



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2026-07-20

Tobias Persson
Tel: +46106981816
tobias.persson
@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV-25-058297

EU kommissionens översyn av EU ETS – en första analys

I denna PM presenterar Naturvårdsverket en analys inför EU-kommissionens kommande förslag om klimatramverk efter 2030. Analysen utgör en delredovisning i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag *Analys av förslag till klimatåtgärder på EU-nivå 2026–2027*. I projektgruppen för framtagandet av denna PM har ingått Tobias Persson och Åsa Weinholt.

EU kommissionen presenterade sitt förslag 17 juli och detta underlag utgör därmed en första snabb analys. De slutsatser och bedömningar som görs ska därför ses som preliminära. I mitten av augusti presenteras en djupare analys. Fokus för analysen är några av de för Sverige viktigaste delarna i översynen av EU utsläppshandelssystem (EU ETS):

1. Den samlade ambitionsnivån med utvecklingen av den linjära reduktionsfaktorn som definierar utsläppstaket.
2. Användningen av internationell internationella krediter.
3. Inkluderandet av permanenta upptag i EU ETS.
4. Översynen av marknadsstabilitetsreserven (MSR).
5. Krav på att avfallsförbränning ska inkluderas i EU ETS.
6. Användningen av auktionsintäkter.
7. Konsekvenser för 2040 ramverket.

Vi berör därmed inte alla förslag i denna analys, bl.a. utvecklingen av fri tilldelning som är en viktig fråga som delvis hänger ihop med hur den linjära reduktionsfaktorn behöver utvecklas.

1. Utvecklingen av taket

Taket i EU ETS minskar årligen genom en linjär reduktionsfaktor (LRF), vilket säkerställer att utsläppen successivt minskar i linje med EU:s klimatomål. Den linjära reduktionsfaktorn utgår från ett referenstak, baserat på den genomsnittliga årliga tilldelningen av utsläppsrätter under perioden 2008–2012. I samband med revideringen av direktivet 2023 skärptes LRF till 4,3 procent för perioden 2023–2027 och till 4,4 procent för perioden 2028–2030.

I skäl 13 till EU:s klimatlag klargörs det att reduktionstakten ska justeras på ett sätt som innebär att en begränsad mängd utsläppsrätter ska kunna tillföras även efter 2039.¹ Även om LRF bestämmer utsläppstaket och därmed den övergripande målsättningen för EU ETS så kommer även de tillåtna utsläppen, takten i utsläppsminskningar och prisbildningen att påverkas av möjligheten att föra in olika typer av krediter i systemet och hur dessa krediter i så fall förs in. Det kan handla om internationella krediter eller flexibiliteter mot andra pelare i EU:s klimatramverk. Även utformningen av MSR kan påverka den totala mängden utsläpp som tillåts i systemet. Eftersom alla dessa parametrar interagerar med varandra, samtidigt som beslut om de olika delarna ofta fattas vid olika tidpunkter, är det viktigt att förstå på vilket sätt de interagerar och vilka incitament och flexibiliteter som skapas beroende på deras utformning.

Förslaget

EU kommissionen föreslår att den linjära reduktionsfaktorn ska sänkas till 3,7 procent under 2031–2035 och 1,7 procent under perioden 2036–2040.

Vår preliminära bedömning

Naturvårdsverket bedömer att det är centralt att EU ETS skapar tydliga och trovärdiga investeringssignaler för den verksamhet som ingår i systemet. Detta är en förutsättning för kostnadseffektivitet och att EU ska kunna nå sina långsiktiga klimatmål, inte minst för att processindustrin kraftigt ska kunna minska sina utsläpp och att incitament ska skapas för permanenta upptag som behövs särskilt när EU ska bli klimatneutralt och därefter nå nettonegativa utsläpp. Detta innebär att systemet behöver vara ambitiöst och förutsägbart.

EU kommissionens förslag tolkas som att utsläppsutrymmet i EU ETS ska vara drygt 330 Mton CO₂ år 2040 inkluderande EEA flyg² eller ca 290 Mton om flyget exkluderas. Detta innebär att ETS utsläppen minskar med 85 procent relativt 2005.

Förslaget är lägre än det som förespråkats av Naturvårdsverket³ - att den linjära reduktionsfaktorn åtminstone bör hållas kvar på 4,4 procent fram till omkring 2035 innan den kan sänkas till en nivå som innebär att det bara finns utsläpp kvar i EU ETS som är riktigt svåra att minska. Det går inte att entydigt fastställa hur stor volym utsläpp som är mycket svåra att minska, men den är med stor sannolikhet mindre än den nivå som följer av kommissionens förslag.

Den lägre linjära reduktionsfaktorn riskerar att hålla nere priset på utsläppsrätter under en stor del av 2030-talet. Ett lägre ETS-pris försvagar investeringssignalerna för industrins omställning, vilket kan göra det svårare att nå klimatneutralitet inom unionen senast 2050. På sikt riskerar detta också att försämra den europeiska industrins konkurrenskraft. EU har begränsad tillgång till billiga naturresurser och relativt höga arbetskraftskostnader och konkurrerar därför i stor utsträckning genom innovation, tekniskt kunnande och produkter med högt förädlingsvärde. Att ligga i framkant i utvecklingen av material och produkter med låga klimatavtryck kan bli en viktig konkurrensfördel, förutsatt att den stöds av en sammanhållen europeisk industripolitik och en tillräckligt stark och långsiktig

¹ Förordning 2026/667.

² Dvs. flyg inom EES.

³ <https://www.naturvardsverket.se/49c5df/contentassets/82ba32d8069a4e619c123f587c0aa197/delredovisning-10---utvecklingen-av-ets-post-2030--taket-flexibilitet-fri-tilldelning-riktmarken-och-anvandning-av-auktionsintakter-2026-05-28.pdf>

prissignal från EU ETS. En mindre ambitiös linjär reduktionsfaktor riskerar att försvaga dessa incitament och därmed minska möjligheterna att utveckla ett sådant konkurrensförspång.

2. Användningen av internationella krediter

Beslutet om att nettoutsläppen 2040 ska minska med 90 procent relativt 1990 i EU tillåter upp till 5 procent av målet kan nås genom internationella krediter. EU-kommissionen väntas under året, sannolikt i december, presentera ett förslag om hur denna möjlighet ska utformas och användas.

Förslaget

EU kommissionen föreslår att 2 procent internationella krediter ska förvärfas år 2040 för att möjliggöra en lägre linjär reduktionsfaktor i EU ETS. Dessa krediter ska börja förvärfas 2036 och utvecklas linjärt till 2040. Osäkerheterna kopplat till förvärf av internationella krediter gör dock att ett fallback-arrangemang införs där kommissionen ska ta fram en rapport och på basis av denna kan beslutas att det är mer kostnadseffektivt att åstadkomma motsvarande utsläppsminskningar inom EU. Om detta inte är fallet justeras den linjära reduktionsfaktorn automatiskt till 2,7 procent för perioden 2036–2040.

Vår preliminära bedömning

Naturvårdsverket bedömer att internationella krediter inte ska integreras direkt i EU ETS. En verksamhetsutövare ska därmed inte kunna välja att kompensera sina utsläpp med en internationell kredit i stället för en utsläppsrätt. Det finns flera skäl till denna bedömning. För det första följer det av att de utmaningar som fanns med additionalitet och osäkra beräkningar i CDM och JI fortfarande kvarstår även om man inom Parisavtalets artikel 6 har gjort en hel del lärdomar som förbättrat förutsättningarna. Vår bedömning är dock fortsatt att en internationell kredit inte direkt kan likställas med minskningen av utsläpp inom EU ETS då dessa har hög permanens och liten mätosäkerhet. För det andra behöver takten i omställningen av verksamhet som träffas av EU ETS vara hög för att inte EU:s mål om nettonollutsläpp senast 2050 ska äventyras. Detta mål ska nås inom union, dvs. internationella krediter får inte vara en del av måluppfyllelsen. Detta innebär att upptag, naturliga och permanenta, kommer att behöva kompensera för kvarvarande utsläpp. Det är då viktigt att det endast kvarstår utsläpp som är riktigt svåra att minska. För det tredje kommer ett användande av internationella krediter i EU ETS leda till lägre utsläppsrättspriser vilket riskerar att göra tidiga investeringar i omställningen av processindustrin till mycket låga växthusgasutsläpp olönsamma. Det kommer också leda till att det kommer att dröja ännu längre innan priset på utsläppsrätter i sig självt motiverar investeringar i permanenta upptag. Internationella krediter är därmed en ren off-set mekanism då det rör sig om billigare krediter som genererats utanför EU.

Det är därmed positivt att EU kommissionen inte föreslår en direkt integrering av internationella krediter i EU ETS. Samtidigt är 2 procent internationella krediter en avsevärd mängd som möjliggör en mindre ambitiös linjär reduktionsfaktor (se kapitel 1).

Aggregerat rör det sig om 260 miljoner internationella krediter som ska förvärfvas under perioden 2036–2040. Utvecklingen tros ske linjärt och bli 97⁴ miljoner krediter år 2040.

I vårt tidigare PM *Utvecklingen av EU ETS post 2030 – taket, flexibilitet, fri tilldelning, riktmärken och användningen av auktionsintäkter*⁵ konstaterar vi att det är svårt att bedöma kostnaden för internationella krediter av hög kvalitet men använder ett intervall på 35–100 euro per kredit för att illustrera kostnader. Att förvärva 260 miljoner krediter skulle därmed kosta 9,1–26 miljarder euro. Detta innebär att en stor del av auktionsintäkterna behöver gå till förvärfv av internationella krediter.

Denna kostnad kan jämföras med ett alternativ där EU, i stället för att förvärva internationella krediter, använder motsvarande medel för att finansiera ett stöd i form av Carbon Contracts for Difference (CCfD) för att påskynda industrins omställning. I ett sådant scenario tillämpas kommissionens föreslagna linjära reduktionsfaktor på 2,7 procent från och med 2036. Sammantaget innebär detta att utsläppen inom EU ETS behöver minska med 322,5 miljoner ton under perioden 2036–2040 jämfört med ett scenario där den linjära reduktionsfaktorn uppgår till 1,7 procent.

Ett lägre utsläppstak inom EU ETS skulle sannolikt leda till högre priser på utsläppsrätter. Denna kostnadsökning skulle dock kunna motverkas genom CCfD-stöd. Om priset på utsläppsrätter antas uppgå till 150 euro per ton vid en linjär reduktionsfaktor på 1,7 procent, men behöver öka till 180 euro per ton för att uppnå den ytterligare utsläppsminskningen, uppstår en prisskillnad på 30 euro per ton. Om denna mellanskillnad täcks genom CCfD skulle den totala kostnaden uppgå till cirka 9,7 miljarder euro under perioden 2036–2040.

Jämförelsen illustrerar att kostnaden för att finansiera ytterligare utsläppsminskningar inom EU genom CCfD kan vara jämförbar med kostnaden för att förvärva internationella krediter. Eftersom internationella krediter inte bidrar till uppfyllelsen av EU:s nettonollmål och inte heller driver den tekniska omställningen inom unionen aktualiseras frågan om offentliga medel ger större långsiktig klimatnytta om de används för att påskynda utsläppsminskningar inom EU. Detta behöver även ses i ett långsiktigt perspektiv, eftersom internationella krediter inte får räknas mot EU mål om nettonollutsläpp till 2050, vilket ska uppnås genom utsläppsminskningar och upptag inom unionen.

3. Permanenta upptag i ETS

Permanent upptag kommer att vara särskilt viktigt för att EU ska kunna bli klimatneutralt och där efter nå nettonegativa utsläpp. En del av detta kommer att handla om att permanenta upptag kommer att behöva täcka upp för utsläpp som är mycket svåra att minska, t.ex. att det finns ett mindre läckage från CCS på anläggningar som ingår i EU ETS.

⁴ Motsvarar 2 procent relativt 1990.

⁵ <https://www.naturvardsverket.se/49c5df/contentassets/82ba32d8069a4e619c123f587c0aa197/delredovisning-10---utvecklingen-av-ets-post-2030--taket-flexibilitet-fri-tilldelning-riktmarken-och-anvandning-av-auktionsintakter-2026-05-28.pdf>

Förslaget

EU kommissionen föreslår att permanenta upptag från bio-CCS och DACCS integreras i EU ETS genom ett centralt uppköpsprogram som administreras av kommissionen (artikel 9c) För att finansiera programmet föreslås den totala mängden utsläppsrätter öka med 250 miljoner utsläppsrätter under perioden 2031–2040 (artikel 9c.1). Dessa omfattas inte av den linjära reduktionsfaktorn.

Dessa utsläppsrätter ska auktioneras av kommissionen och auktionsintäkterna ska användas för att köpa motsvarande mängd CRCF-certifierade permanenta upptag från bio-CCS och DACCS-projekt. Om intäkterna inte är tillräckliga får kommissionen auktionera ytterligare 10 miljoner utsläppsrätter för att täcka finansieringsgapet (artikel 9c.2) Förslaget innebär *inte* att det skapas negativa utsläppsenheter inom EU ETS, i stället köper kommissionen CRCF-krediter som sedan annulleras.

Senast 2034 ska kommissionen utvärdera hur uppköpsprogrammet fungerar och bland annat bedöma möjligheten att på sikt övergå från en modell där kommissionen köper permanenta upptag till en mer direkt integration av permanenta upptag i EU ETS (artikel 9c.8).

Kommissionen ges mandat att genom delegerade akter fastställa regler för uppköpsprogrammet, bland annat tidpunkten för auktionering, stödformer, urvalskriterier, betalningsmekanismer osv (artikel 9c.4)

Kommissionen föreslår även att verksamhetsutövare, luftfartygsoperatörer och rederier ska ges möjlighet att kompensera sina fossila utsläpp med CRCF-certifierade permanenta upptagsenheter från lagring av egna biogena utsläpp (artikel 14.1a). De närmare reglerna för detta ska fastställas genom genomförandakter inom ramen för reglerna om övervakning, rapporterings och verifiering (MRV). För att undvika att det totala utsläppsutrymmet ökar ska kommissionens centrala uppköpsprogram minskas med motsvarande mängd när verksamhetsutövare använder egna permanenta upptag (artikel 9c.5).

Vår bedömning

Naturvårdsverket bedömer att det är positivt att det nu skapas incitament för permanenta upptag på ett tydligt sätt inom EU:s klimatramverk och att kommissionen tydligt anger den maximala mängd permanenta upptag som ska kunna användas inom EU ETS under perioden 2031–2040. Det ger förutsägbarhet och minskar risken för en okontrollerad integration av permanenta upptag.

Förslaget innebär samtidigt att 250 miljoner nya utsläppsrätter tillförs utöver det ordinarie utsläppstaket under perioden 2031–2040, vilket enligt Naturvårdsverkets beräkningar motsvarar omkring 30–50 miljoner ton permanenta upptag år 2040. Naturvårdsverket bedömer att utsläppstaket samtidigt hade behövt justeras med motsvarande mängd för att säkerställa att integrationen av permanenta upptag inte leder till ett ökat totalt utsläppsutrymme inom EU ETS. En sådan justering skulle bidra till att upprätthålla den miljömässiga integriteten i systemet och minska risken för att ytterligare utsläppsminskningar i stället behöver genomföras i andra sektorer. Utan en sådan justering kan mängden kvarvarande utsläpp inom EU ETS år 2040 kan det faktiska taket år 2040 bli ca 380 miljoner ton (inkluderande flygets utsläpp). Detta motsvarar att den linjära reduktionsfaktorn skulle kunna sänkas till ca 1,2 procent 2036–2040.

Det är positivt att kommissionen avser att låta den centrala uppköpsmekanismen enligt artikel 9c och verksamhetsutövarnas möjlighet att använda egna CRCF-certifierade BioCCS-upptag enligt artikel 14.1a fungera som kompletterande mekanismer, dvs. att förslaget innehåller en bestämmelse om att uppköpen enligt artikel 9c ska justeras så att den totala mängden permanenta upptag inte överstiger den volym som motsvarar 250 miljoner utsläppsrätter. Samtidigt är det fortfarande oklart hur samspelet mellan de två mekanismerna ska fungera i praktiken. Det gäller bland annat hur reglerna enligt artikel 14.1a kommer att utformas i de kommande genomförandeakterna, hur CRCF-certifierade upptagsenheter ska verifieras, registreras och användas inom EU ETS givet att CRCF bygger på en annan metodik för rapportering av utsläpp, samt hur samspelet mellan de två delvis separata regelverken och rapporteringssystemen, CRCF och EU ETS, ska säkerställas.

Naturvårdsverket bedömer att ett centralt uppköpsprogram för permanenta upptag har flera fördelar om den ges ett bredare mandat än det som nu föreslås. En sådan institution skulle kunna stödja en bred portfölj av tekniker och därmed minska risken för att endast de billigaste teknikerna utvecklas i ett tidigt skede. Ett bredare mandat skulle även kunna skapa långsiktiga investeringssignaler och bättre förutsättningar att bygga upp en europeisk marknad för permanenta upptag. Ett sådant system skulle också kunna dimensioneras utifrån EU:s långsiktiga behov av permanenta upptag, snarare än enbart den efterfrågan som uppstår inom EU ETS. Det kan vara särskilt viktigt eftersom permanenta upptag på sikt sannolikt kommer att behövas även för att kompensera kvarvarande utsläpp utanför EU ETS och för att möjliggöra nettonegativa utsläpp efter 2050. Ett sådant mandat kan dock komma senare i år när EU kommissionen återkommer med ett förslag för hela klimatramverket efter 2030.

Även med de 250 miljoner utsläppsrätter som avsätts bedöms finansieringen sannolikt vara begränsad då kostnaderna för permanenta upptag är betydligt högre än ETS-priset i nuläget. Vi tolkar det som att kommissionen föreslår någon typ av carbon contracts for difference-lösning men det saknas information om ytterligare finansieringskällor. Kommissionen anger förvisso att 10 miljoner utsläppsrätter utöver de 250 ska kunna användas för att kompensera för det extra finansieringsbehovet, men mycket tyder på att det kan komma att krävas mer finansiering än så, exempelvis genom EU-budgeten, andra EU-fonder, frivilligmarknaden eller kompletterande nationella finansieringslösningar. Intäkterna från försäljning av 10 miljoner utsläppsrätter kan mycket väl redan ta slut omkring 2033 även om det finns en frivilligmarknad som kan finansiera en stor del av projekten.⁶

4. Marknadsstabilitetsreserven (MSR)

Förslaget

Kommissionen föreslår flera ändringar av marknadsstabilitetsreserven (MSR) för att anpassa mekanismen till ett successivt krympande utsläppstak och en marknad som förväntas utvecklas från överskott till knapphet. Förslaget kompletterar kommissionens tidigare förslag om att upphöra med annulleringen av utsläppsrätter i MSR.

⁶ Som ett exempel för att få en känsla för storleken antar vi ett utsläppsrättspriset på 120 euro per ton genererar 10 miljoner utsläppsrätter 1,2 miljarder euro. De erfarenheter vi har idag är att bio-CCS projekt har behövt ca 180 euro per ton CO₂ vilket innebär en skillnad på 60 euro per ton. Vi antar dock att läreffekter gör bara 40 euro per ton behövs. Då räcker 1,2 miljarder euro till 30 miljoner ton permanenta upptag.

En förändring är att MSR:s parametrar görs mer dynamiska genom att det övre och det nedre tröskelvärde samt den mängd utsläppsrätter som kan släppas ut från reserven föreslås minska med 4 procent per år från och med 2029. Syftet är att anpassa reserven till ett successivt minskande utsläppstak och säkerställa att den även fortsättningsvis fungerar effektivt när marknaden blir mindre.

I dag uppgår det nedre tröskelvärde i MSR till 400 miljoner utsläppsrätter. Om det totala antalet utsläppsrätter i omlopp (TNAC) understiger denna nivå släpps 100 miljoner utsläppsrätter ut från reserven. För att minska risken för kraftiga prisrörelser när marknaden blir mer knapp föreslår kommissionen en mer gradvis frisläppning av utsläppsrätter när TNAC närmar sig det nedre tröskelvärde. På motsvarande sätt som vid det övre tröskelvärde införs ett intervall mellan 300 och 400 miljoner utsläppsrätter. Om TNAC ligger inom detta intervall frisläpps ett antal utsläppsrätter som motsvarar skillnaden mellan det nedre tröskelvärde och TNAC. Om TNAC understiger 300 miljoner utsläppsrätter frisläpps, liksom i dag, den maximala frisläppningsvolymen. Samtidigt föreslås att det nedre tröskelvärde, den nedre gränsen för intervallet och den maximala frisläppningsvolymen minskar med 4 procent per år från och med 2029.

Kommissionen föreslår även att intaget till MSR sänks från 24 till 12 procent från och med 2028, vilket motiveras med att en lägre intagsandel innebär att ett eventuellt överskott av utsläppsrätter förs över till reserven under en längre tidsperiod. Samtidigt justeras den övre bufferten ned för att återspegla den lägre intagsandelen.

Kommissionen föreslår även förändringar i hur TNAC ska beräknas. Enligt nuvarande regler ska nettoefterfrågan från luftfarten från och med 2024 beaktas i beräkningen. Kommissionen föreslår nu att även den ackumulerade nettoefterfrågan från luftfarten under perioden 2012–2023 ska inkluderas genom att den beaktas i beräkningen av TNAC för 2027, vilket får genomslag från och med 2028. Enligt kommissionen minskar detta TNAC med omkring 173 miljoner utsläppsrätter, vilket gör MSR mer responsiv och innebär att utsläppsrätter kan börja frisläppas från reserven tidigare.

Vår bedömning

Naturvårdsverket har tidigare lyft fram att MSR även fortsättningsvis bör utformas för att hantera obalanser mellan utbud och efterfrågan på ETS-marknaden. I takt med att utsläppstaket minskar och marknaden går från överskott till ökad knapphet har vi bedömt att MSR kan behöva anpassas, bland annat genom mer dynamiska tröskelvärden, särskilt kring det nedre tröskelvärde, samtidigt som den regel- och kvantitetsbaserade modellen bör vidareutvecklas snarare än ersättas av en prisbaserad mekanism⁷. Naturvårdsverkets preliminära bedömning är att kommissionens förslag i stora drag ligger i linje med dessa utgångspunkter.

Det är särskilt positivt att kommissionen föreslår att MSR även fortsättningsvis ska vara en regel- och kvantitetsbaserad mekanism. Därmed bevaras EU ETS som ett marknadsbaserat styrmedel där utsläppstaket styr den långsiktiga ambitionsnivån, medan prisbildningen fortsatt bestäms av utbud och efterfrågan på marknaden.

Det är också positivt att förslaget innebär att MSR i större utsträckning anpassas till de förändrade marknadsförutsättningarna. Den nuvarande konstruktionen bygger på fasta

⁷ Delredovisning 6 – Analys inför EU-kommissionens kommande översyn av beslutet om marknadsstabilitetsrese

tröskelvärden och fasta in- och utmatningsvolymen som utformades när utsläppstaket var betydligt högre och marknaden präglades av stora överskott av utsläppsrätter. Genom att successivt justera dessa parametrar i takt med att utsläppstaket minskar skapas bättre förutsättningar för att bevara MSR:s grundläggande funktion även i ett system som successivt präglas av ökad knapphet.

Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget är svårt att bedöma den föreslagna sänkningen av inmatningsnivån från 24 till 12 procent isolerat. Förändringen behöver ses i ljuset av de övriga ändringar som föreslås. I takt med att de historiska överskotten minskar kan en lägre inmatningsnivå vara motiverad, men det behövs en bättre förståelse för den samlade effekten av de föreslagna förändringarna innan en slutlig bedömning kan göras. På samma sätt bedömer Naturvårdsverket att förslaget om att avskaffa annulleringsmekanismen bör analyseras utifrån den samlade utformningen av förslaget. Naturvårdsverket har tidigare gjort bedömningen att kommissionen i första hand bör överväga att möjliggöra ett större sparande av utsläppsrätter i MSR, snarare än att helt avskaffa annulleringsmekanismen. Ett alternativ vore att tillfälligt pausa annulleringen under en begränsad period för att möjliggöra ett större sparande i reserven, men mer analys behövs.

Naturvårdsverket avser att analysera flera av de föreslagna förändringarna närmare, bland annat med utgångspunkt i kommissionens konsekvensanalys.

5. Avfallsförbränning i ETS

Sverige, Danmark och Litauen har valt att inkludera avfallsförbränning i EU ETS. Detta ses som ett kostnadseffektivt sätt att minska utsläppen eftersom villkor likställs. Samtidigt skapas en risk för att avfall i stället hamnar på deponering. I Sverige undviks denna risk genom att det är förbjudet att deponera organiskt och brännbart avfall.

Förslaget

EU kommissionen föreslår att all förbränning och samförbränning av icke farligt avfall gradvis inkluderas i EU ETS under perioden 2031–2034, motsvarande 25 procent av detta totala antal år 2031, 50 procent av detta totala antal justerat med den linjära reduktionsfaktorn år 2032, 75 procent av detta totala antal justerat med den linjära reduktionsfaktorn år 2033, samt 100 procent av detta totala antal justerat med den linjära reduktionsfaktorn från och med 2034 (artikel 12a).

Genom undantag ska medlemsstater som genomför lämpliga likvärdiga åtgärder kunna omfattas av ett tillfälligt nationellt undantag (opt-out). Två av följande tre villkor måste vara uppfyllda:

1. att medlemsstaten har en likvärdig nationell koldioxidskatt med en skattesats som är högre än det genomsnittliga auktionspriset för utsläppsrätter under det aktuella året,
2. att medlemsstaten är på väg att uppnå EU:s mål för materialåtervinning av kommunalt avfall enligt artikel 11.2 d och e i direktiv 2008/98/EG,
3. att medlemsstaten är på väg att uppnå EU:s mål för deponering av kommunalt avfall enligt artikel 5.5 i direktiv 1999/31/EG.

För att säkerställa systemets stabilitet och transparens ska ansökan, inklusive den relevanta information som visar att minst två av de tre villkoren är uppfyllda, anmälas till kommissionen senast den 31 juli 2029. Ett frivilligt tidsbegränsat undantag införs även för anläggningar i unionens yttersta randområden till och med den 31 december 2035.

Reglerna för övervakning och rapportering i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 ska ses över i den utsträckning som är möjlig för att kunna tillämpas på sektorn för kommunal avfallsförbränning.

Förteckningen över berättigade användningsområden för auktionsintäkter (artikel 10.3) ska utvidgas för att stödja lokala myndigheter i genomförandet av åtgärder i enlighet med de högre stegen i avfallshierarkin.

Tekniker, processer och metoder som direkt minskar utsläppen från anläggningar för kommunal avfallsförbränning, särskilt koldioxidavskiljning (CCS), ska vara berättigade till stöd från Industrial Decarbonisation Bank, Innovationsfonden och Moderniseringsfonden, i syfte att påskynda industrins omställning till låga utsläpp.

Därutöver ska avfall-till-energi för fjärrvärme omfattas av bestämmelserna om fri tilldelning till fjärrvärmeanläggningar, vilka förlängs efter 2030.

En bestämmelse om rapportering och översyn ska införas (artikel 30.9) för att övervaka metanutsläpp från deponier, beakta relevanta förändringar när det gäller omledning av avfall i strid med avfallshierarkin samt bedöma lämpligheten av att utvidga EU ETS till utsläpp från deponering.

Vår bedömning

Dagens EU-styrning av avfallssektorn är inte tillräcklig för att minska utsläppen i den takt som krävs för att nå nettonollutsläpp 2050.⁸ Skillnader i hur medlemsstaterna hanterar avfall skapar snedvridna konkurrensvillkor och riskerar att motverka investeringar i klimatåtgärder som återvinning och CCUS. En harmoniserad reglering, där avfallsförbränning omfattas av EU ETS, behövs för att skapa likvärdiga förutsättningar och säkerställa en effektiv avfallshantering i linje med avfallshierarkin. Samtidigt behövs även styrmedel högre upp i värdekedjan som minskar mängden plastavfall som behöver förbrännas eller deponeras.

Kommissionens förslag går i denna riktning och det är positivt att de integrerar styrmedelsutvecklingen kring avfallsförbränning i EU ETS med utvecklingen av regelverken för cirkulär ekonomi. Det är dock viktigt att möjligheten att inte integrera avfallsförbränning i EU ETS inte urvattnas utan man behöver säkerställa att dessa villkor motsvarar att anläggningar varit en del av EU ETS. Den långa övergångsperioden kan bli problematisk eftersom det innebär att det kommer dröja innan det skapas likvärdiga villkor på avfallsmarknaden. Detta kan bl.a. motverka investeringar i CCS och vara extra problematiskt för länder som Sverige som redan valt att inkludera avfallsförbränningen i EU ETS.

Svenska anläggningar behöver under övergångsperioden köpa ett avsevärt större antal utsläppsrätter än vad som skulle ha krävts enligt kommissionens införandebana, vilket motsvarar en merkostnad på uppskattningsvis omkring 17 miljarder kronor vid ett koldioxidpris på ca 1 000 kronor per utsläppsrätt. Samtidigt är möjligheterna att föra kostnaden vidare begränsade. Uppströms försvåras kostnadsöverbältringen av att avfallsmarknaden är internationell och att avfallsförbränning ännu inte omfattas av ETS i hela EU, vilket innebär att kostnaden inte fullt ut kan avspeglas i marknadspriset för

⁸ För en längre analys, se [Avfallsförbränning och deponering i EU:s utsläppshandelssystem - Fördelar och nackdelar](#)

avfallsbehandling. Nedströms begränsas möjligheten att höja priserna av konkurrensen från andra uppvärmningsalternativ, framför allt värmepumpar. Konsekvensen blir att en stor del av kostnaden belastar anläggningsägarna direkt och försämrar deras ekonomiska förutsättningar

6. Användningen av auktionsintäkter

Förslaget

EU kommissionen föreslår att auktionsintäkterna ska användas mer riktat, särskilt mot investeringar i omställningen för att verksamhet som ingår i EU ETS ska kunna ställa om. Auktionsintäkter ska också användas för att förvärva internationella krediter.

Vår bedömning

Vår bedömning är att:

- Intäkterna från auktionering av utsläppsrätter är betydande men samtidigt finns det många områden där dessa pengar kommer att behövas vilket också indikeras av kommissionens förslag.
- En viktig hållning är att man i första hand ska minska utsläppen inom EU ETS, utifrån detta perspektiv bör resurser i första hand hamna i basindustrins omställning till mycket låga utsläpp.
- Om en större andel hamnar som egna medel i EU kan vara positivt för Sverige givet att dessa pengar ska användas till omställningen av industrin och permanenta upptag m.m. och att det finns en EU gemensam funktion som hanterar detta. Detta följer av att Sverige idag får en liten del av auktionsintäkterna i EU.

Att beräkna hur stora auktionsintäkter som kommer att genereras är omgärdat med flera svårigheter efter som dessa är avhängiga flera osäkra antaganden. Vi har här gjort en förenklad beräkning utifrån samma antaganden som finns i vårt tidigare PM *Utvecklingen av EU ETS post 2030 – taket, flexibilitet, fri tilldelning, riktmarken och användningen av auktionsintäkter*.⁹ Givet dessa antaganden genererar en linjär reduktionsfaktor som är 3,7 procent 2031–2035 intäkter på 168–268 miljarder euro under denna period medan 117–195 miljarder euro genereras under perioden 2036–2040 då LRF är 1,7 procent. Detta är dock en väldigt grov bedömning som snarast visar på storleksordningar som kan jämföras med förväntade utgifter. Detta kan t.ex. jämföras med den tidigare bedömda kostnaden för förvärv av internationella krediter på 9,1–26 miljarder euro under perioden 2036–2040, dvs. 5–22 procent av de totala auktionsintäkterna under denna period.

7. Konsekvenser för hela det klimatpolitiska ramverket

Utformningen av EU ETS efter 2030 bör bedömas i ett bredare sammanhang än enbart utifrån utvecklingen inom de sektorer som omfattas av systemet. EU ETS utgör en central del av EU klimatramverk och ambitionsnivån i systemet påverkar direkt hur stora utsläppsminskningar och upptag som behöver ske i övriga delar av ekonomin för att EU

⁹ <https://www.naturvardsverket.se/49c5df/contentassets/82ba32d8069a4e619c123f587c0aa197/delredovisning-10---utvecklingen-av-ets-post-2030--tak-et-flexibilitet-fri-tilldelning-riktmarken-och-anvandning-av-auktionsintakter-2026-05-28.pdf>

ska kunna nå klimatmålet för 2040. En lägre ambitionsnivå inom EU ETS innebär därför att andra sektorer eller ytterligare upptag behöver bidra mer. Omvänt innebär ett mer ambitiöst EU ETS att behovet av ytterligare åtgärder utanför systemet minskar.

EU kommissionens konsekvensanalys utgår ifrån modellerade scenarier som syftar till en ekonomiövergripande (economy wide) minskning av nettoutsläppen av växthusgaser med 85 procent till 2040 relativt 1990 som en indikator på de inhemska effekterna av klimatlagen, särskilt för de sektorer som omfattas av EU ETS.¹⁰ Man utgår således från att internationella krediter ska användas för att sänka ambitionsnivån varav 2 procent ska användas för att sänka ambitionsnivån i EU ETS.

Naturvårdsverket bedömer fortsatt att internationella krediter i första hand bör fungera som en generell säkerhetsventil i klimatramverket. De bör kunna användas för att hantera oförutsedda händelser eller osäkerheter, exempelvis kopplade till utvecklingen av nettoupptagen, snarare än utgöra en utgångspunkt för att sänka ambitionsnivån för de inhemska utsläppsminskningarna. Ramverket bör därför i första hand utformas med utgångspunkten att klimatmålet för 2040 ska kunna nås genom utsläppsminskningar och upptag inom unionen och att internationella krediter kan säkerställa att punktmålet 2040 kan uppnås.

Kommissionens förslag till en lägre linjär reduktionsfaktor innebär att en mindre del av de samlade utsläppsminskningarna sker inom EU ETS än i de mer ambitiösa scenarier som analyserats i konsekvensbedömningen som presenterades 2024 inför målet om mål till 2040¹¹. Om klimatmålet samtidigt ska nås huvudsakligen genom inhemska utsläppsminskningar innebär detta att övriga delar av ekonomin sannolikt behöver bidra mer än vad som följer av de scenarier som ligger till grund för konsekvensanalysen. Samtidigt föreslås permanenta upptag integreras i EU ETS, vilket ytterligare förändrar samspelet mellan utsläppsminskningar och upptag inom klimatramverket.

Det är fortfarande oklart hur EU klimatramverk kommer att utformas efter 2030. Dagens uppdelning mellan olika pelare kan komma att ersättas av ett mer ekonomiövergripande ramverk. Den grundläggande avvägningen kvarstår dock oavsett hur regelverket utformas: en lägre ambitionsnivå inom EU ETS innebär att utsläppsminskningar eller upptag behöver öka i andra delar av ekonomin, alternativt att beroendet av internationella krediter ökar. För att säkerställa ett robust och långsiktigt kostnadseffektivt klimatramverk bör dessa samband analyseras samlat. Det bör också analyseras utifrån att 2040 målet är ett punktpunktmål medan detta inte är fallet för EU ETS och eventuellt inte heller för andra åtaganden för medlemsstaterna i 2040 ramverket.

¹⁰ [6dffb5a-b5f3-4c51-b999-a6243e155e8c_en](#)

¹¹ Commission staff working document SWD(2024) 63 final.