

EUROPEISKA UNIONENS UTSLÄPPSHANDELSYSTEM ETS och ETS 2

PÅVERKAN PÅ HUSHÅLL, FÖRETAG OCH SVERIGE UR ETT
REGIONALT PERSPEKTIV

Innehållsförteckning

<i>Inledning och bakgrund</i>	2
<i>Europeiska unionens utsläppshandelsystem</i>	3
<i>Hur fungerar utsläppshandelsystemet?</i>	3
<i>Det reformerade ETS1: Nya villkor för industri, energi och sjöfart</i>	4
<i>ETS2: ett nytt system för transporter, byggnader och mindre industrier</i>	6
<i>Ekonomiska och sociala effekter för hushåll och företag</i>	7
<i>Dubbelräkning, rapportering och administrativt genomförande</i>	8
<i>Särskilda konsekvenser för norra Sverige</i>	9
<i>Sociala klimatfonden, stödåtgärder och omställningens legitimitet</i>	10
<i>Slutsats</i>	11

Inledning och bakgrund

Europeiska unionens (EU) klimatpolitik har under de senaste två decennierna utvecklats från övergripande mål till att införa alltmer konkreta och styrande verktyg. I centrum för denna utveckling står EU:s ambition att nå klimatneutralitet till 2050, med delmål om kraftigt minskade utsläpp redan till 2030. För att uppnå detta har unionen successivt stärkt sina styrmedel, där prissättning av koldioxidutsläpp spelar en avgörande roll.

Ett av EU:s mest centrala klimatpolitiska verktyg är utsläppshandelssystemet EU ETS, som infördes 2005. Systemet, som idag benämns ETS1, är världens största marknadsbaserade styrmedel för att minska växthusgasutsläpp. Det har främst omfattat energiintensiv industri, elproduktion och delar av flygsektorn, och har bidragit till betydande utsläppsminskningar inom dessa områden. Samtidigt har utsläppen i andra delar av ekonomin, särskilt vägtransport och byggnader, minskat i långsammare takt. Dessa sektorer har hittills inte omfattats av ETS1, utan reglerats genom andra styrmedel på EU- och medlemsstatsnivå.

Mot denna bakgrund har EU beslutat att både reformera det befintliga systemet (ETS1) och införa ett nytt parallellt system (ETS2), som omfattar utsläpp från bland annat vägtransport och byggnader.

Dessa förändringar är en del av det bredare lagstiftningspaketet Fit for 55, som syftar till att minska EU:s utsläpp med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Medan ETS1 reformeras och utvidgas till fler sektorer, innebär ETS2 att prissättningen av utsläpp införs i delar av ekonomin som tidigare inte omfattats, såsom vägtransport och byggnader.

Denna utveckling innebär ett tydligt skifte i EU:s klimatpolitik. Prissättningen av utsläpp flyttas närmare hushåll och mindre företag, samtidigt som kraven på industri och energisektorn förändras. Reformen väcker därmed frågor om ekonomiska konsekvenser, social rättvisa och regional påverkan. Detta gäller inte minst i regioner med särskilda strukturella förutsättningar, såsom norra Sverige, där långa avstånd, kallt klimat och energiintensiv industri påverkar både kostnadsbild och omställningsmöjligheter.

Mot denna bakgrund syftar denna rapport till att analysera hur reformerna av EU ETS1 och införandet av ETS2 påverkar hushåll, företag och Sverige ur ett regionalt perspektiv. Särskilt fokus riktas mot de ekonomiska och sociala effekterna samt de utmaningar och möjligheter som uppstår i omställningen mot ett klimatneutralt samhälle.

Europeiska unionens utsläppshandelsystem

EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS1, är ett av unionens viktigaste styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser. Sedan systemet infördes 2005 har det fungerat som en marknadsbaserad modell där utsläpp får ett pris och där företag inom vissa sektorer måste inneha utsläppsrätter motsvarande sina utsläpp. Grundtanken är simpel: genom att sätta ett tak för den mängd utsläppsrätter och låta detta tak minska över tid skapas ett ekonomiskt incitament att investera i renare teknik, effektivare processer och alternativ till fossila bränslen. Systemet har hittills främst riktat sig mot energiintensiv industri, elproduktion, luftfart och på senare år även delar av sjöfarten. Resultaten har varit betydande. Utsläppen i de sektorer som omfattas av det ursprungliga systemet, ETS1, har minskat tydligt sedan mitten av 2000-talet, samtidigt som priset på utsläppsrätter gradvis har fått större betydelse för företagets investeringsbeslut.

Utsläppsutvecklingen har i andra delar av ekonomin varit betydligt mer trögrörlig. Utsläppen från vägtransporter, byggnader och delar av småindustri har inte minskat i samma takt, trots att dessa sektorer spelar en central roll om EU ska nå sina klimatmål för 2030 och klimatneutralitet till 2050. Det är mot denna bakgrund som EU har beslutat att reformera det befintliga systemet och samtidigt införa ett nytt separat utsläppshandelssystem, ETS2. Där ETS1 framför allt påverkar stora punktsläpp från industri och energisektor, riktar sig ETS2 mot bränsleanvändning i vägtransporter, byggnader och mindre verksamheter. Därmed flyttas prissättningen av utsläppsrätter närmare hushållens och de mindre företagens vardag, även om den formella skyldigheten fortfarande ligger hos bränsleleverantörerna.

Hur fungerar utsläppshandelsystemet?

EU:s utsläppshandelssystem bygger på en så kallad cap-and-trade-modell, där den totala mängden tillåtna utsläpp fastställs på förhand och successivt minskar över tid. Kärnan i systemet är att varje ton koldioxid som släpps ut måste täckas av en utsläppsrätt. Antalet utsläppsrätter är begränsat, vilket innebär att de får ett ekonomiskt värde och kan handlas mellan aktörer.

Det första steget i systemet är att EU sätter ett årligt utsläppstak. Detta tak avgör hur många utsläppsrätter som finns på marknaden och minskar stegvis enligt en fastställd reduktionstakt. När taket sänks över tid minskar också den totala mängden tillåtna utsläpp, vilket driver fram utsläppsminskningar på systemnivå.

Utsläppsrätterna tilldelas företag på två huvudsakliga sätt: genom auktionering och genom fri tilldelning. Auktionering innebär att företag måste köpa sina utsläppsrätter på marknaden, vilket gör utsläpp till en direkt kostnad. Fri tilldelning har historiskt använts för att skydda utsatta sektorer från internationell konkurrens, men denna andel minskar successivt i takt med att systemet reformeras.

Företag som omfattas av systemet måste varje år övervaka och rapportera sina utsläpp enligt gemensamma EU-regler. Utsläppen verifieras av oberoende kontrollörer och därefter måste företagen överlämna ett motsvarande antal utsläppsrätter. Om ett företag släpper ut mer än de har rättigheter för måste det köpa fler på marknaden, medan företag som minskar sina utsläpp kan sälja överskottet. På så sätt skapas ett ekonomiskt incitament att minska utsläppen där det är billigast att göra det.

Handeln med utsläppsrätter sker på en gemensam europeisk marknad där priset bestäms av utbud och efterfrågan. Om många företag har höga utsläpp och efterfrågan på utsläppsrätter ökar, stiger priset, vilket stärker incitamenten att investera i utsläppsminskningar. Om utsläppen minskar snabbt eller om tillgången på utsläppsrätter ökar kan priset i stället falla. För att motverka stora prisvariationer har EU infört en särskild mekanism, den så kallade marknadsstabilitetsreserven (MSR), som justerar utbudet av utsläppsrätter över tid.

Systemet bygger därmed på en kombination av politisk styrning och marknadslogik. Den politiska delen sätter ramarna genom utsläppstaket och regelverket, medan marknaden avgör var och när utsläppsminskningar sker. Resultatet är att utsläppsreduktioner kan uppnås till lägsta möjliga kostnad, samtidigt som en tydlig prissignal skapas för investeringar i klimatsmart teknik.

I praktiken innebär detta att företag ständigt väger kostnaden för att minska sina utsläpp mot kostnaden för att köpa utsläppsrätter. Ju högre priset på utsläppsrätter blir, desto mer lönsamt blir det att investera i energieffektivisering, elektrifiering eller andra utsläppsreducerande åtgärder. På så sätt fungerar systemet inte bara som ett verktyg för att begränsa utsläpp, utan också som en drivkraft för teknisk utveckling och strukturell omställning i ekonomin.

Det reformerade ETS1: Nya villkor för industri, energi och sjöfart

Det befintliga utsläppshandelssystemet går nu in i en ny fas med nya villkor. En central förändring rör den fria tilldelningen av utsläppsrätter, som historiskt har använts för att skydda europeisk industri mot koldioxidläckage, det vill säga risken att produktion flyttar till länder med lägre klimatkrav.

I den reformerade modellen fasas gratistilldelningen successivt ut för de sektorer som omfattas av gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM).

CBAM syftar till att skapa mer likvärdiga konkurrensvillkor genom att även importerade varor belastas med en utsläppsskatt. Samtidigt innebär reformen att regelverket blir mer omfattande och strikt i sin utformning. Det betyder dock inte nödvändigtvis att klimatambitionen ökar i motsvarande grad, eftersom övergångsregler och skyddsmekanismer kan dämpa det faktiska omställningstrycket på kort sikt. I praktiken medför reformen ändå ett ökat kostnadstryck på europeiska producenter och en tydlig signal om att omställningstakten behöver accelerera.

För verksamheter inom exempelvis stål, järn, aluminium och cement innebär detta att de från och med 2026 gradvis måste bära en större andel av sina utsläppskostnader själva, med full utfasning planerad till 2034.

Utöver utfasningen av gratistilldelningen har också villkoren för den kvarvarande tilldelningen blivit mer styrande. Företag som omfattas av energikartläggningskrav ska inte längre bara kartlägga sin energianvändning. De ska också genomföra konkreta åtgärder, till exempel minska energiförluster, effektivisera processer och byta till mer energieffektiv utrustning. Om detta inte sker kan gratistilldelningen minska. Därtill måste de mest utsläppsintensiva anläggningarna inom varje sektor ta fram klimatneutralitetsplaner för att visa hur verksamheten ska minska sina utsläpp över tid. Detta innebär att ETS1 inte längre enbart fungerar som ett prisinstrument, utan även som ett instrument som indirekt påverkar företagets strategiska styrning, investeringsplaner och teknikval. För aktörer som redan ligger långt framme i omställningen kan detta bli en konkurrensfördel. För aktörer som fortfarande är beroende av fossilbaserade processer eller som saknar finansiellt utrymme för stora omställningsinvesteringar blir pressen betydligt större.

Även energisektorn påverkas. För vissa fjärrvärmeanläggningar har det diskuterats särskilda lösningar kopplade till investeringar i utsläppsminskningar, men i grunden går utvecklingen mot att priset på utsläppsrätter i allt högre grad ska internaliseras, så att kostnaden för utsläpp återspeglas i priser och därmed påverkar företags och konsumenters beteende.

Samtidigt får den så kallade 95-procentsregeln särskild betydelse. Det innebär att anläggningar som till mer än 95 procent använder hållbar biomassa i praktiken kan exkluderas från ETS1. Det är en förändring som är särskilt relevant i norra Sverige, där kraftvärme, massaindustri och andra biobaserade verksamheter redan i hög grad använder skoglig råvara och restprodukter i stället för fossila bränslen. Regeln kan därför fungera som ett starkt incitament för ytterligare bränslebyte, men den väcker också frågor om hållbarhetskriterier, tillgång på biomassa och konkurrens om råvaran mellan olika sektorer.

En annan viktig förändring inom ETS1 är att sjöfarten nu successivt inkluderas. För exportberoende regioner är detta en stor förändring eftersom kostnaden för utsläpp i högre grad blir en del av sjötransporternas ekonomi. För norra Sverige, där hamnar och sjöfart är avgörande för industrins koppling till världsmarknaden, är denna utveckling särskilt viktig. Samtidigt har EU tagit hänsyn till att fartyg som trafikerar områden med isförhållanden förbrukar mer bränsle än fartyg i mildare klimat. Därför får isklassade fartyg under en övergångsperiod lämna in något färre utsläppsrätter än deras faktiska verifierade utsläpp. Detta är en viktig lättnad för regioner runt Bottenviken och Östersjön, men det förändrar inte grundriktningen: sjöfarten kommer även i norr att möta ett allt starkare tryck att minska utsläppen, effektivisera verksamheten och på sikt ställa om till nya drivmedel och tekniker.

ETS2: ett nytt system för transporter, byggnader och mindre industrier

Införandet av ETS2 markerar ett nytt steg i EU:s klimatpolitik. Det är ett separat system från ETS1, med eget utsläppstak, egna utsläppsrätter och en annan logik för vilka aktörer som omfattas. Målet är att minska utsläppen i de berörda sektorerna med 42 procent till 2030 jämfört med 2005 års nivåer. Den avgörande skillnaden mot ETS1 är att ETS2 regleras uppströms. Det är alltså inte hushåll, bilister eller mindre företag som direkt måste övervaka sina utsläpp och köpa utsläppsrätter, utan de aktörer som släpper ut bränsle på marknaden, till exempel leverantörer av bensin, diesel, naturgas och andra bränslen. Genom denna konstruktion minskar den direkta administrativa bördan för slutanvändarna, men kostnaden för utsläppsrätterna väntas i stor utsträckning föras vidare till slutkonsumenterna i form av högre priser.

Systemet omfattar i grunden vägtransporter, byggnader och mindre industrier som inte redan ingår i ETS1. Medlemsstaterna har dock möjlighet att inkludera ytterligare delsektorer genom så kallade opt-ins. Sverige har valt att gå relativt brett och inkludera fler verksamheter än de obligatoriska, bland annat delar av jord- och skogsbruket, järnvägstransporter och viss inrikes sjöfart. Tanken bakom detta är i stor utsträckning administrativ. Ju fler undantag som byggs in i systemet, desto mer komplicerat blir det för leverantörerna att särskilja olika typer av slutanvändning. En bredare täckning kan därför, paradoxalt nog, minska komplexiteten i det praktiska genomförandet.

Implementeringen av ETS2 sker stegvis. Under 2024 och 2025 skulle reglerade enheter ansöka om tillstånd och etablera övervakningsplaner. Därefter följer verifierad rapportering av utsläpp för att bygga upp systemet innan de ekonomiska skyldigheterna träder i kraft fullt ut. Den första auktionstarten av utsläppsrätter ska ske 2027 för att skapa likviditet och prissignal på marknaden. Själva skyldigheten att överlämna utsläppsrätter har däremot skjutits fram till 2028. Denna reviderade tidsplan motiverades politiskt av behovet av att ge medlemsstaterna och berörda aktörer mer tid att förbereda systemet. Samtidigt finns också en skyddsmekanism som gör det möjligt att skjuta upp starten ytterligare ett år om energipriserna skulle vara exceptionellt höga. Det visar att ETS2 inte bara är ett klimatpolitiskt projekt, utan också en socialt och politiskt känslig reform där prisutvecklingen måste vägas mot acceptans och genomförbarhet.

Eftersom alla utsläppsrätter i ETS2 ska auktioneras ut från början finns ingen gratistilldelning motsvarande den som länge har präglat ETS1. Detta gör systemet principiellt tydligare, men också mer direkt kännbart. Samtidigt har EU byggt in en prisskyddsmekanism som under de första åren ska kunna dämpa extrema prisökningar. Om priset stiger över en viss nivå kan extra utsläppsrätter tillföras marknaden via marknadsstabilitetsreserven (MSR). Syftet är att undvika alltför kraftiga kostnadschocker för hushåll och företag under systemets första år. Denna konstruktion illustrerar den balansgång som präglar ETS2: systemet ska ge en

tillräckligt stark prissignal för att driva omställning, men inte så stark att den skapar politiska bakslag eller slår orimligt hårt mot redan utsatta grupper.

Ekonomiska och sociala effekter för hushåll och företag

Den mest direkta följderna av ETS2 är att priserna på fossila bränslen förväntas stiga. Eftersom bränsleleverantörerna får en ny kostnad när de måste köpa utsläppsrätter är det sannolikt att denna kostnad i stor utsträckning förs vidare till kunderna. Det gäller framför allt bensin, diesel, naturgas och andra fossila bränslen som används för uppvärmning eller transporter. I strikt ekonomisk mening är detta själva poängen med systemet. När utsläppen blir dyrare stärks incitamenten att effektivisera, elektrifiera och investera i mer utsläppsnåla alternativ. Men för hushåll och företag innebär det också högre löpande kostnader, särskilt i de fall där alternativen till fossila bränslen ännu är begränsade eller kräver stora investeringar.

För hushåll kan effekterna bli särskilt kännbara i situationer där bilen är nödvändig, där boendet har högt energibehov eller där uppvärmningen fortfarande är beroende av fossila lösningar. För mindre företag kan samma mekanism leda till ökade transportkostnader, dyrare insatsvaror och lägre marginaler. I transportintensiva branscher eller i verksamheter som redan arbetar med små ekonomiska marginaler kan även måttliga prisökningar få tydliga konsekvenser. Detta är en av orsakerna till att ETS2 redan från början har varit föremål för omfattande politisk debatt. Till skillnad från ETS1, där kostnaden främst påverkar stora företag och där den delvis kan döljas i komplexa produktionskedjor, blir ETS2 mer synlig i vardagsekonomin. Därmed blir också frågan om fördelning och rättvisa betydligt mer central.

Det är viktigt att understryka att de faktiska kostnadsökningarna inte enbart bestäms av priset på utsläppsrätter. Den slutliga effekten på konsumentpriserna påverkas också av globala energipriser, nationella skatter, subventioner, inblandningskrav för biodrivmedel och hur snabbt nya tekniska alternativ kan skalas upp. I länder där staten väljer att sänka andra energiskatter kan en del av ETS2-effekten dämpas. På motsvarande sätt kan riktat stöd eller kompensation minska den ekonomiska belastningen för vissa grupper. Men även om prisnivån i praktiken kommer att påverkas av flera faktorer, kvarstår grundmekanismen: fossil energianvändning ska bli dyrare och därmed mindre attraktiv över tid.

På längre sikt kan detta förändra investeringslogiken i stora delar av ekonomin. För företag som idag är beroende av fossila transporter eller fossil uppvärmning ökar incitamenten att investera i elektrifiering, energieffektivisering, egen energiproduktion eller andra tekniska lösningar som minskar exponeringen mot priset på utsläppsrätter. För hushåll kan prispressen på sikt driva fram fler investeringar i exempelvis elbilar, värmepumpar, tilläggsisolering och andra energieffektiviseringsåtgärder. Men dessa anpassningar förutsätter att kapital, infrastruktur och alternativ finns tillgängliga. Om de inte gör det riskerar ETS2 att uppfattas mer som ett rent kostnadsinstrument än som ett verktyg för faktisk omställning.

Systemets legitimitet beror därför i hög grad på om prispressen följs av realistiska möjligheter att ställa om.

Dubbelräkning, rapportering och administrativt genomförande

En av de mest tekniskt komplexa delarna av ETS2 är relationen till ETS1. I praktiken finns det bränslen och verksamheter där gränsen mellan systemen inte alltid är självklar. Därför måste EU:s regelverk säkerställa att samma utsläpp inte prissätts två gånger. Det är här som frågan om dubbelräkning blir central. Grundprincipen är att bränsle som används i en verksamhet som redan omfattas av ETS1 inte ska leda till ytterligare skyldigheter inom ETS2. För att detta ska fungera måste bränslevolymer som hör till ETS1-verksamheten räknas bort från ETS2-rapporteringen.

Det centrala verktyget för detta är den så kallade täckningsfaktorn, eller scope factor. För varje relevant bränsleström ska ETS2-aktören bedöma om bränslet används inom en verksamhet som omfattas av ETS1 eller inte. Om hela volymen används inom ETS1 sätts täckningsfaktorn till noll och ingen ETS2-skyldighet uppstår för just den delen. Om volymen helt hör till ETS2 sätts faktorn till ett. I mer komplexa fall kan olika delar av samma leverans ha olika behandling. Ett illustrativt exempel är en leverans av eldningsolja till ett stålverk där större delen används i en process som omfattas av ETS1, medan en mindre del används i interna arbetsmaskiner eller andra aktiviteter som inte ingår i ETS1. Då måste endast den senare delen omfattas av ETS2. För att detta ska kunna göras korrekt krävs tydlig dokumentation, verifierade uppgifter och ett fungerande informationsutbyte mellan slutkunden och leverantören.

Rapporteringskraven är därför omfattande. ETS1-anläggningar måste i sina årliga rapporter redovisa relevanta uppgifter om inköpta och använda bränslen. Dessa uppgifter fungerar i sin tur som underlag för ETS2-aktörens avdrag. EU:s digitala rapporteringsverktyg har utformats för att underlätta denna informationsdelning, men i praktiken kommer det fortfarande att krävas noggrann kontroll och samordning. För att avdrag ska godtas behöver uppgifterna också verifieras av en oberoende kontrollör. Det är alltså inte tillräckligt att parterna själva är överens om hur bränslet har använts; det måste finnas verifierbar dokumentation som håller vid granskning.

Ur ett företags- och myndighetsperspektiv innebär detta en betydande administrativ utmaning. Bränsleleverantörer måste utveckla rutiner för kundklassificering, datainsamling, kontraktshantering och intern kontroll. Industriella aktörer som både omfattas av ETS1 och tar emot bränslen som potentiellt kan falla under ETS2 måste i sin tur säkerställa att deras interna data, lagerhantering och rapporteringssystem är tillräckligt detaljerade. Om ett företag exempelvis köper in bränsle som läggs på lager för senare användning, måste det dessutom kunna följas över tid så att korrekt avdrag görs i rätt rapporteringsår. Denna typ av

administrativa krav får ibland mindre uppmärksamhet än själva priset på utsläppsrätter, men de kan i praktiken bli en viktig del av kostnaden för att implementera systemet.

Det finns också en viktig rättvisefråga i denna tekniska dimension. Om dubbelräkning inte hanteras korrekt kan vissa aktörer i praktiken komma att bära kostnader som de inte borde bära. Därför har medlemsstaterna ett ansvar för att skapa tydliga regler för kompensation och korrigerande om fel ändå uppstår. På så sätt blir arbetet med att undvika dubbelräkning inte bara en administrativ detalj utan en central fråga för systemets legitimitet och förtroende.

Särskilda konsekvenser för norra Sverige

För norra Sverige blir kombinationen av ett skärpt ETS1 och införandet av ETS2 särskilt betydelsefull. Regionen kännetecknas av en tung exportinriktad basindustri, stort beroende av sjöfart, omfattande skogsresurser, långa avstånd mellan orter och ett klimat som gör både transporter och uppvärmning mer energikrävande än i många andra delar av Europa. Detta innebär att de reformer som på EU-nivå ofta framställs som generella styrmedel i praktiken får en tydlig regional dimension.

För den tunga industrin är utvecklingen dubbel. Å ena sidan ökar kostnadstrycket genom utfasningen av gratistilldelning och genom de skärpta villkoren i ETS1. Det innebär att stålföretag, metallindustrier och andra energiintensiva verksamheter i högre grad måste bära sina egna utsläppskostnader och samtidigt leva upp till striktare krav på energieffektivisering och klimatplanering. Å andra sidan ligger flera nordsvenska industriprojekt redan långt framme i omställningen, inte minst inom fossilfri ståltillverkning, elektrifiering och vätgasbaserade processer. För dessa aktörer kan ett högre och mer förutsägbart pris på utsläppsrätter i längden stärka affärsmodellen, eftersom det gör fossil produktion relativt dyrare. Reformen kan därför både ses som ett hot mot befintliga fossilberoende produktionssätt och som ett stöd för de aktörer som investerar i framtidens teknik.

Sjöfarten är en annan nyckelfråga. Hamnar i norra Sverige är centrala för exporten av råvaror, stål, skogsprodukter och andra industrivaror. När sjöfarten omfattas av ETS1 riskerar transportkostnaderna att stiga, vilket kan påverka konkurrenskraften för verksamheter som redan verkar långt från marknaderna. De tillfälliga lättnaderna för isklassade fartyg är därför viktiga ur ett regionalt perspektiv. De erkänner att fartyg som trafikerar områden med is måste använda mer energi och därför annars skulle drabbas särskilt hårt. Samtidigt är lättnaderna tidsbegränsade. På längre sikt kommer även sjöfarten i norr att behöva ställa om, och då uppstår frågor om tillgång till alternativa drivmedel, investeringar i hamninfrastruktur och hur kostnaderna för klimatomställningen ska fördelas i logistikkedjan.

För hushåll och mindre företag blir ETS2 sannolikt den mest direkt kännbara reformen. I norra Sverige är beroendet av bilen ofta större än i tätbefolkade områden, samtidigt som avstånden till arbete, service och samhällsfunktioner är längre. Dessutom kräver klimatet

mer energi för uppvärmning under stora delar av året. Om priserna på bensin, diesel och fossila uppvärmningsbränslen stiger kan det därför slå hårdare här än i många andra regioner. Detta gäller inte bara privatpersoner utan också företag inom exempelvis skogsbruk, entreprenad, service, jordbruk och lokal transport. Därför blir frågan om regional rättvisa mycket tydlig i just norra Sverige. Ett styrmedel som är ekonomiskt rationellt på EU-nivå kan få socialt och territoriellt snedfördelade konsekvenser om det inte kombineras med tillräcklig flexibilitet och stöd.

Samtidigt öppnar reformerna också för möjligheter som på sikt kan vara särskilt stora i norra Sverige. Tillgången till hållbar biomassa, stark industrikompetens och stora punktutsläpp av biogen koldioxid gör regionen väl placerad för investeringar i

BioCCS och andra tekniker för negativa utsläpp. När Innovationsfonden och andra EU-instrument byggs ut kan detta ge aktörer i norra Sverige möjlighet att ta en ledande roll i nästa fas av Europas klimatomställning. På samma sätt kan utbyggnaden av fossilfri elproduktion, elektrifierade transporter och energieffektiv industri stärkas om priset på utsläppsrätter bidrar till att styra kapital och politisk uppmärksamhet i den riktningen.

Sociala klimatfonden, stödåtgärder och omställningens legitimitet

För att möta de sociala konsekvenserna av ETS2 har EU inrättat den Sociala klimatfonden, SCF. Fonden är tänkt att fungera som ett kompletterande instrument som gör prissättningen på utsläppsrätter mer socialt acceptabel och mer förenlig med målet om en rättvis omställning. Medel från fonden ska kunna användas för att stödja hushåll, mikroföretag och transportanvändare som riskerar att drabbas av energi- eller transportfattigdom när priserna på fossila bränslen stiger. Det kan handla om investeringar i energieffektivisering, renovering av byggnader, stöd till utsläppsfri mobilitet eller i vissa fall mer direkt ekonomisk kompensation.

För Sverige har fonden en särskild betydelse eftersom den ger möjlighet att anpassa stöden till nationella och regionala förutsättningar. Ett av de mest omtalade inslagen i den svenska planen är en elbilspremie riktad till utsatta grupper i glesbygd. Ur ett nordsvenskt perspektiv är detta särskilt relevant, eftersom transportalternativen ofta är färre och bilberoendet större än i storstadsområden. Men en elbilspremie i sig räcker sannolikt inte. För att omställningen ska bli verkligt genomförbar krävs också investeringar i laddinfrastruktur, elnätscapacitet, kollektivtrafik där sådan är möjlig och stöd till energieffektivisering av bostäder. Annars riskerar fondens stöd att lindra delar av kostnadstrycket utan att fullt ut förändra de underliggande strukturer som gör vissa hushåll mer sårbara än andra.

Frågan om legitimitet är central. Om ETS2 uppfattas som ett system där kostnaderna ökar snabbare än möjligheterna att anpassa sig kommer motståndet sannolikt att växa. Omställningens sociala acceptans beror därför inte bara på hur mycket stöd som finns, utan

också på hur träffsäkert och tillgängligt stödet är. För många hushåll kan det vara skillnad mellan att kunna investera i en ny lösning och att fastna i ett läge där den gamla fossila tekniken blir allt dyrare utan att ett realistiskt alternativ finns. På samma sätt behöver mindre företag tillgång till praktiskt fungerande finansiering, rådgivning och infrastruktur om de ska kunna svara på prissignalen med investeringar i stället för att bara bära högre kostnader.

Ur ett bredare perspektiv visar SCF att EU är medvetet om att klimatpolitik inte enbart handlar om effektiv utsläppsminskning, utan också om social hållbarhet. Fondens existens innebär dock inte att alla problem är lösta. Den avgörande frågan blir hur nationella planer omsätts i konkret politik, hur snabbt stöden når fram och om omfattningen är tillräcklig i relation till de kostnadsökningar som kan uppstå. I regioner som norra Sverige, där effekterna riskerar att bli mer kännbara än genomsnittet, blir detta särskilt viktigt.

Slutsats

Reformerna av EU:s utsläppshandelssystem innebär sammantaget ett tydligt skifte i Europas klimatpolitik. ETS1 går från att vara ett system där stora delar av industrin länge har skyddats genom gratis tilldelning till ett system där kostnadsansvaret skärps och kopplas tydligare till investeringar i effektivisering och klimatneutralitet. Samtidigt innebär införandet av ETS2 att prissättningen av utsläppsrätter flyttas närmare de sektorer där omställningen hittills har gått långsammare, framför allt transporter, byggnader och mindre verksamheter. Tillsammans betyder detta att en större del av ekonomin successivt integreras i ett system där utsläpp blir allt dyrare och där fossil energi därmed förlorar konkurrenskraft över tid.

För hushåll och företag innebär utvecklingen både möjligheter och risker. De ekonomiska incitamenten att ställa om blir starkare, vilket kan påskynda investeringar i elektrifiering, energieffektivisering, fossilfri industri och ny teknik. Men kostnaderna är inte jämnt fördelade. De slår olika beroende på geografiska förutsättningar, investeringskapacitet och tillgång till alternativ. Därför blir frågor om social rättvisa, regional balans och administrativ genomförbarhet helt avgörande för reformernas legitimitet.

Detta gäller i särskilt hög grad för norra Sverige. Regionen påverkas samtidigt av den skärpta klimatstyrningen mot tung industri, sjöfartens inkludering i ETS1 och de högre vardagskostnader som ETS2 kan medföra för hushåll och mindre företag. Men regionen har också starka förutsättningar att dra nytta av reformerna genom sin fossilfria elproduktion, sina industriella omställningsprojekt, sin bioekonomi och sin potential inom BioCCS och andra framtidstekniker. På så sätt kan norra Sverige både bli ett område där konflikterna kring omställningen syns tydligt och en plats där nya klimatindustriella lösningar utvecklas snabbare än på många andra håll.

I slutändan kommer mycket att bero på hur väl systemen implementeras i praktiken. Om ETS1 och ETS2 kombineras med tydliga regler, fungerande administration, rimliga övergångslösningar och välriktade stödåtgärder kan de bli kraftfulla verktyg för både

utsläppsminskning och industriell förnyelse. Om stöden däremot är otillräckliga, om regelverken uppfattas som administrativt orimliga eller om kostnaderna slår alltför ojämnt riskerar reformerna att möta ökat motstånd. Det är därför inte bara priset på utsläppsrätter som kommer att avgöra utfallet, utan också kvaliteten på den politiska och administrativa genomförandeförmågan.