



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-09-24

Ärendenummer
NV-26-080675

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Revidering av EU:s utsläppshandelssystem ETS 2026 (KN2026/01568)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är generellt positiv till revideringen av EU:s utsläppshandelssystem och tillstyrker flera av de föreslagna ändringarna. Vi delar bedömningen att utsläppshandelssystemet fortsatt ska baseras på en regelstyrd modell som syftar till att skapa investeringssäkerhet och begränsar möjligheten för kortsiktig politisk styrning. Naturvårdsverket vill särskilt betona att utformningen av EU ETS efter år 2030 bör bedömas som en del av EU:s samlade klimatråmverk.

Av de olika förslag som ingår i revideringen av utsläppshandelssystemet, är det nya kravet om att användningen av auktionsintäkter föreslås öronmärkas till de verksamheter som ingår i utsläppshandeln något Naturvårdsverket är positiv till och vill belysa särskilt. Kravet leder till en mer harmoniserad styrning på EU-nivå samt ger större möjlighet att komma åt de verksamheter som har högst åtgärds kostnad och där det inte enbart räcker med ett koldioxidpris.

Naturvårdsverket avstyrker kommissionens förslag rörande den linjära reduktionsfaktorn. Myndigheten förordar att den ligger kvar på 4,4 procent några år in på 2030-talet och att den sätts till 2,7 procent under 2036–2040. Kommissionens förslag riskerar att försvaga prissignalen, fördröja nödvändiga investeringar i omställningen och därmed försämra den europeiska industrins långsiktiga konkurrenskraft.

Naturvårdsverket avstyrker också förslaget att förlänga den fria tilldelningen av utsläppsrätter efter 2030 då det riskerar att försvaga incitamenten till utsläppsminskningar och omställning.

Naturvårdsverket bedömer att genomförandet av förslaget kommer innebära väsentligt fler uppgifter för myndigheten, och att resursbehoven därmed kommer öka. Naturvårdsverket avser utveckla behoven i kommande budgetunderlag.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Inom ramen för regeringsuppdraget *Analys av förslag till klimatåtgärder på EU-nivå* redovisade Naturvårdsverket 2026-08-13 en analys av Kommissionens förslag till reviderat EU ETS-direktiv (NV-25-058297).¹ I detta yttrande redovisas övergripande de viktigaste slutsatserna från den tidigare analysen.

Naturvårdsverket vill särskilt påtala att utformningen av EU ETS efter år 2030 bör bedömas som en del av EU:s samlade klimatramverk. Ambitionsnivån i EU ETS påverkar hur stora utsläppsminskningar och nettoupptag som behöver ske i övriga sektorer för att klimatmålet till 2040 ska nås. En lägre ambitionsnivå i EU ETS innebär att andra sektorer behöver bidra mer, alternativt att beroendet av internationella krediter ökar.

Naturvårdsverket ser att genomförandet av förslaget kommer innebära fler uppgifter för myndigheten, särskilt som en konsekvens av utvidgningen av handelssystemet inom flyg och sjöfart och att den fria tilldelningen av utsläppsrätter villkoras ytterligare, vilket kommer att resultera i ett större resursbehov inom myndigheten.

Förslag om linjära reduktionsfaktorn och användning av internationella krediter

Naturvårdsverket avstyrker kommissionens förslag rörande den linjära reduktionsfaktorn. Myndigheten förordar att den ligger kvar på 4,4 procent några år in på 2030-talet och att den sätts till 2,7 procent under 2036–2040.

Naturvårdsverket konstaterar att kommissionens föreslagna sänkning av den linjära reduktionsfaktorn (LRF) innebär en lägre ambitionsnivå än vad Naturvårdsverket tidigare föreslagit. Kommissionens förslag riskerar att försvaga prissignalen i EU, fördröja nödvändiga investeringar i omställningen och därmed försämra den europeiska industrins långsiktiga konkurrenskraft.

Internationella krediter bör endast användas som en säkerhetsventil för att hantera osäkerheter och bör därför inte ligga till grund för en lägre minskningstakt inom EU ETS. Kommissionens förslag att finansiera internationella krediter med auktionsintäkter riskerar dessutom att minska utrymmet för investeringar i omställningen inom EU. Dessa medel skulle i stället kunna användas för att bidra till utsläppsminskningar eller permanenta upptag inom EU och därmed bidra till EU:s långsiktiga konkurrenskraft.

Förslag om ett centralt uppköpsprogram för permanenta upptag

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett centralt uppköpsprogram för permanenta upptag, men anser att finansieringen kan behöva stärkas.

Förslaget skapar en tydlig mekanism för finansiering och efterfrågan inom EU:s klimatramverk under 2030-talet. Att den maximala volymen (250 miljoner utsläppsrätter) som kan integreras i EU ETS fastställs i lagstiftningen skapar förutsägbarhet och begränsar risken för en okontrollerad integration.

Naturvårdsverket hade dock föredragit att införandet kombinerades med en motsvarande justering av LRF, så att de utsläppsrätter som tillförs för att finansiera upptagen inte samtidigt ökar utsläppsutrymmet inom EU ETS. Naturvårdsverket hade även önskat förslag på finansiering före 2031, mot bakgrund av de långa ledtiderna för att utveckla och bygga storskaliga

¹ Analysen är tillgänglig via: [Analys av förslag till klimatåtgärder på EU-nivå 2026–2027](#) [2026-09-01]

anläggningar. Därutöver behövs ett större fokus på teknikspecifika stöd för att möjliggöra utveckling och uppskalning av olika tekniker.

Naturvårdsverket konstaterar också att det är osäkert om intäkterna från de utsläppsrätter som avsätts för uppköpsprogrammet är tillräckliga för att finansiera de föreslagna volymerna, eftersom kommissionens kostnadsuppskattningar framstår som relativt låga.

Förslag om att förlänga den fria tilldelningen av utsläppsrätter

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om förlängningen av den fria tilldelningen efter 2030 då det riskerar att försvaga incitamenten till utsläppsminskningar och omställning.

Fri tilldelning kan fortsatt vara motiverad för att hantera risken för koldioxidläckage, men en omfattande fri tilldelning minskar samtidigt koldioxidprissignalen och kan snedvrida konkurrensen mellan sektorer som omfattas av olika regler. Den begränsar också mängden utsläppsrätter som kan auktioneras och därmed de intäkter som kan användas för att finansiera omställningen.

Naturvårdsverket är positiv till att den fria tilldelningen i högre grad villkoras med att verksamhetsutövare tar fram investeringsplaner och genomför de planerade investeringarna. En tydligare koppling mellan fri tilldelning och faktiska utsläppsminskande åtgärder kan stärka tilldelningens styrande effekt. Samtidigt innebär villkoren en ökad administrativ börda och det behöver säkerställas att reglerna går att tillämpa och följa upp på ett effektivt sätt.

Naturvårdsverket bedömer vidare att de föreslagna förändringarna av riktmärkesuppdateringarna samt värme- och bränsleriktmärkena riskerar att öka efterfrågan på fri tilldelning samtidigt som det totala antalet utsläppsrätter minskar. Det ökar sannolikheten för att den sektorsövergripande korrektionsfaktorn behöver tillämpas under en stor del av perioden, vilket i sin tur minskar förutsägbarheten för verksamhetsutövarna.

Förslag om att anpassa marknadsstabilitetsreserven till en krympande marknad

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att marknadsstabilitetsreserven (MSR) anpassas till en krympande marknad, men har svårt att bedöma de samlade effekterna av förslaget.

Naturvårdsverket bedömer att förändringarna ger MSR bättre förutsättningar att hantera obalanser när marknaden går mot ökad knapphet.

Naturvårdsverket avstyrker det tidigare förslaget att helt ta bort annulleringsmekanismen, eftersom det kan minska MSR:s förmåga att motverka uppbyggnaden av stora och långvariga överskott av utsläppsrätter. Detta ökar betydelsen av att utsläppstakets ambitionsnivå, den fria tilldelningen och användningen av internationella krediter utformas så att risken för långvariga överskott och en försvagad prissignal begränsas.

Naturvårdsverket bedömer samtidigt att det är svårt att utifrån kommissionens konsekvensanalys bedöma effekterna av enskilda förändringar av MSR:s parametrar. Analysen bygger delvis på andra antaganden om utsläppsutvecklingen än de som följer av kommissionens slutliga förslag, vilket

skapar osäkerhet kring hur de föreslagna förändringarna sammantaget kommer att påverka TNAC, marknadsbalansen och prisbildningen.

Förslag om att inkludera avfallsförbränning i EU ETS

Naturvårdsverket tillstyrker att avfallsförbränning inkluderas i EU ETS men efterfrågar en snabbare och tidigare infasning av avfallsförbränningsanläggningar i EU ETS

Om avfallsförbränning inkluderas i EU ETS innebär det en mer harmoniserad reglering inom EU som kan bidra till mer likvärdiga konkurrensvillkor och stärka incitamenten för utsläppsminskande åtgärder, inklusive investeringar i CCS.

Naturvårdsverket bedömer att den långa infasningsperioden, i kombination med möjligheten till undantag, riskerar att fördröja etableringen av likvärdiga konkurrensvillkor och investeringar i CCS och hade föredragit en snabbare infasning, med start från 2028. För svenska avfallsförbränningsanläggningar, som redan omfattas av EU ETS, kan den succesiva infasningen innebära fortsatt konkurrenssnackdel i förhållande till medlemsstater där prissättningen av utsläpp införs senare.

Förslag om att stärka incitament för CCU

Naturvårdsverket bedömer att förslaget kan stärka incitament för CCU och skapa mer likvärdiga villkor mellan återvunnet och fossilt kol.

Naturvårdsverket ser fördelar med att utsläppen prissätts när koldioxiden faktiskt släpps ut, vilket kan minska risken för dubbelprissättning när avfallsförbränningsanläggningar inkluderas.

Naturvårdsverket ser samtidigt att det krävs tydliga regler för ansvar, rapportering och hantering av produkter som handlas internationellt för att minska risken för koldioxidläckage. Naturvårdsverket bedömer även att det behövs kompletterande styrmedel för att skapa en efterfrågan på produkter baserade på återvunnet kol.

Förslag om ett stödsystem för att främja användningen av hållbara sjöfartsbränslen samt att inkludera mindre fartyg i EU ETS

Naturvårdsverket tillstyrker kommissionens förslag om ett stödsystem för att främja användningen av hållbara sjöfartsbränslen och utsläppsfria framdrivningstekniker, samt att även mindre fartyg inkluderas.

Ett sådant stöd kan stärka incitamenten för omställning och bidra till att överbrygga kostnadsskillnader mellan fossila och mer hållbara alternativ. Stödsystemets avgränsning och närmare utformning behöver dock analyseras ytterligare.

Naturvårdsverket är positiv till att mindre fartyg inkluderas och till de åtgärder som föreslås för att minska risken för kringgående av överlämningsskyldigheten. En bredare omfattning kan bidra till en mer heltäckande prissättning av sjöfartens utsläpp och minska risken för att trafik eller verksamhet anpassas i syfte att undvika skyldigheter inom EU ETS. Naturvårdsverket bedömer samtidigt att ytterligare fartygstyper bör inkluderas i utsläppshandelssystemet.

Naturvårdsverket är även positiv till de förenklingar som syftar till att minska den administrativa bördan för mindre fartyg, under förutsättning att de inte försämrar systemets miljöintegritet.

Förslag om att utvidga EU ETS för flyget

Naturvårdsverket är positiv till en utvidgning av EU ETS för flyget, men föredrar dock en mer långtgående utvidgning.

En utvidgad omfattning innebär att en större andel av flygets utsläpp prissätts inom EU ETS och minskar skillnaderna i styrning mellan flygningar till olika destinationer. Naturvårdsverket hade dock föredragit en mer långtgående utvidgning, där fler avgående flygningar omfattas av systemet. För flygningar över 5 000 km innebär förslaget att nuvarande ”stop-the-clock”-regler i huvudsak kvarstår.

Naturvårdsverket är även positiv till att affärsflyg föreslås omfattas i större utsträckning än i dag. En bredare inkludering stärker principen om att utsläpp ska prissättas oavsett typ av flygverksamhet och bidrar till en mer enhetlig tillämpning av utsläppshandelssystemet.

För de flygningar som kommer att omfattas av både EU ETS och CORSIA föreslår kommissionen att värdet av CORSIA-kompensationen beaktas vid överlämnandet av utsläppsrätter inom EU ETS. Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att samspelet mellan systemen utformas så att samma utsläpp inte medför dubbla kostnader, samtidigt som EU ETS prissignal och klimatstyrande effekt upprätthålls.

Naturvårdsverket välkomnar också att kompensationsmekanismen för hållbara flygbränslen (FEETS) förlängs och utvecklas. Stöd till hållbara flygbränslen kan bidra till att överbrygga kostnadsskillnaden gentemot fossila flygbränslen och därmed stärka incitamenten för omställning inom en sektor där möjligheterna till utsläppsminskningar på kort sikt är begränsade.

Kommissionen föreslår även gratis tilldelning av utsläppsrätter för åtgärder som minskar flygets icke-CO₂-effekter. Naturvårdsverket är positiv till att kommissionen har tagit fram ett förslag på att motverka dessa effekter, men mer analys behövs för att avgöra huruvida det kommer bli verkningsfullt.

Förslag om att öronmärka medel för omställning av de sektorer som betalar för utsläppsrätter

Naturvårdsverket är positiv till att ytterligare medel öronmärks till omställning av de sektorerna som betalar för utsläppsrätter

Ett nytt krav på användningen av auktionsintäkter föreslås där minst 50 procent av en medlemsstats auktionsintäkter ska gå till de verksamheter som omfattas av EU ETS. Naturvårdsverket är positiv till att dessa medel öronmärks för att stödja de verksamheter som omfattas av EU ETS. Detta leder till en mer harmoniserad styrning på EU-nivå samt ger en större möjlighet att komma åt de verksamheter som har högst åtgärdskostnad och där det inte enbart räcker med ett koldioxidpris.

Förslag om förlängning av Innovationsfonden och Moderniseringsfonden samt inrättandet av en Industrial Decarbonisation Bank.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om en förlängning av Innovationsfonden och Moderniseringsfonden men ytterligare analys krävs för att kunna bedöma om omfattningen av stöden är tillräcklig

Naturvårdsverket är positiv att Industrial Decarbonisation Bank (IDB) föreslås med ett fokus på aktörer som går före i den industriella omställningen, men efterfrågar mer detaljer kring utformningen av verktyget. Det bör förtydligas att stöd från IDB bara ska kunna gå till anläggningar som fullt ut ingår i EU ETS.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av biträdande avdelningschefen Johan Bogren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade biträdande enhetschefen Jenny Oltner samt handläggarna Tobias Persson, Jens Månsson, Åsa Weinholt och Ulrika Isberg Bondemark.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Johan Bogren

Kopia till:

Kn.kl@regeringskansliet.se

Ruben.lonnngren@regeringskansliet.se