

U 18/2026 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en tillfällig fond för avkarbonisering

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens ovan nämnda förslag av den 17 december 2025 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 mars 2026

Miljö- och klimatminister Sari Multala

Ledande sakkunnig Eleonoora Eilittä

12.3.2026

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN TILLFÄLLIG FOND FÖR AVKARBONISERING**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen lade den 17 december 2025 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en tillfällig fond för avkarbonisering (Temporary Decarbonisation Fund, TDF) COM(2025) 990 final. Enligt kommissionen kan det i takt med att den stegvisa utfasningen av tilldelningen av gratis utsläppsrätter för EU:s utsläppshandel framskrider för vissa produkter som tillverkas inom EU trots ersättande åtgärder mot koldioxidläckage fortfarande finnas en risk för koldioxidläckage, det vill säga en risk för att produktionen i och med miljöregleringen överförs till länder utanför EU för att undvika den kommande kostnadsbördan. Denna återstående risk för koldioxidläckage kan minska effektiviteten i EU:s klimatpolitik om utvecklingen leder till att mer förorenande produktion flyttas från EU till tredjeländer så att utsläppen ökar utanför EU.

Förslaget har föregåtts av en diskussion i anslutning till utvecklingen av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) om hur mekanismen för koldioxidjustering effektivt kunde ersätta tilldelningen av gratis utsläppsrätter som ett instrument för bekämpning av koldioxidläckage inom sektorer som omfattas av mekanismen. CBAM ersätter med början 2026 stegvis den nuvarande tilldelningen av gratis utsläppsrätter i syfte att förebygga koldioxidläckage inom de sektorer där mekanismen införs för de produkter som omfattas av mekanismens tillämpningsområde när de importeras till EU. Förordningen om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (EU) 2023/956 påför en lika stor avgift för vissa produkter från länder utanför EU som den avgift som till följd av EU:s utsläppshandel påförs motsvarande produkter som tillverkats inom EU. Mekanismen införs för närmare angivna produkter med anknytning till järn och stål, aluminium, cement, gödselmedel och vätgas samt importerad el.

I samband med införandet av CBAM har man observerat att mekanismen inte nödvändigtvis tillhandahåller ett heltäckande skydd mot koldioxidläckage för sådan produktion som omfattas av mekanismen och som går på export från EU till tredjeländers marknader. Kommissionen redogjorde i sitt meddelande av den 2 juli 2025 (COM(2025) 378 final) om förverkligandet av given för en ren industri för hur man kommer att lägga fram ett förslag till att förbättra skyddet mot koldioxidläckage i EU:s export före utgången av 2025. I meddelandet konstaterar kommissionen att CBAM skyddar den europeiska produktionen mot koldioxidläckage på den inre marknaden, men i och med att tilldelningen av gratis utsläppsrätter minskas kan risken för koldioxidläckage öka för sådan produktion som är avsedd för länder utanför EU, om koldioxidprissättningen inte framskrider som önskat i tredjeländer.

Till skillnad från diskussionen kring utvecklingen av CBAM och beskrivningen i meddelandet om förverkligandet av given för en ren industri nämns exportintensiteten inte i förslagets tillämpningsområde.

2 Förslagets syfte

Enligt kommissionen är målet med förslaget att inrätta en tillfällig fond för avkarbonisering som beviljar stöd till energiintensiva industrier som är exponerade för risken för koldioxidläckage. Fondens syfte är att stödja industrins omställning till klimatneutrala produktionsprocesser, vilket minskar risken för koldioxidläckage och stöder den miljöstyrande effekten i EU:s utsläppshandelssystem.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår att en tillfällig fond för avkarbonisering inrättas. Syftet med fonden är enligt artikel 1 i förslaget att ge stöd till industrisektorer som är exponerade för risken för koldioxidläckage 2028 och 2029. Enligt artikel 6.1 kan stöd beviljas en verksamhetsutövaren vid en utsläppshandelsanläggning som producerar stålprodukter, aluminiumprodukter eller gödselmedel som nämns i bilaga I till TDF-förordningen. Dessutom kan en medlemsstat i enlighet med artikel 6.2 begära att kommissionen lägger till en verksamhetsutövare vid en viss anläggning som producerar produkter som har ett lågt förhållande mellan värde och vikt och som är föremål för en ökad kvarstående risk för koldioxidläckage på nationell nivå. Enligt artikel 6.3 ska kommissionen ges befogenhet att fastställa en indikator som anger den ökade kvarstående risken för koldioxidläckage samt utifrån indikatorn slå fast en förteckning över produkter som är stödberättigande.

Enligt artikel 7 i kommissionens förslag ska stöd beviljas på villkor som stärker den miljöstyrande effekten. Ett villkor för att få stöd är att de verksamhetsutövare som är skyldiga att utföra en energibesiktning som en fristående energibesiktning eller inom ramen för ett certifierat energiledningssystem eller miljöledningssystem visar att alla rekommendationer enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/1791/EC om energieffektivitet har genomförts, att återbetalningstiden för eventuella återstående relevanta investeringar överstiger fem år eller att kostnaden för att genomföra rekommendationerna är oproportionerlig. Kravet ska även tillämpas på verksamhetsutövare som inte omfattas av skyldigheten att genomföra en energibesiktning, förutsatt att deras energibesiktning uppfyller minimikriterierna i bilaga VI till direktiv (EU) 2023/1791. Ett villkor för att få stöd är alternativt att uppvisa ett rättsligt åtagande enligt artikel 3 d i genomförandeförordningen (EU) 2019/1842 för investeringar som har gjorts för att uppnå de mål och delmål som avses i klimatneutralitetsplanen och som minst motsvarar det stödbelopp som ansökan om medel ur fonden gäller.

Enligt artikel 2 i förslaget ansvarar en utsläppshandelsmyndighet som avses i utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG) för beviljandet av stöd och för myndighetsuppgifter i anslutning till det. Villkoren för ansökan om och beviljande av stöd fastställs i artikel 8 i förslaget. Verksamhetsutövaren ska ansöka om stöd före utgången av mars 2028. Ansökan ska visa att villkoren för erhållande av stöd uppfylls. Enligt artikel 9 i förslaget bedömer utsläppshandelsmyndigheten om förutsättningarna för erhållande av stöd uppfylls och beräknar storleken på det stöd som ska ges i förhållande till mängden gratis tilldelning som anläggningen fått och produktionen av de produkter som nämns i bilaga I till TDF-förordningen 2026 och 2027. Enligt artikel 10 i förslaget ska kommissionen granska den beräkning som gjorts av utsläppshandelsmyndigheten och fastställa det slutliga stödbeloppet.

Enligt artikel 3 i kommissionens förslag ska fonden finansieras med den andel av intäkterna från försäljningen av CBAM-certifikat som enligt kommissionens förslag till beslut om egna medel ska kvarstå hos medlemsländerna. I förslaget till förordning föreslår kommissionen att denna andel som överförs till fonden ska motsvara 25 procent av intäkterna från försäljningen av certifikat som använts för att täcka åtagandena 2026–2027. Denna andel på 25 procent av försäljningsintäkterna motsvarar den andel av försäljningsintäkterna som medlemsstaterna får i

enlighet med kommissionens förslag till beslut om egna medel. Förhandlingarna om kommissionens förslag till beslut om egna medel pågår dock fortfarande. Medlemsländernas intäkter från försäljningen av CBAM-certifikat börjar inflyta när handeln med CBAM-certifikat inleds våren 2027.

Medlemsländerna ska rapportera beloppet av sina intäkter från försäljningen av certifikat för 2026 och 2027 till kommissionen året efter importåret (2027 och 2028). Året efter rapporteringsåret (2028 och 2029) ska de överföra ett belopp som motsvarar andelen egna medel av de upplupna intäkterna från försäljningen av CBAM-certifikat till EU:s budget och den återstående nationella andelen av intäkterna till TDF-fonden. De medel som överförs till fonden utgör extern inkomst som är bunden till användningsändamålet i EU:s budget. Avsikten är att fonden ska ge stöd till de anläggningar som är berättigade till det. Dessutom ska fondens medel täcka de administrativa utgifterna för kommissionens fond. Medel som eventuellt blir över i fonden ska återbetalas till medlemsländerna i förhållande till deras intäktssandelar.

I förslaget till förordning delegeras befogenheten att meddela föreskrifter och att verkställa beslut till kommissionen i anslutning till beräkning och uppbörd samt rapportering och övervakning av finansieringen, för att fastställa indikatorn för ökad risk för koldioxidläckage samt närmare information om innehållet i och förfarandet för ansökan.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är i första hand artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt kommissionen bidrar förslaget till utfasningen av kol genom att förebygga koldioxidläckage och på så sätt säkerställa effektiviteten i unionens klimatpolitik. Den rättsliga grunden för förslaget är dessutom artikel 322.1 a (finansiella regler) i EUF-fördraget, eftersom det i förslaget ingår bestämmelser om finansiering, administration och övervakning av unionens fond. Med stöd av båda de rättsliga grunderna tillämpas det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. De rättsliga grunderna är således förenliga med varandra och som helhet lämpliga.

Kommissionen anser att förslaget till förordning är förenligt med proportionalitetsprincipen. Enligt kommissionen kan målet inte uppnås i tillräcklig utsträckning genom enskilda medlemsstaters åtgärder, utan risken för koldioxidläckage ska bekämpas på ett enhetligt sätt som ett gränsöverskridande problem. Statsrådet anser att det då konsekvensbedömningar saknas är nödvändigt att ännu noggrannare bedöma om förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver de krav som behövs för att uppnå målen i fördragen.

Statsrådet anser att förslaget i princip är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Då konsekvensbedömningar saknas är det dock nödvändigt att ännu noggrannare bedöma om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Kommissionen har utarbetat en konsekvensbedömning, men den har inte publicerats tillsammans med förslaget. Förslaget behandlades för första gången i rådets arbetsgrupp den 20 januari 2026, då kommissionen meddelade att man strävar efter att publicera konsekvensbedömningen så snart som möjligt. Kommissionens konsekvensbedömning har inte

kunnat utnyttjas när denna skrivelse upprättades och det är inte möjligt att göra en korrekt bedömning av förslagets konsekvenser utan de konsekvensbedömningar som låg till grund för förslaget.

Som en del av förhandlingarna om EU:s egna medel utarbetade kommissionen i september 2025 en uppdaterad inkomstbudget för de föreslagna egna medel som grundar sig på mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna under EU:s kommande fleråriga budgetramperiod 2028–2034. I inkomstbudgeten beaktade kommissionen utvidgningen av tillämpningsområdet för mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna till nedströmsprodukter av stål och aluminium och presenterade också en uppskattning av medlemsstaternas andel egna medel. Utifrån dessa uppskattningar som kommissionen har producerat och förutsatt att den intäktsandel som överförs till fonden för avkarbonisering är 25 procent av intäkterna från försäljningen av CBAM-certifikat kommer den intäktsandel som överförs för finansiering av fonden att vara sammanlagt cirka 308 miljoner euro 2028 och cirka 324 miljoner euro 2029. De disponibla medlen i fonden för avkarbonisering kommer således att uppgå till sammanlagt cirka 632 miljoner euro 2028–2030.

Förslagets inverkan på Finlands statsfinanser blir måttlig. Finlands intäktsandel, som enligt förslaget ska överföras till fonden och därmed inte inflyter till finska staten, beräknas vara cirka 3 miljoner euro 2028 och cirka 4 miljoner euro 2029. Denna intäktsförlust är bestående om det inte samlas ett överskott av medel i fonden, som enligt förslaget ska återbetalas till medlemsstaterna i förhållande till deras intäktsandelar.

För att bedöma konsekvenserna för miljön eller verksamhetsutövarna behövs mer information om fondens verksamhet och om vilka kriterier den ska tillämpa för att bevilja stöd. Preliminärt kan man uppskatta att det i Finland finns några verksamhetsutövare som producerar sådana produkter som omfattas av förordningen. Hittills finns det inga uppskattningar på EU-nivå av antalet förmånstagare i fonden eller hur stödet ska fördelas mellan olika verksamhetsutövare. Miljökonsekvenserna av förslaget till förordning grundar sig på förebyggande av risken för koldioxidläckage samt eventuellt på den miljöstyrande effekten av villkoren för att få stöd. Det finns ingen närmare information om hur dessa mål kan uppnås i och med förslaget.

Förordningen har konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Konsekvenserna gäller Energimyndigheten, som är behörig utsläppshandelsmyndighet. En bedömning av ett eventuellt nytt resursbehov kan dock inte göras utan mer information om den föreslagna fondens verksamhet. Verkställandet av förordningen kan förutsätta nationell lagstiftning om skötseln av myndighetsuppgifter.

5.1 Övriga faktorer som påverkar behandlingen

I kommissionens uppdaterade förslag till ändring av beslutet om egna medel från juli 2025, som är en del av EU:s kommande fleråriga budgetram (2028–2034), föreslås inga ändringar i mekanismens egna medel jämfört med kommissionens tidigare förslag från 2023. Intäktsandelen till EU-budgeten är i det uppdaterade förslaget fortfarande 75 procent och andelen som riktas till de nationella budgetarna 25 procent. I kommissionens förslag av den 17 december 2025 om inrättande av en tillfällig fond för utfasning av fossila bränslen (COM(2025) 990 final) föreslår kommissionen att den intäktsandel som riktas till de nationella budgetarna 2028 och 2029 ska användas för finansiering av fonden för utfasning av fossila bränslen. Beslutet om egna medel kommer i sinom tid att antas enhälligt av rådet efter samråd med Europaparlamentet. Ikraftträdandet av beslutet förutsätter nationella ikraftträdandeåtgärder av medlemsstaterna, vilket i Finland innebär godkännande av riksdagen. EU:s egna medel är en fast del av förhandlingarna om EU:s budgetram 2028–2034. Om budgetramen avtalas på

Europeiska rådets nivå. Såvida förhandlingarna framskrider enligt tidsramen för tidigare förhandlingsomgångar, ska medlemsstaterna enhälligt enas om budgetramen vid Europeiska rådets möte tidigast i slutet av 2026 eller under första halvåret 2027.

Den 7 oktober 2025 gav kommissionen ett förslag till förordning (COM(2025)726) om hantering av de negativa handelsrelaterade effekterna av global överkapacitet på unionens stålmarknad. Förslaget kommer att ersätta den nuvarande skyddsåtgärden som upphör i juni 2026. Riksdagen har informerats om förslaget genom U-skrivelse U 58/2025 rd. Enligt kommissionen stärker åtgärden konkurrenskraften hos EU:s stålindustri genom att begränsa billig import och stödja investeringar, i synnerhet i koldioxidsnål produktion. Enligt kommissionens bakgrundsutredning skulle priserna stiga måttligt men märkbart.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och beaktar principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Förslaget främjar målen för en hög nivå på miljöskyddet i enlighet med principen om hållbar utveckling i artikel 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Statsrådet anser att förslagen inte står i strid med Finlands grundlag eller konventionerna om grundläggande och mänskliga rättigheter.

7 Ålands behörighet

Bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland finns i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), nedan *självstyrelselagen*. Enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utrikeshandeln.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade förslaget till förordning vid Ekofin-rådets ad hoc-arbetsgrupps möte som ordnades den 20 januari 2025. Kommissionen redogjorde inför arbetsgruppen om utmaningarna i anslutning till publiceringen av konsekvensbedömningen och om strävan att publicera konsekvensbedömningen. För närvarande finns det ingen information om de övriga medlemsländernas ståndpunkter eller behandlingen av förslaget i Europaparlamentet.

9 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i sektionen för energi och Euratom (EU21) den 5–10 februari 2026. Förslaget behandlades dessutom i arbets- och näringsministeriets nationella arbetsgrupp för genomförande av mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen den 15 januari 2026.

U-skrivelsen behandlades i EU-ministerutskottet den 27 februari 2026.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är bra att kommissionen har som mål att stödja industrins omställning till klimatneutrala produktionsprocesser, vilket minskar risken för koldioxidläckage och stöder den miljöstyrande effekten i EU:s utsläppshandelssystem. Statsrådet anser att det behövs mer

information för att bedöma fondens verksamhet och konsekvenser. Statsrådet betonar att man med den nya fonden bör uppnå ett genuint mervärde på EU-nivå jämfört med nationella lösningar eller andra lösningar på EU-nivå i stället för att man med lösningen i praktiken endast överför medel från de nationella budgetarna som en inkomst som är bunden till användningsändamålet i EU:s budget. Statsrådet förhåller sig därför mycket reserverat till inrättandet av en ny fond och förutsätter ytterligare information om bland annat konsekvensbedömningarna.

Statsrådet granskar fonden med tanke på Finlands övergripande intressen och konkurrenskraft. Statsrådet anser att det är nödvändigt att granska förordningens tillämpningsområde ytterligare och anser det vara ett alternativ att definiera tillämpningsområdet direkt i förordningen utan möjlighet för medlemsländerna att utvidga tillämpningsområdet genom ett ensidigt anmälningsförfarande.

Finlands ståndpunkter till kommissionens förslag till EU:s nästa budgetram för 2028–2034 och förslaget till EU:s system för egna medel (inklusive de nya egna medel som grundar sig på mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen) har formulerats i utredningen E 73/2025 rd och skrivelsen U 48/2025 rd. Statsrådet anser att man vid behandlingen av förslaget till en fond för avkarbonisering inte bör räkna med nya lösningar som gäller egna medel.

Statsrådet tar separat ställning till frågorna om finansiering som en del av budgetramen.