

Klimat- och näringslivsdepartementet

Vår referens/dnr:

2026-76

kn.remissvar@regeringskansliet.se

ellen.tornqvist@regeringskansliet.se

Er referens/dnr:

KN2026/00781

2026-05-28

Remissvar

Remittering av Europeiska kommissionens förslag till Förordningen om industriell acceleration och omställning (Industrial Accelerator Act, COM (2026/956))

Svenskt Näringsliv tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på den aktuella remissen, som behandlar Europeiska kommissionens förslag till en *Förordning om industriell acceleration och omställning - Industrial Accelerator Act (IAA)*. Nedan följer en sammanfattning av vårt svar, därefter våra utförliga synpunkter i samma ordning som i kommissionens förslag.

Sammanfattning

IAA syftar till att stärka den inhemska tillverkningsindustrin, påskynda omställningen och reglera utländska investeringar i strategiska sektorer, samt främja produkter med europeiskt ursprung och koldioxidsnåla produkter.

Vi stödjer målet att förbättra villkoren för europeisk industri, underlätta och påskynda omställningen samt skapa mer motståndskraftiga leveranskedjor. Europas industri möter stora utmaningar i form av bland annat höga energipriser, en stor regelbörda och en hård global konkurrens som delvis inte är marknadsmässig. Kommissionens förslag riskerar dock att bli kontraproduktivt och försämra Europas konkurrenskraft och attraktionskraft för internationella investeringar. Det präglas dessutom av betydande osäkerhet vad gäller rättslig innebörd, räckvidd och effekter.

Vi ser särskilda risker med införandet av förslaget om europeisk preferens i offentlig upphandling och finansiering. Det ska konstateras att förslaget påverkar enskilda företag och sektorer olika, där vissa företag kan väntas dra fördelar av förslaget, medan andra riskerar drabbas påtagligt negativt. Det avspeglas också i den inställning som företag har i allmänhet till förslaget. Sammantaget bedöms det dock leda till ökade kostnader för både offentlig sektor och näringslivet i bred mening, bland annat genom ökad administrativ börda och begränsningar i företagens möjligheter att utforma sina värdekedjor på ett optimalt sätt. Vi menar att detta är fel väg att gå i ett läge där omfattande insatser görs för att minska

företagens regelbörda och stärka konkurrenskraften. Vidare finns ett behov av att öka Europas attraktionskraft för investeringar oavsett ursprung – snarare än att införa hinder.

Vi välkomnar däremot förslaget om koldioxidsnåla produkter. Rätt utformat kan förslaget skapa en ökad efterfrågan på sådana produkter och därigenom skapa mer förutsägbara investeringsförutsättningar och snabba på omställningen mot produkter med lägre koldioxidavtryck. Detta kan stärka konkurrenskraften hos europeiska och i synnerhet svenska företag, som ofta ligger långt fram i teknikutveckling och framställande av sådana produkter.

Vi anser att förslaget i övrigt kräver omfattande revidering. Vår utgångspunkt är att det bästa vore om förslagen om europeisk preferens och ytterligare begränsningar av utländska investeringar inte genomförs. Om förslaget om europeisk preferens genomförs bör det smalnats av och endast gälla för fordonsindustrin. Detta eftersom det redan finns regler med liknande syften för nettonollprodukter, samt att vi bedömer kraven för vissa material från energiintensiv industri som alltför otydliga sett till hur de ska implementeras samt vilka effekter de kan leda till. Förslaget om industriella accelerationsområden tycker vi är problematiskt, både ur ansvarsperspektiv och på grund av snedvridning av marknaden.

I vår detaljerade genomgång nedan tar vi höjd för att de olika förslagen ändå kommer att genomföras i någon omfattning, och föreslår då hur dessa i så fall kan utformas för att beakta det svenska näringslivets långsiktiga intressen.

Kapitel 1 – Generella bestämmelser

Artikel 2 - Industrialisation objective

I artikel 2 föreslår kommissionen ett mål enligt vilket unionens tillverkningsindustri senast 2035 ska utgöra minst 20 procent av unionens BNP. Vi förstår att detta är ett övergripande politiskt mål som inte är detaljstyrande, utan uttrycker en politisk ambition. Även sådana mål bör dock vara utformade så att de mäter rätt saker och inte blir missvisande. Ett mål formulerat som industrins *andel* av total BNP gör att måluppfyllelsen beror på hur andra delar av näringslivet utvecklas. En blomstrande tjänstesektor skulle exempelvis indikera en låg måluppfyllelse, även om industrin i absoluta tal växer.

En minskande tillverkningsindustri som andel av BNP är generellt sett en naturlig del av strukturomvandlingen, och ett faktum i princip i samtliga avancerade ekonomier i världen. EU har behållit ungefär nuvarande nivå av tillverkningsindustrins andel av BNP sedan omkring 2008. Att nå en nivå på 20 procent av BNP år 2035 skulle motsvara en reversering av den strukturella utvecklingen med cirka 30–35 år, vilket saknar historiskt motstycke bland jämförbara avancerade ekonomier. Som jämförelse har tillverkningsindustrins andel av BNP i USA stadigt minskat från cirka 16 procent på 1990-talet till omkring 10 procent i dag. För Kina går utvecklingen åt samma håll, från 32 procent 2004 till 25 procent 2024.

En annan omständighet som bör beaktas är att IAA endast omfattar sektorer som motsvarar ca 15 procent av EU:s sammanlagda produktion, och av detta påverkas endast en mindre del av detta på ett direkt sätt i form av styrning av offentlig upphandling och offentliga stöd (samt förvisso även tillståndprocesser och potentiellt också industriaccelerationsområden). Även om offentlig upphandling står för 15 procent av EU:s BNP så är upphandling en betydligt mindre del av marknaden för vissa produkter, exempelvis personbilar. Det gör att

man kan ifrågasätta rimligheten i att ha ett mål som mäter hela industrin, men där åtgärderna endast påverkar en liten del av industrin. Man hade kunnat överväga att ha mål som endast omfattar de sektorer som berörs av förslagen. Det blir dock sannolikt för detaljerat eftersom syftet med att ha ett mål som en "portalparagraf" snarare är för att visa på en politisk signal och en viljeinriktning, och då behövs ett kort och kärnfullt mål.

Om ett mål likväl ska sättas, så bör det inte vara missvisande eller styra åt fel håll. Därför är det bättre att använda sig av ett absolut mått som relaterar till industrins produktionsnivå och hur den bör utvecklas framgent. I det avseendet skulle man kunna använda den genomsnittliga årliga tillväxttakten i industriproduktionen fram till år 2035. Industriproduktionen har sedan år 2000 haft en genomsnittlig tillväxttakt om 0,6 procent.¹ I inledningen av 2000-talet låg tillväxttakten på runt 2 procent. Sedan dess har tillväxttakten påverkats av flera kriser, samt strukturella utmaningar. Tillväxttakten sedan pandemin har varit negativ, med ett genomsnitt på -0,4 procent under 2021–2024.

Ett ambitiöst mål vore att sätta ett mål om en årlig genomsnittlig tillväxt på 2,0 procent från lagförslagets ikraftträdande fram till år 2035, och därmed komma tillbaka till samma tillväxttakt från början av 2000-talet. Givet den negativa utveckling som industrin haft under senare år så är det en nivå som är på gränsen till orealistisk. Man kan därför överväga en mer realistisk (men fortfarande ambitiös) nivå på 1,0–1,5 procent i årlig tillväxt som mer lämplig, och sätta fokus på att i första hand vända den negativa trend som nu råder.

Svenskt Näringsliv efterfrågar ett fokus på konkurrenskraft, vilket generellt bör bedömas utifrån parametrar som produktivitet, värdeskapande och innovation, snarare än med hänvisning till en specifik sektors andel av BNP. En stark industriell bas i EU är viktig, men inte genom en hög eller ökande omfattning av tillverkningsindustrin som andel av BNP formulerat som ett mål i sig.

Artikel 3 - Definitions

Definition av energiintensiv industri i artikel 3 och bilaga I bör inte relateras till accelerationsområden och produktionsvärden.

IAA-förslaget definierar energiintensiva industrier i bilaga I punkt 1 med hänvisning till sektorns NACE-koder. Denna definition bör inte vara beroende av om industrin är belägen i ett accelerationsområde eller inte. Rubriken för bilaga I bör därför ändras på följande sätt: *Strategic sectors for industrial ~~manufacturing~~ acceleration areas.*

Definitionen av "projekt för dekarbonisering av energiintensiv industri" (energy intensive industry decarbonisation projects) innehåller en hänvisning till energiskattedirektivets definition av energiintensiva industrier. Detta innebär en ytterligare begränsning av vilka företag som anses vara energiintensiva. Detta riskerar att utesluta företag med höga produktionsvärden och skapa olika behandling mellan konkurrenter i olika länder. Hänvisningen till direktiv 2003/96/EG bör tas bort enligt följande:

'energy-intensive industry decarbonisation projects' means the construction or conversion of the commercial facility of an energy-intensive business as defined in Article 17(1), point (a), of Council Directive 2003/96/EC⁵² in the energy- intensive industries listed in point 1 of

¹ [EU industrial production: 0.6% annual growth since 2000 - News articles - Eurostat](#)

Annex I to this Regulation that reduce emission rates of CO₂ -eq of industrial processes significantly and permanently to an extent which is technically feasible

Kapitel 2 – Tillståndprocesser

Genom IAA införs krav på en samordnad och fullt digitaliserad hantering av tillståndprocessen. Detta speglar krav som redan anges i förordningen om netto-nollindustrin, (EU) 2024/1735 (NZIA) och kritiska råmaterialakten, (EU) 2024/1252 (CRMA). I dessa fall gäller dock skyldigheterna specifika sektorer och innebär förmånsbehandling för strategiska projekt. IAA breddar omfattningen och effektiviseringsåtgärderna som föreslås gäller projekt inom hela tillverkningsindustrin. Att fragmentera tillståndprocesser kommer inte att leda till effektivisering. Verksamheter existerar i ett ekosystem där de flesta behöver ha tillstånd.

Höga ambitioner för tillståndprocesser är välkommet. Det är fortfarande angeläget att uppnå effektivare och mer förutsägbara tillståndprocesser för alla företag. Vi har länge efterlyst att mer effektiva tillståndsförfaranden ska införas i hela näringslivet, snarare än att begränsas till specifika industrier. Förslaget utvidgar flera av de åtgärder som utvecklats under NZIA och CRMA till ett bredare spektrum av företag och investeringar, vilket är ett positivt steg. Förslaget borde dock åtminstone behandla alla industrietableringar på samma sätt. Företag verkar i integrerade leveranskedjor, och snabbspår för tillstånd för ett enskilt projekt kommer inte att vara tillräckligt om leverantörer och uppströms aktörer omfattas av standardförfaranden eller långa tillståndprocesser.

De föreslagna effektiviseringsåtgärderna avser dessutom den procedurmässiga delen av nationella tillståndssystem, som inte ligger inom kommissionens kompetens. Målet att öka förutsägbarhet och effektivitet bör i stället uppnås genom att se över lagstiftning som utformar tillståndprocessen, såsom ramdirektivet för vatten, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.

Det är välkommet att det sker ett förtydligande av definitionen av överskuggande allmänintresse, där projekt som syftar till koldioxidminskning i energiintensiv industri kommer att presumeras vara det.

Digitaliseringen av tillståndsförfaranden, inklusive möjligheten att återanvända data, är välkommen, förutsatt att dataskydd och konfidentialitet fullt ut säkerställs. Vidare är inrättandet av en enda kontaktpunkt för att samordna tillståndprocessen och vägleda sökande genom förfarandet en särskilt positiv och välbehövlig åtgärd.

Kapitel 3 – Unionsursprung och lågt koldioxidavtryck

I detta avsnitt behandlar vi kapitel III, samt artikel 34 i kapitel VI som introducerar motsvarande bestämmelser i NZIA. Vi inleder med att beskriva förslaget om europeisk preferens, för att avslutningsvis beröra förslaget om lågt koldioxidavtryck.

Det ska inledningsvis konstateras att förslaget om europeisk preferens påverkar enskilda företag och sektorer olika, där vissa företag kan väntas dra fördelar av förslaget, medan andra riskerar drabbas påtagligt negativt. Det avspeglas också i den inställning som företag har i allmänhet till förslaget. Inom det svenska näringslivet finns bolag som bedömer att förslaget sammantaget skulle gynna dem, inte minst vissa företag som främst har sin

produktion och/eller leveranskedja inom EU, och/eller som möter en intensiv konkurrens från tredje land när den sker på icke-marknadsmässiga grunder. Det finns dock skillnader även inom samma bransch, ofta beroende på hur det enskilda företaget har strukturerat sin produktion och leveranskedjor (och därmed hur man påverkas konkret och omedelbart av förslaget) och vilken strategi man har för att möta den globala konkurrensen och de bedömningar man gör för framtiden.

Svenskt Näringsliv är generellt emot införandet av villkor baserade på en nationell, och i det här fallet europeisk, preferens. Ur flera perspektiv är sådana åtgärder i grunden protektionistiska till sin natur. Snarare än att stärka företagets konkurrenskraft skyddar de företag från global konkurrens, vilket leder till högre kostnader längs värdekedjorna och svagare konkurrenskraft. Förslagen kan också leda till ökad administrativ börda och snedvrider konkurrensen på olika sätt.

Ett av huvudargumenten för att införa en europeisk preferens är att utestänga konkurrenter från tredje land som agerar utifrån icke-marknadsmässiga villkor. Ett annat argument är behovet av att åtgärda skadliga beroenden av vissa enskilda tredjeländer när det gäller vissa strategiska produkter eller råmaterial. Sådana omständigheter ökar legitimiteten i att resonera kring åtgärder som kan åtgärda eller kompensera för ojämlika konkurrensförutsättningar och skadliga beroenden. De åtgärder som ska övervägas bör i första hand vara riktade mot att stärka europeiska företags konkurrenskraft, samt åtgärder som syftar till att underlätta företagets egen diversifiering av sina leveranskedjor. När det inte bedöms vara tillräckligt, och åtgärder som är mer ingripande i marknadernas funktionssätt är nödvändigt, så bör sådana åtgärder som utgångspunkt vara proportionerliga, WTO-förenliga och i så liten utsträckning som möjligt leda till andra kostnader för företagen.

I regeringens fakta-PM om IAA anges att EU har flera strategiska högriskberoenden inom de tekniker och produkter som behövs för energiomställningen, klimatomställningen samt industrins konkurrenskraft och motståndskraft. Vidare anges att regeringen preliminärt anser att krav på unionsursprung kan anses vara motiverade för att motverka strategiska högriskberoenden, där diversifiering genom handel bedömts som otillräckligt.

Svenskt Näringsliv vill här påpeka vikten av att begreppet "strategiska högriskberoenden" definieras och operationaliseras på ett adekvat sätt. Begreppet fångar flera relevanta omständigheter som bör beaktas. Strategisk innebär att det rör sig om sådant som har stor betydelse för att möta de många utmaningar som näringslivet och samhället i stort möter. Det indikerar att det inte rör sig om produkter i allmänhet. Att det rör sig om ett beroende är i sig inget konstigt, handel i sig baseras på beroenden som alltid i någon mån är ömsesidig, där köpare och säljare är beroende av varandra, och där olika länder är beroende av olika produkter som man köper och säljer till varandra. Om det dessutom är ett högriskberoende så indikerar det att den ena parten i hög grad är beroende av den andra, med svårigheter att omedelbart ersätta eller diversifiera handelsmönstren, och att beroendet är viktat så att den ena parten är mer beroende av den andra parten än vice versa. Det kan exempelvis röra sig om insatsvaror som har ett begränsat värde i sig, men där uppehåll i leveranserna får oproportionerligt stora konsekvenser om det leder till att hela fabriker tvingas stoppa tillverkningen. I sådana fall finns en asymmetri, där köparen är mer beroende av säljaren. Slutligen bör ett högriskberoende dessutom innebära att det finns incitament, förmåga och kanske även en historik av att kunna utnyttja detta beroende i praktiken, genom att använda beroendeförhållandet som ett påtryckningsmedel i någon form av konflikt eller förhandling. När allt detta är för handen så är det fullt legitimt att tala om "strategiska högriskberoenden",

eller för den delen det enklare begreppet "skadliga beroenden", där ordet "skadliga" kan ges motsvarande innebörd som "strategiska högrisk-".

De negativa effekterna som riskerar följa av europeisk preferens bedöms dock vara omfattande, exempelvis i form av dyrare insatsvaror, begränsad flexibilitet för företagen, ineffektiv utformning av värdekedjan, svårare att diversifiera och därigenom skapa resiliens, en ökad administrativ börda, regleringsmässig osäkerhet och juridiska kostnader, särskilda svårigheter för SME, samt risk för motåtgärder från tredje land. Begränsningar av företagets frihet att optimalt utforma sina värdekedjor kan också leda till mer svårfångade negativa effekter som går bortom ren kostnadsminimering. Det gör företagen mindre dynamiska och anpassningsbara, då det minskar möjligheten att ständigt revidera produktion och leveranskedjor på en global spelplan för att kunna fånga upp nya innovationer, produktionsmetoder och synergier för att dra nytta av det i sin egen produktion.

Det gör sammantaget att vi bedömer att en europeisk preferens inte hör till de verktyg som bör vara prioriterade att överväga för att åtgärda problem av dessa slag.

För det fall en europeisk preferens likväl skulle stå kvar som en del av IAA, så är det angeläget att göra förslaget mer tydligt, förutsägbart och strömlinjeformat, samt inkludera en bred krets med länder för att minska förslagets negativa konsekvenser.

Vilka länder omfattas - innehåll motsvarande unionsursprung

Det är positivt att innehåll med ursprung från tredjeländer med vilka unionen har ingått ett frihandelsavtal eller en tullunion, eller som är parter i WTO-avtalet om offentlig upphandling (GPA), anses motsvara unionsursprung, förutsatt att unionen har relevanta åtaganden enligt dessa avtal. Detta innebär att preferensreglerna utgör ett mindre hinder för företag när de utformar sina leveranskedjor på ett optimalt sätt, så att de kan få tillgång till rätt teknologier, av rätt kvalitet och till rätt pris. Det hedrar också de internationella åtaganden som EU har ingått, och skulle annars verka avhållande för andra tredje länder att ingå nya frihandelsavtal med EU. Samtidigt finns det en reciprocitetstanke i förslaget som i grunden är rimlig – att EU öppnar upp sin upphandlingsmarknad bör generellt mötas av att partnerländer gör detsamma för EU-baserade bolag.

Det finns dock betydande osäkerheter kring vilka länder som uppfyller de relevanta kriterierna. De aktuella avtalen omfattar inte nödvändigtvis upphandling, och inte heller alla relevanta varor och teknologier. Tvärtom finns ofta undantag, begränsningar och asymmetrier i samtliga dessa avtal. I vissa frihandelsavtal finns övergångsperioder att beakta. Sammanfattningsvis är det otillständigt att det inte är tydligt vilka länder som ingår i definitionen, och att det därmed blir upp till varje enskild part, både företag och offentliga aktörer, att göra en egen kartläggning och riskanalys för varje enskild produkt och varje enskilt land. Det blir en mycket omfattande uppgift att utföra. Redan vid förordningens ikraftträdande finns stora svårigheter och osäkerheter, som dessutom förvärras av att kommissionen dessutom ges möjlighet att utesluta länder på vad vi anser vara oklara och delvis godtyckliga grunder. Sammantaget skapar detta en orimlig nivå av osäkerhet för företag att hantera.

Med anledning av detta föreslår vi följande:

- Håll fast vid kommissionens förslag om att inkludera länder med frihandelsavtal, tullunion och för offentlig upphandling GPA. Håll även fast vid grundtanken om reciprocitet, och inkludera därför ett sådant kriterium för selektering av länder som inkluderas när det gäller offentlig finansiering på samma sätt som för upphandling.
- Reciprociteten bör endast gälla de sektorer och produkter som omfattas av kraven på europeiskt ursprung. Därför bör inte reciprocitetskrav gälla för alla de energiintensiva industrier som listas i Annex I punkt 1. Av dessa torde det i första hand vara f) *Manufacture of basic metals, as classified under NACE Code C24*, som är närmast att motsvara det föreslagna kravet på europeisk preferens inom aluminium. Som framgår senare i vårt svar anser vi dock att europeisk preferens inte bör omfatta utpekade material, det vill säga betong, murbruk och aluminium.
- Vilka länder som ingår måste framgå uttryckligen för att skapa rättssäkerhet och förutsägbarhet. Detta bör företrädesvis göras i form av en ny bilaga närsluten till förordningen. Att ytterligare strömlinjeformera förordningen blir än mer angeläget för att minska antalet produkter som omfattas och som därmed behöver tas upp i bilagan.
- Företag behöver långsiktiga och stabila ramvillkor – detta är viktigare än att möjliggöra att kommissionen snabbt kunna ändra vilka länder som omfattas, och löpande använda förordningen som ett förhandlingsverktyg. Om länderna listas i en bilaga till förordningen så kan denna revideras genom ett lagstiftningsärende efter den första översynen av regelverket tre år från ikraftträdandet såsom föreskrivs i artikel 29.
- Om ändringar genom ett nytt lagstiftningsärende av vilka länder som omfattas inte är en framkomlig väg, och kommissionen ges befogenhet att avgöra ändringar i form av delegerade akter, så bör processen för detta struktureras ytterligare i förhållande till bestämmelserna av befogenheterna som anges i artikel 30. Det kan övervägas om processen bör följa en årlig cykel, där beslut fattas på årlig basis av eventuella justeringar av bilagan/listan, och att ikraftträdande av uppdateringen inte bör ske förrän ett år senare, för att ge åtminstone vissa förutsättningar för företagen att börja justera sina värdekedjor när så är nödvändigt.

Ökad administrativ börda

Den föreslagna ramen medför en ökad administrativ börda för både företag och offentliga enheter. Företag blir skyldiga att deklarerat att produkter eller innehåll uppfyller kraven för unionsursprung, medan upphandlande respektive stödgivande myndigheter förväntas kontrollera efterlevnaden. Detta utökar avsevärt antalet företag som omfattas av krav på ursprungsdeklarationer, långt utöver dem som för närvarande är skyldiga att göra sådana bedömningar enligt regler kopplat till tullar eller kvoter.

Samtidigt utvidgas kretsen av myndigheter som måste bedöma ursprung avsevärt. Upphandlande och stödgivande myndigheter behöver fastställa produkters ursprung, tolka tullagstiftning och bedöma komplexa begrepp såsom "sista väsentliga bearbetning". Detta skulle fördröja förfaranden, öka administrativ komplexitet, skapa rättsosäkerhet och öka risken för rättsliga tvister.

I en tid då betydande ansträngningar görs, både på EU-nivå och av medlemsstaterna, för att minska regelbörda och komplexitet för företagen, är det förvånande och djupt beklagligt att

kommissionens förslag leder till motsatsen. Vi bedömer att den resulterande ökningen av administrativ börda kommer att vara betydande och riskerar att avleda resurser och uppmärksamhet från åtgärder som skulle kunna ha en mer hållbar och långsiktigt positiv effekt på konkurrenskraften.

Det här gör det ännu mer angeläget att smalna av förslaget och förenkla det sätt som kravuppfyllnad kan intygas och verifieras. Europeisk preferens bör inte gälla för utpekade material, eftersom den delen präglas av särskilt stor osäkerhet och svåra gränsdragningar. Kriterierna som används bör vara begränsade till antalet och anpassas till vad som från ett företagsperspektiv är praktiskt att följa och dokumentera. Fordonskategorin bör göras mer specifik, för att fånga de skillnader som finns mellan olika typer av fordonstillverkning, i första hand personbilar, lastbilar respektive bussar. Det bör övervägas hur produkters uppfyllnad av kraven kan intygas och verifieras på ett mer systematiskt sätt, utan att en grundlig prövning behöver göras i varje enskilt fall.

Delegerade akter ger kommissionen ett för stort mandat

Kommissionen föreslås få stora möjligheter att genom delegerade akter påverka regelverkets omfattning och närmare utformning, bland annat genom att definiera centrala delar av begreppet europeisk preferens, inklusive både produktomfattning och ursprungs krav. Vi anser att mandatet är alltför brett i båda dessa avseenden. Delegerade akter bör användas rörande rent tekniska aspekter med hög detaljeringsgrad och där behovet av att regelbundet uppdatera regelverket är stort. Det är inte en lämplig metod om detta samtidigt leder till att förslagets inriktning, omfattning eller effekter riskerar att förändras mer än marginellt.

I artikel 16 föreslås i punkt 1 att kommissionen ska få mandat att introducera "Union-level demand-side measures" för produkter inom kemiindustrin. Det här är en fråga där det är helt grundläggande att samtliga lagstiftare involveras, liksom att intresserade parter får en möjlighet att i en ordnad process ge sina synpunkter. Det är dessutom en fråga som ska föregås av en regelrätt konsekvensutredning. Punkt 1 bör därför strykas. Samma sak gäller för nettoolltekniker, där en ny artikel 28h punkt 2 i NZIA möjliggör för kommissionen att addera nya slutprodukter till omfånget. Även denna punkt bör strykas.

I artikel 16 punkt 2 ges kommissionen mandat att genom delegerade akter revidera bilagorna II och III, som styr krav på unionsursprung och koldioxidsnåla produkter. De nivåer och kriterier som föreslås avgör förslagets ambitionsnivå, vilket har politisk relevans, och kommer sannolikt vara en av de saker som kommer diskuteras intensivt i rådet och parlamentet. Det vore märkligt om kommissionen gavs möjlighet att senare ändra detta efter eget gottfinnande utan att en politisk avvägning kan göras av de andra institutionerna på ett robust sätt. Kommissionens mandat behöver därför åtminstone begränsas i detta avseende. Samma ändring bör göras i artikel 28h punkt 1.

Andra former av offentlig intervention

Enligt förslaget ska olika former av offentliga interventioner i form av "public support schemes" också omfattas av krav på europeisk preferens. Det är oklart hur sådana offentliga stödordningar närmare ska definieras, och huruvida detta begrepp exempelvis motsvarar begreppet "statligt stöd" enligt EU:s statsstödsregler (artikel 107.1 i funktionsfördraget). Om så är fallet skulle det innebära att stödåtgärder såsom skatteundantag och

skattenedsättningar också skulle omfattas av bestämmelsen. Utformning av statliga stöd är redan föremål för ett komplext regelverk, och i synnerhet stöd i form av skatteåtgärder är komplicerade att utforma och implementera i enlighet med regelverket. Om även skatteåtgärder ingår så kan det begränsa användningen av det som politiskt instrument på grund av komplexiteten som tillkommer. I underlag till regeringen beskriver Tillväxtverket att upp till 16 olika befintliga svenska åtgärder kan komma att omfattas av IAA. Det rör allt ifrån investeringsstöd till skattenedsättningar av olika slag. Även om inte befintliga åtgärder omfattas av kraven så blir kraven tvingande efter förordningens ikraftträdande och när åtgärderna ska förlängas eller revideras. Det behöver därför tydliggöras närmare vilka offentliga interventioner som omfattas, och hur kravuppfyllnad kan intygas och verifieras på ett rimligt sätt som inte skapar omfattande administrativ börda.

Oklara definitioner i Bilaga II

Vi bedömer att svårigheterna med att spåra och dokumentera materialinnehållet i produkter som omfattas av offentlig upphandling eller erhåller offentligt stöd kommer att vara särskilt betydande. Enligt bilaga II ska offentlig upphandling och andra former av offentlig intervention kräva att 5 procent av volymen av allt betong och murbruk som används i byggnader och infrastruktur, samt 25 procent av volymen aluminium som används i byggnader, infrastruktur och fordon, uppfyller kravet på unionsursprung.

Kravets omfattning täcker inte enbart upphandling av råmaterialen i sig – betong, murbruk och aluminium – utan även ”varje produkt vars funktion huvudsakligen beror på betong och murbruk/aluminium”. Att bedöma huruvida en produkt har en funktion som huvudsakligen beror på ett visst material förefaller svårt att göra, och något godtyckligt. Det är oklart hur offentliga myndigheter respektive företag förväntas fastställa var gränsen går för när en produkts funktion anses huvudsakligen bero på ett visst råmaterial.

Endast för det fall att en produkt som upphandlas eller som ingår i ett offentligt stöd har en funktion som huvudsakligen beror på betong, murbruk och/eller aluminium behöver produktens tillverkare kunna visa på ursprunget av metallen i produkten. Ursprunget fastställs även här genom ursprungsreglerna i EU:s tullkodex, det vill säga där produkten fått sin senaste väsentliga bearbetning. Även om man fokuserar på själva materialet, så torde man anse att exempelvis aluminiumet får sin sista väsentliga bearbetning när produkten som aluminiumet ingår i får sin sista väsentliga bearbetning. Det gör att dessa material inte spåras tillbaka till primärproduktionen, utan produkten inklusive materialen får generellt sett sitt ursprung där den ges sin slutliga form, exempelvis genom slutmontering. När det gäller byggande av infrastruktur får exempelvis betong sin sista väsentliga bearbetning på den plats där exempelvis en bro uppförs. Därför ställer vi oss tveksamma till om reglerna om europeisk preferens får någon effekt på respektive värdekedja där betong, murbruk och aluminium ingår, och särskilt inte längst upp i värdekedjan där primärproduktionen sker. Det blir snarare en unionspreferens för produkter där dessa material ingår. Därmed uppnås inte de effekter som kommissionen beskrivit i form av att understödja europeisk produktion av dessa råmaterial.

Givet de i övrigt påtagliga svårigheterna att fastställa i vilka situationer som reglerna ska tillämpas, den ökade administrativa bördan och svårigheter i utformandet av offentliga stödssystem, så verkar det särskilt olämpligt att introducera krav på europeisk preferens på det här området. Vi förespråkar därför att krav på europeisk preferens för betong, murbruk

och aluminium tas bort från bilaga II, och att bilagan enbart föreskriver vilka krav på koldioxidsnåla produkter som ska uppfyllas.

Förordningen om nettonollindustrin har redan regler för ökad resiliens

En annan omständighet är att det redan finns bestämmelser i NZIA som syftar till att stärka unionens resiliens och försörjningstrygghet på området nettonollteknik, genom att främja diversifiering av försörjningskedjorna och förbättra tillverkningskapaciteten för nettonollteknik i unionen. Dessa bestämmelser finns i artikel 25 i förordningen, och som enligt genomförandeförordningen (EU) 2025/1178 ska de tillämpas från och med 30 december 2025. Upphandlande myndigheter ska inkludera vissa villkor i upphandlingar när dessa omfattar nettonollprodukter där ett tredjeland står för mer än 50 procent av försörjningen (samt 40 procent om försörjningsandelen har ökat med i genomsnitt minst tio procentenheter under två på varandra följande år). Dessa villkor består bland annat av att inte mer än 50 % av värdet av den specifika nettonollteknik som avses i denna punkt får levereras från varje enskilt tredjeland. Det här är ett komplext regelverk som nyligen trätt i kraft, och det är oklart hur detta kommer fungera i praktiken, både för upphandlande myndigheter och företag, och huruvida det får några marknadsstyrande effekter.

Regelverket har fördelar på så sätt att det inte kategoriskt stänger ute vissa länder från upphandlingsmarknaden, och det tvingar inte företag att i sin tur enbart begränsa värdekedjorna enligt en princip om europeisk preferens. I stället styr det mot ökad diversifiering på områden där EU har ett stort beroende av ett enskilt tredje land. Eftersom det rör sig om tekniker som är viktiga för investeringar i fossilfri energiproduktion, och i vissa fall huvudkomponenter och andra insatsvaror där avbrott i leveranskedjorna redan på kort sikt får stora skadliga effekter, så kan det vara rimligt att stimulera en ökad diversifiering genom ändrade köpbeteenden från offentlig sektor. En annan fördel är att kommissionen inte löpande ändrar reglernas omfattning. I stället uppdaterar man årligen statistiken² över vilka länder och tekniker där de satta gränsvärdena överskrider, och där reglerna därmed blir tillämpliga. Därmed bidrar man till ökad tydlighet och en enklare tillämpning, utan att ändra i reglernas struktur och omfång.

Trots att dessa regler just har trätt i kraft, och att det därmed inte finns några erfarenheter kring tillämpningen eller effekterna, så föreslår kommissionen nu nya regler för samma typ av produkter och med liknande syften. Det gör att upphandlande myndigheter och företag som tillhandahåller nettonollprodukter behöver hantera dubbla komplexa regelverk som båda två ska uppfyllas. Detta talar för att regler om europeisk preferens inte bör införas för nettonollteknik.

Europeisk preferens – summering av våra synpunkter

Som framgått ovan är vårt förstahandsalternativ att europeisk preferens i sin helhet tas bort från förslaget. Skulle det inte vara politiskt möjligt så anser vi att förslaget endast bör gälla fordonssektorn. Detta eftersom liknande regler redan finns i NZIA som nyligen trätt i kraft, och att dubbla regelverk för liknande syften bör undvikas. Europeisk preferens bör heller inte gälla för utpekade material, eftersom det leder till särskilt stor otydlighet och komplexitet,

² Genom kommissionens meddelande (C/2025/3236) med uppdaterad information om andelen av unionens försörjning av slutprodukter och deras huvudsakliga särskilda komponenter med ursprung i olika tredjeländer enligt förordning (EU) 2024/1735 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik (förordningen om nettonollindustrin)

samtidigt som effekterna är oklara. Omfattningen av länder bör följa kommissionens förslag, det vill säga inkludera länder som ingått frihandelsavtal eller tullunion med EU, eller som undertecknat WTO:s GPA. Länderna och produkterna som omfattas, inom upphandling respektive offentliga stöd, bör uttryckligen framgå av en lista som ger företag och upphandlande myndigheter förutsägbarhet och rättslig säkerhet. I bedömningen av vilka länder som ska omfattas bör reciprocitet vara en bärande princip. Eventuella ändringar i omfånget av länder bör föregås av en strukturerad och förutsägbar process som ger företagen en viss omställningstid vid ändringar. Kommissionens möjligheter att ändra förslaget så att omfånget och ambitionsnivån ändras bör markant begränsas. Ökad tydlighet behövs även när det gäller vilka offentliga stöd som specifikt omfattas av bestämmelserna. Den administrativa bördan behöver minimeras genom så tydliga och begränsade krav som möjligt som ändå kan skapa den incitamentseffekt som eftersträvas. Det bör övervägas hur produkters uppfyllnad av kraven kan intygas och verifieras på ett systematiskt sätt, utan att en grundlig prövning behöver göras i varje enskilt fall.

Koldioxidsnåla produkter

De krav som enligt förslaget ska ställas på koldioxidsnåla produkter i offentlig upphandling och vid offentlig stödgivning, som omfattar stål, aluminium samt betong och murbruk, kan skapa mer förutsägbara investeringsförutsättningar och snabba på omställningen mot produkter med lägre koldioxidavtryck. Detta kan stärka konkurrenskraften hos europeiska och i synnerhet svenska företag, som ofta ligger långt fram i teknikutveckling och framställning av sådana produkter.

Vi välkomnar att förslaget om koldioxidsnåla produkter hänvisar till ESPR-processerna och byggproduktförordningen. Det är av avgörande betydelse att delegerade akter utformas i anslutning till den redan befintliga ESPR-processen respektive byggproduktförordningen. Vi välkomnar att kommissionen verkar ha övergett idén att ta fram delegerade akter baserade på data från ETS och CBAM.

I bilaga II föreslås att upphandlande myndigheter i offentlig upphandling ska kräva att minst 25 procent av stål och aluminium som används i byggnader, infrastruktur och motorfordon samt 5 procent av betong och murbruk som används i byggnader och infrastruktur ska vara koldioxidsnåla. Det är viktigt att nivån som fastställs är både ambitiös och realistisk. Med tanke på att definitionen av koldioxidsnålt ännu inte är fastställd är det svårt att analysera konsekvenserna av olika kravnivåer och vilken nivå som är rimlig för att skapa rätt incitamentsnivå.

Kapitel 4 – Villkor för utländska direktinvesteringar

Vi är kritiska till detta förslag, och anser att det av flera skäl inte bör antas. I grunden bör regelverk som begränsar investeringar förekomma i begränsad omfattning och endast när det finns mycket goda skäl, eftersom det begränsar företagets frihet och riskerar att avskräcka utländska direktinvesteringar. EU behöver attrahera mer utländska direktinvesteringar, vilket är en viktig drivkraft för tillväxt och konkurrenskraft. Risken är att viljan att investera i Europa minskar, något som annars kan stimulera till ökad industriproduktion och potentiellt minskat beroende av produktion i tredje land av vissa varor där EU i dagsläget har liten egen produktion.

Den nyligen antagna reviderade FDI-förordningen innehåller verktyg för att ingripa mot investeringar som är riskabla ur ett nationellt säkerhetsperspektiv, och medför en omfattande prövning där omständigheter och villkor av det slag som nu föreslås redan kan aktualiseras. Det är mycket otillfredsställande om det skapas ett parallellt regelverk som ska tillämpas ovanpå det redan omfattande FDI-regelverket som finns, liksom andra regelverk som måste tillämpas vid utländska investeringar, i första hand förordningen om utländska subventioner samt de konkurrensrättsliga koncentrationsreglerna. Därtill finns nationella regelverk som kompletterar och i vissa fall delvis överlappar EU:s anmälningsskrav. Sammantaget skapas ett lapptäcke av regelverk som bidrar till oförutsägbarhet, stor administrativ börda och risk för inkonsekventa tolkningar, utdragna bedömningsprocesser och rättsliga tvister. Risken för att investera i EU ökar, liksom kostnaden för att hantera alla dessa regelverk.

Med tanke på förslagets tveksamma nytta, särskilt givet de många regelverk som redan omgärdar investeringar från tredje land, så kan det inte anses proportionerligt och ändamålsenligt att i detta läge gå vidare med förslaget. Nya krav av detta slag skulle behöva införas som en del av befintlig FDI-kontroll, och inte med mindre att en mer grundlig konsekvensanalys görs där samtliga regelverk för investeringsgranskning omfattas, liksom huruvida det verkligen finns behov av att använda de villkor som föreslås, eller om mycket av detta kan uppnås med mindre kostsamma metoder.

Slutligen ska det påminnas om att EU varit mycket kritiskt till liknande villkor när de har införts av andra länder. Om EU inför en liknande regleringsram blir det svårare för EU att övertyga dessa länder att öppna upp för europeiska investeringar utan begränsande villkor, och kan riskera att provocera fram motsvarande villkor eller restriktioner för europeiska investeringar i ytterligare länder.

Kapitel 5 – Industriella accelerationsområden

Vi är generellt skeptiska till användningen av särskilda geografiska områden som ges specifika fördelar som ett sätt att förbättra industrins villkor. Åtgärder som syftar till att påskynda industriella investeringar bör så långt möjligt vara teknikneutrala, generellt tillämpliga och baserade på förenkling av regelverk och tillståndsförfaranden som gynnar hela näringslivet. Kommissionens förslag riskerar leda till att investeringar styrs och lokaliseras på ett sätt som är suboptimalt från ett marknadsperspektiv. Ett sådant tillvägagångssätt kan leda till snedvridningar av konkurrensen mellan företag som är verksamma inom, eller väljer att lokalisera sig i, dessa områden och dem som är belägna utanför dem.

Erfarenheten visar att industripolitik baserad på identifiering och främjande av specifika projekt eller kluster tenderar att gynna större etablerade aktörer och mer mogna teknologier, samtidigt som mindre företag och alternativa lösningar missgynnas. Detta riskerar att snedvrider konkurrensen, bromsa innovationen och minska incitamenten för marknadsdriven omställning. Det blir ett uttryck för skadlig selektiv industripolitik, där offentliga myndigheter i praktiken prioriterar vissa lösningar, företag eller produktionsmodeller framför andra, snarare än att säkerställa konkurrensneutralitet och stabila, förutsägbara ramvillkor på lång sikt.

Det är därför viktigt att förslaget inte blir obligatoriskt för medlemsstaterna utan frivilligt att införa, precis som medlemsstaterna på frivillig basis kan besluta om nettonollaccelerationskluster inom ramen för NZIA. Vi förespråkar därför att bestämmelserna

i kapitel VI ska vara frivilliga för medlemsstaterna att genomföra. Följaktligen anser vi att artikel 34.1 bör ändras enligt följande:

Medlemsstaterna ska få utse industriella accelerationsområden där industriell verksamhet inom centrala strategiska sektorer geografiskt koncentreras, administrativa förfaranden förenklas och tillgången till finansiering och material underlättas.

Vi noterar att de åtgärder som ska användas i ett industriaccelerationsområde är frivilliga för medlemsstaterna att införa, med undantag för det som kallas bastillstånd. Att åtgärderna är frivilliga och kan införas om medlemsstaterna anser det lämpligt är välkommet och gör förslaget potentiellt mindre skadligt. Vi uppmanar regeringen att värna om att denna frivillighet finns kvar, så att det till exempel inte blir tvingande att ge företräde till vissa företag till finansiering, tillståndsprocesser, elförsörjning etcetera baserat på huruvida man är lokaliserad i ett accelerationsområde eller ej.

Det som är obligatoriskt är att införa ett bastillstånd, som ska täcka de tillstånd och administrativa godkännanden som behövs för sådan industriell produktion som ska främjas inom accelerationområdet. I detta ingår inte sådana tillstånd som är specifika för varje enskild produktionsanläggning. Förslaget om bastillstånd som ett sätt att snabba på tillståndsprocesser i ett område som kan vara aktuellt för ett flertal industrietableringar eller expansioner av befintliga anläggningar är intressant, men behäftat med många oklarheter. Om det ska utgöra en genuin förenkling så är det nödvändigt att en betydande del av tillståndsfrågorna kan avgöras på en allmän nivå, och att inte en stor del av tillståndsfrågorna är avhängiga de specifika omständigheterna som gäller för varje enskild investering. Detta behöver tydliggöras generellt och även specifikt för svenska omständigheter. Om detta inte leder till en signifikant minskning i tid för en tillståndsprocess från ett företagsperspektiv så kan man ifrågasätta om det verkligen är motiverat att introducera nya koncept och processer. Det väcks även andra frågor, som till exempel ansvar för att bekosta ett bastillstånd, vem som blir ansvarig för gränsdragningar och tolkningar.

Kapitel 6 – Slutliga bestämmelser

Artikel 29 – Review

Enligt artikeln ska kommissionen tre år efter att förordningen trätt i kraft bedöma behovet av att revidera kapitel 3 och 4, det vill säga de centrala bestämmelserna om unionsursprung, koldioxidsnåla produkter samt villkor vid utländska direktinvesteringar. Ett lagförslag ska läggas fram vid behov av att återta eller ändra förordningen. En sådan översyn ska sedan göras vart tredje år. Det är välkommet att förordningen på det här sättet ses över, och att ändringar genomförs i form av nya lagförslag. För detta syfte kommer även kommissionens semiårliga utvärderingar enligt artikel 28 vara ett bra underlag. Vi motsätter oss dock att enskilda sektorer pekats ut som potentiella kandidater för att inkluderas i en framtida revidering av kraven på europeisk preferens, såsom kommissionen gör i artikel 29 där man nämner produktion av fartyg och tåg.