- och massaindustrin, eftersom anläggningar med hög andel biobaserade utsläpp kan hamna utanför EU-ETS och därmed få en svagare koppling till de EU-gemensamma styrmedel, finansieringsmekanismer och marknadsramverk som successivt utvecklas för CCS och negativa utsläpp inom ETS-sektorn. Ur handelssynpunkt kan detta även minska förutsägbarheten för investeringar i CCS, vilket riskerar att fördröja eller utebliva realiseringen av de klimat- och effektivitetsvinster som tekniken kan medföra, och därmed också försvaga möjligheten att använda CCS som en framtida konkurrensfördel i handeln.

Det kan noteras att förslaget innebär att Sverige utnyttjar möjligheten till nationell opt-in enligt artikel 24 i ETS-direktivet. Även om en sådan opt-in är förutsedd i direktivet innebär den att vissa pappers- och massaanläggningar som annars skulle undantas enligt 95-procentsregeln fortsatt omfattas av EU ETS. Förslaget kan därför aktualisera frågor om *gold-plating*, och alltså nationell överimplementering, ur ett inremarknadsperspektiv. I det aktuella fallet framstår regleringen dock som motiverad av behovet att upprätthålla konkurrensneutraliteten. Den svenska pappers- och massaindustrins höga användning av biobränslen riskerar annars att leda till att anläggningar som kommit långt i omställningen behandlas annorlunda än motsvarande verksamheter i andra medlemsstater. Förslaget kan därmed bidra till mer likvärdiga konkurrensvillkor inom EU:s inre marknad.

Kommerskollegium tillstyrker därmed promemorians förslag om att ändra förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser så att anläggningar inom pappers- och massaindustrin åter omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

Ärendet har avgjorts av vikarierande enhetschefen Petter Stålenheim med utredaren Shasa Aziz som föredragande. I den slutliga handläggningen har även utredarna Erik Merkus och Ingrid Bäcklund deltagit.

Stockholm 2026-05-12

Petter Stålenheim

Vik. enhetschef

Shasa Aziz

Utredare