

Implementeringsrådet
KN 2024:04

Klimat- och
näringslivsdepartementet,
Enheten för branschernas
konkurrenskraft
Kopia KN NIM, KN EUI

Underlag till svensk ståndpunkt inför kommande EU-förhandling – aviserat förslag till förordning om påskyndad utfasning av fossila bränslen/utsläpp i industrin (IDAA)

Implementeringsrådets bidrag till svensk ståndpunkt framgår i sin helhet i avsnitt 8. Rådets förslag i sammandrag är:

Om effektivare tillståndsprocesser

- Regeringen bör säkerställa att svensk förvaltning anpassas till en utveckling där fler EU-förordningar ställer krav på tidsfrister och förtur i nationella tillståndsärenden.
- Regeringen bör driva på för att säkerställa kongruens mellan IDAA och CRMA och NZIA vad gäller tillståndsprocedurerna, men också verka för partiell anpassning av materiellt innehåll i IED och WFD.

Om offentlig upphandling

- Rådet vill särskilt uppmärksamma KOM:s intention att införa ytterligare kriterier för offentlig upphandling i strategiska sektorer. Detta kan försvåra regeringens ambition att verka för ett förenklat upphandlingsregelverk inriktat primärt på förfaranderegler.
- Rådet bedömer att kriterier för "Made in EU" kan vara särskilt skadligt för konkurrensen och för EU:s konkurrenskraft.
- Regeringen bör söka klargöranden om KOM:s intentioner att reglera avtalsvillkor i privata upphandlingar.

Om en ev. ny märkningsordning för koldioxidintensitet

Rådet ifrågasätter behovet av, och ändamålsenligheten i, en ny märkningsordning med CBAM som grund. Det arbete som redan pågår under ESPR, bl.a. för järn och stål, bör prioriteras framför en helt ny märkningsordning.

Rådets förslag i sammandrag (fortsättning)**Om prioriterade projekt och kluster**

- Regeringen bör förespråka en återhållsam inställning till denna typ av stöd till riktade projekt. De riskerar att främja en ansökningsekonomi som inte är inriktad på innovationskraft i första hand.
- Regeringen bör påtala vikten av att eventuella satsningar även inkluderar projekt såsom CCU och CCS samt bioekonomiernas bidrag som energikälla och råvara.

Rådets övergripande medskick

Regeringen bör verka för EU-rättsakter framtidssäkras genom att definiera ramar och undvika detaljstyrning. Annars kan inlåsning i gamla tekniklösningar ske.

1. Implementeringsrådets uppgift

Implementeringsrådet har i uppgift att bistå regeringen i arbetet med att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att undvika implementering över miniminivån och motverka omotiverade regelbördor samt minska administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader vid genomförande av EU:s regelverk i svensk rätt. Implementeringsrådets arbete ska utgå ifrån ett företagsperspektiv.

Implementeringsrådet ska lämna underlag och rekommendationer till regeringen, dels som bidrag till svenska ståndpunkter i förhandlingar, dels om hur EU-rättsakter kan genomföras i svensk rätt på ett sätt som inte är mer långtgående ur ett företagsperspektiv än vad rättsakterna kräver.

Implementeringsrådets arbete har sin utgångspunkt i problembeskrivningar som förmedlats till rådet, främst från branschorganisationer och deras medlemsföretag. Under arbetet med underlagen tas också kontakter med andra som är insatta i respektive sakområde, till exempel myndigheter. Mot bakgrund av den information och kunskap som inhämtats gör rådet en sammanvägd och självständig bedömning av hur företagsperspektivet kan tillgodose på ett ändamålsenligt sätt i varje enskilt fall.

I framtagandet av detta yttrande har rådet främst använt sig av information som inkommit i kontakter med bland annat Svenskt Näringsliv,

Näringslivets Regelnämnd (NNR), Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Tillväxtverket, Drivkraft Sverige, Jernkontoret och Teknikföretagen.

2. Berört förslag till EU-rättsakt

Kommande förslag till förordning om påskyndad utfasning av fossila bränslen/utsläpp i industrin (Industrial Decarbonisation Accelerator Act, IDAA).

3. Mål och syfte med förslaget

Att öka hållbar och resilient industriproduktion i energiintensiv industri i EU genom att stödja investeringar som minskar fossila utsläpp. Detta ska uppnås genom:

- Effektivare tillståndsgivning för utbyggnad av projekt för kraftnät, energilagring och förnybar energi, inklusive den energiintensiva industrins egna åtgärder. Åtgärderna ska bygga på erfarenheter bl.a. från förordningen om kritiska råvaror (CRMA)¹ och förordningen om nettonollindustrin (NZIA)².
- Stimulera efterfrågan på fossilfria produkter genom att skapa pionjärmarknader för europeisk ren teknik och rena produkter från EU. Detta ska ske genom att krav på hållbarhet, resiliens och minsta EU-innehåll (Made in EU) ska kunna tillämpas i offentlig och viss privat upphandling på strategiska områden.
- En ny frivillig märkning av industriprodukters koldioxidintensitet, som bygger på enkla metoder med data från ETS och samma metoder som CBAM.
- Skydda de europeiska pionjärmarknaderna genom åtgärder för att öka den inre marknadens fördelar vad gäller investeringar (utländska direktinvesteringar) i innovativ teknik, och vid behov komplettera befintliga handelspolitiska instrument.

¹ Förordning (EU) 2024/1252

² Förordning (EU) 2024/1735

4. Var i processen befinner sig förslaget?

Förslaget har aviserats i meddelandet om given för en ren industri, (COM (2025) 85 och meddelandet om en europeisk handlingsplan för stål och metaller, COM (2025) 125. Kommissionen har inlett ett samråd som pågår fram till 8 juli 2025. Formellt förslag från kommissionen planeras under Q4 2025, förmodligen i december.

Inget skriftligt förslag från KOM föreligger ännu. Tillgänglig information framgå av kommissionens samrådsdokument.

Trots det relativt begränsade underlaget som finns i detta tidiga skede bedömer Implementeringsrådet att det är av vikt att inkomma med ett yttrande utifrån bland annat aviserade förslag om nya märkningsordningar och kriterier för "Made in EU"-innehåll i offentliga upphandlingar. Yttrandet kan utgöra underlag för bilaterala kontakter med kommissionen, inskick i pågående samrådsprocess eller annat påverkansarbete i tidigt skede.

5. Ansvarigt departement

Klimat- och näringslivsdepartementet.

6. Problembeskrivning ur ett svenskt företagsperspektiv

Implementeringsrådet instämmer i och ser positivt på kommissionens övergripande ambition med IDAA. Samtidigt anser rådet det angeläget att rättsakten utformas så att den på bästa sätt bidrar till den energiintensiva industrins omställning genom att dra nytta av näringslivets innovationsförmåga och undvika icke ändamålsenliga detaljregleringar som påverkar administrativa bördor och konkurrenskraft.

Nedan redogörs med anledning av detta för de främsta utmaningarna som Implementeringsrådet identifierat som viktiga för regeringen att ta i beaktande inför och under förhandling av kommande IDAA.

Risk att tillståndsgivningens ”snabbspår” drabbar andra företag negativt – och flaskhalsarna finns i andra materiella EU-regler

Effektivare tillståndsgivning för utbyggnad av projekt för kraftnät, energilagring och förnybar energi, inklusive industrins egna produktionsprocesser, är av stor vikt för berörda företag. Dock finns en risk att förslag om snabbspår i tillståndsgivningen för vissa verksamheter sker på bekostnad av andra företag. Eventuella snabbspår behöver även utformas så att småföretagen nås samt samspela med relevanta delar i CRMA och NZIA. Än så länge finns det begränsade erfarenheter av hur snabbspåren har fungerat i CRMA och NZIA. CRMA och NZIA är inte heller helt koordinerade med varandra.

Dessutom är det materiella regler i andra EU-rättsakter som ligger till grund för tillståndsgivningen, t.ex. industriutsläppsdirektivet (IED) och vattendirektivet (WFD). För att nå en reell effektivisering av tillståndsgivningen skulle dessa grundläggande miljölagstiftningar behöva revideras partiellt utifrån ambitionerna i meddelandet om given för en ren industri om bl.a. effektivare tillståndsgivning.

Nya krav inom offentlig och viss privat upphandling riskerar att leda till minskad konkurrens och hämma innovation

Fler kriterier och detaljkrav för den offentlig upphandlingen medför administrativa bördor för företagen

Att införa ytterligare kriterier och detaljkrav för den offentliga upphandlingen tynger upphandlingsprocesserna och medför administrativa bördor för företagen, i synnerhet för småföretagen. Det går således emot regeringens ambition att verka för mindre detaljstyrning i kommande översyn av EU-reglerna för offentlig upphandling. Förslagen som aviseras i IDAA riskerar att höja trösklarna för företag att delta i offentliga upphandlingar med sämre konkurrens, högre priser och sämre utbud som möjlig följd.

Förslaget om att införa kriterier om ”Made in EU” vid offentlig upphandling kan utöver minskad konkurrens och ökade priser försvåra möjligheterna att erbjuda produkter som konsumenterna behöver och efterfrågar.

Att införa kriterier för EU-innehåll för vissa branscher och avgränsade företagsområden riskerar även att medföra suboptimeringar som inte är gynnsamma ur ett systemperspektiv.

Tydliga problem med att reglera business- to-business upphandlingar

Det finns tydliga problem om kommissionens intention är att reglera avtalsvillkor i rena business-to-business upphandlingar. Det är således angeläget att följa kommissionens förslag inom området för att säkerställa att förslaget inte innebär reglering av tvingande avtalsvillkor.

Om kommissionens avsikt däremot är att reglera avtalsvillkor som är kopplade till olika EU-program som finansieras av EU:s budget, kan det möjligen vara acceptabelt och mindre skadligt.

En helt ny märkningsordning för koldioxidintensitet kan bli kostsam, administrativt betungande och mervärdena är osäkra

En helt ny märkningsordning enligt KOM:s förslag synes varken ändamålsenlig eller svara mot de behov som delar av näringslivet har.

KOM redogör för att märkningsordningen ska baseras på enkla metoder för datainsamling, bland annat CBAM. Rådet delar dock inte bedömningen att CBAM är ett lämpligt underlag. CBAM är dels så krångligt att rättsakten är föremål för förenkling, men bara för de importörer som importerar mindre än 50 ton CBAM-varor om året. Dels är CBAM utformad för ett annat ändamål, utsläpp av växthusgaser och är baserat på ETS systemgränser för utsläpp per anläggning, inte per produkt. En sådan ny märkningsordning riskerar att bli kostsam och administrativt betungande för berörda företag med få och osäkra mervärden.

Det pågår ett gediget arbete genom kommissionens Joint Research Centre (JRC) i samarbete med berörda branscher med att genomföra EU-förordningen om ekodesign, för hållbara produkter (ESPR). Inom ramen för detta tas underlag fram för delegerade akter för många olika produktslag/material, bl.a. järn och stål. Det bedöms angeläget att detta arbete får fortskrida istället för att nya märkningsordningar skyndas fram. Produktkrav och livscykeldata framtaget i denna process torde även vara bättre lämpade att använda som grund för kriterier vid offentlig upphandling.

Prioriterade projekt och kluster och kan leda till ineffektiv statlig styrning och ansökningsekonomi.

Förslagen om prioriterade projekt och kluster riskerar att leda till en ökad statlig styrning, som i grunden är problematisk och ineffektiv, och en

ansökningsekonomi, vilket kan påverka innovationskraften negativt. Mindre företag som inte förmår driva stora projekt riskerar att inte ges samma fördelar som de större företagen som har kapacitet att ansöka och medverka i projekten. Det är vidare oklart vad som betraktas som kluster, om de ska vara geografiskt avgränsade eller avse flera verksamheter i en värdekedja. Om mindre företag som deltar i en värdekedja kan få del av stöd som annars bara går till större projekt kan det finnas fördelar.

Det är även viktigt att eventuella projekt eller kluster inte enkom fokuserar på el som energikälla. Även t.ex. tekniker för att binda koldioxid bör kunna omfattas (Carbon Capture and Utilization och Carbon Capture and Storage).

Det är därutöver otydligt i förslaget i vilken mån bioekonomiers bidrag till den fossilfria energiframställningen tas i beaktande i nuvarande förslag. Det är viktigt att bioekonomin kan inkluderas och ses som en möjlig energikälla och råvara, så som biogas och biokol, för att minska fossilanvändningen och för att bidra till ett diversifierat, tryggt och resilient energisystem.

7. Implementeringsrådet analys

Berörda branscher och företag

IDAA kommer att omfatta företag inom energiintensiva industrier (EII). Energiintensiva industrier omfattar enligt EU:s definition:

- Tillverkning av trä och produkter av trä och kork, utom möbler; tillverkning av varor av halm och flättningsmaterial
- Tillverkning av papper och pappersprodukter
- Tillverkning av koks och raffinerade petroleumprodukter
- Tillverkning av kemikalier och kemiska produkter
- Tillverkning av gummi- och plastprodukter
- Tillverkning av andra icke-metalliska mineralprodukter
- Tillverkning av stål och basmetaller

Därutöver är EII nära kopplat till flera nedströmssektorer såväl som energileverantörer och avfalls- och återvinningsindustrier på grund av deras beroende av sekundära råvaror.

Konsekvenser för svenska företag

Ökade administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader

Effektivare tillståndsprocesser

Rådet konstaterar att det i och med IDAA är ytterligare en direktverkande EU-förordning som troligen kommer lägga fast detaljerade regler om förfaranden och tidsfrister i svenska förvaltningsärenden. Rådet vill uppmärksamma regeringen på vikten av att de nationella anpassningarna till både CRMA, NZIA, kommande IDAA och t.ex. genomförandet av bestämmelser i förnybartdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi görs på ett sammanhållet sätt och utifrån verksamheternas perspektiv.

Rådet vill lyfta fram den reform som sker i [Finland](#) som ett exempel att lära ifrån, då de redan sett över och vidtagit förändringar i deras system för tillståndsprocesser på nationell nivå.

Ny märkningsordning

Att införa nya märkningsordningar för koldioxidintensitet kan vara både kostsamt och administrativt betungande för företagen. Det kan vara svårt och resurskrävande för en företagare att ha översikt över och följa upp koldioxidinnehållet i en produkt genom hela värdekedjan, och det finns en risk att krav på t.ex. redovisning av innehåll trycks nedåt i leverantörsleden. Märkningsordningarna behöver vara ändamålsenliga, och CBAM bedöms inte som en lämplig grund.

Det finns redan en process under ESPR för att fastställa krav för ekodesign. Under ESPR finns det också en möjlighet för kommissionen att ta fram en ESPR-märkning, på liknande sätt som för den energimärkningsordning som redan finns. För att undvika dubblerade märkningsordningar med delvis samma syfte bör redan etablerade och pågående processer användas.

Fler kriterier vid upphandling

Implementeringsrådet noterar särskilt kommissionens intention att för den nu aktuella sektorn införa ytterligare kriterier (hållbarhet, resiliens och EU-innehåll) att använda vid offentlig upphandling i strategiska sektorer. Intentionen verkar vara att gå längre än i den redan antagna nettonollindustri-förordningen.

Krav på "Made in EU" vid offentliga upphandlingar kommer ge upphov till ökade administrativa bördor eftersom företagen måste kunna beräkna och redovisa mängden EU-innehåll i sina produkter. Detta blir särskilt betungande för små företag och för produkter med många insatsvaror och långa leverantörskedjor.

Krav på minsta andel EU-innehåll kan även medföra att företagen får sämre möjligheter att få tag på nödvändiga insatsvaror samt påverka försäljningsmöjligheter och kostnader för företag som köper in delkomponenter från länder utanför EU.

Påverkan på det svenska näringslivets konkurrenskraft

Många svenska företag ligger långt fram i utvecklingen gällande utfasning av fossila bränslen och utsläpp. De finns en risk att svenska företag som redan har ställt om tappar i konkurrenskraft gentemot europeiska företag som ligger senare i omställningen och som nu får stöd i omställningen. Om man tar fram en ny förhastad märkning för koldioxidintensitet finns en risk att den förhandlas fram med för lågt ställda krav i förhållande till var svenska företag är i nuläget. Det kan leda till försämrad konkurrenskraft för de företag som redan är långt fram i omställningen. Att låta arbetet med märkningar och mätmetoder ske genom redan etablerade processer, t.ex. under ESPR och baserat på en grundlig konsekvensutredning kan däremot bidra till ökad tydlighet för näringslivet.

Kriterier för EU-innehåll vid offentliga upphandlingar förutses försvåra en flexibel tillverkning, då det blir svårare att byta leverantör om brist uppstår inom EU. Det kan även ha en negativ inverkan på innovation, om producenter ser sig nödgade att välja insatsvaror från EU även om det finns mer lämpade och innovativa produkter från tredje land. Det finns en eventuell risk att "Made in EU"-kriterier hämmar den internationella handeln, i synnerhet om andra regioner inför motsvarande krav eller andra motåtgärder.

Prioriterade projekt och kluster riskerar att leda till en ökad statlig styrning, som i grunden är problematisk och ineffektiv, och en ansökningsekonomi, vilket kan påverka innovationskraften negativt. Mindre företag som inte förmår att vara med i EU:s stora projekt riskerar att inte få ta del av samma fördelar som de större företagen som har kapacitet att ansöka och medverka.

8. Implementeringsrådets underlag till svensk ståndpunkt i påverkansarbete och inför kommande EU-förhandlingar om IDAA

Rådets rekommendationer gällande effektivare tillståndsprocesser

Svensk förvaltning behöver ta höjd för den utveckling som sker inom EU
Regeringen bör säkerställa att svensk förvaltning blir anpassad till utvecklingen på EU-nivå där fler direktverkande förordningar ställer krav på tidsfrister i tillståndsärenden och utpekande av prioriterade projekt för förtur. Ett viktigt arbete har redan gjorts i Finland. Digitalisering är viktigt att säkerställa genom hela tillståndsprocessen.

Säkerställ kongruens med närliggande EU-rättsakter och verka för översyn av materiell rätt

Regeringen bör driva på för att säkerställa kongruens mellan förenklingsambitioner på tillståndsområdet och befintliga materiella regelverk som ligger till grund för tillståndsprövningar, främst industriutsläppsdirektivet (IED) och vattendirektivet (WFD).

Regeringen bör påtala för KOM vikten av att den konsekvensanalys som KOM tar fram för IDAA beskriver hur rättsakten samspelar med andra relevanta och närliggande regelverk såsom CRMA, NZIA, IED och WFD.

För att nå en reell effektivisering av tillståndsprocesserna bör regeringen verka för att IED och WFD revideras partiellt utifrån ambitionerna i meddelandet om given för en ren industri om bl.a. effektivare tillståndsprocesser.

Rådets rekommendationer gällande upphandling

Implementeringsrådet vill särskilt uppmärksamma kommissionens intention att införa ytterligare kriterier (hållbarhet, resiliens och EU-innehåll) att använda vid offentlig upphandling i strategiska sektorer.

Detta kan försvåra regeringens ambition att i kommande översyn av offentlig upphandlingsregelverket verka för att de nya upphandlingsreglerna minskar i omfattning och detaljeringsgrad, ökar i flexibilitet och enbart innehåller regler om förfarandet.

Implementeringsrådet bedömer att intentionerna att införa upphandlingskriterier för minsta EU-innehåll kan vara särskilt skadligt för konkurrensen och för EU:s konkurrenskraft.

Rådet föreslår att regeringen bidrar till KOM:s konsekvensanalys genom att redogöra för förutsedda konsekvenser av krav på minsta EU-innehåll vid offentliga upphandlingar.

Regeringen kan förespråka att KOM istället, genom vägledningar, visar hur den offentliga sektorn kan efterfråga klimatsmarta produkter och tjänster och därmed bidra till att stärka konkurrenskraften för de företag som utvecklar nya fossilfria lösningar och gröna teknologier. Detta kan t.ex. ske genom långsiktiga kontrakt, väl utformade avtalsvillkor och användning av standardiserade frivilliga hållbarhetskriterier.

Regeringen bör även söka klargöranden vad gäller på KOM:s intentioner att reglera av avtalsvillkor i privata upphandlingar (i den mån regeringen inte redan har fått närmare information) och förmedla att krav på avtalsvillkor i rena business-to-business-relationer inte är önskvärt från svensk sida.

Rådets rekommendationer gällande ev. ny märkningsordning för koldioxidintensitet

Sverige bör påtala för KOM att förslaget om en ny märkningsordning bör vara föremål för en grundlig behovsanalys. Rådet ifrågasätter behovet.

Om en ny märkningsordning för koldioxidintensitet övervägs, bör följande aspekter tas i beaktande;

- Pågående arbete under ESPR bör beaktas, t.ex. vad gäller metod och eventuell definition av "grönt stål".
- Märkningsordningen måste vara kompatibel med globala definitioner och standarder eftersom många av de energiintensiva industrierna är verksamma globalt.
- Rådet bedömer inte att CBAM är ett lämpligt underlag för en sådan märkningsordning. CBAM är utformat för ett annat syfte, att hantera utsläpp av växthusgaser och ETS hanterar utsläpp på anläggningsnivå, medan den föreslagna märkningsordningen föreslås avse produktnivå.
- Om behov av en ytterligare märkningsordning finns bör en sådan grundas på internationella standarder och etablerade internationella eller europeiska märknings- eller certifieringsordningar med

likartat syfte.

Rådets rekommendationer gäller prioriterade projekt och kluster

Rådet anser att regeringen bör förmedla till KOM en återhållsam inställning till denna typ av stöd till riktade projekt, eftersom det riskerar att främja en ansökningsekonomi som inte är inriktad på innovationskraft i första hand.

Regeringen bör också efterfråga förtydliganden om dessa projekt/kluster ska vara frivilliga eller tvingande.

Regeringen bör påtala vikten av att eventuella satsningar även inkluderar andra projekt som inte rör el som energikälla, t.ex. Carbon Capture and Utilization (CCU) och Carbon Capture and Storage (CCS) samt bioekonomiernas bidrag som energikälla och råvara.

Regeringen bör verka för att eventuella prioriterade projekt och kluster även ska omfatta företag långt fram i omställningen, genom att möjliggöra även för dessa företag kunna söka och bevilja medel. Det i syfte att driva på utveckling och innovation på området.

Rådets övergripande medskick

- Verka för att definiera ramar och undvik detaljstyrning. Det finns oroväckande tendenser att EU-rättsakter, t.ex. CRMA, NZIA, IED, direktivet om förnybar energi (RED) och direktivet om energieffektivitet (EED) blir alltför detaljstyrande. Det kan leda till inlåsta tekniklösningar och att regleringar inte framtidssäkras i tillräcklig grad.
- Statlig stimulans bör föregås av behovsanalys för att uppnå önskade effekter. Stödordningar, statlig stimulans och interventioner bör först och främst utgå från ett konstaterat behov.
- Involvera och konsultera näringslivet löpande i förhandlingarna av IDAA.

Kontaktpersoner i detta ärende är utredningssekreterarna Karin Broms och Veronica Götherström (fornamn.efternamn@regeringskansliet.se).

Beslutad av Implementeringsrådet den 9 juni 2025.