



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-08-20

Ärendenummer
NV-26-050866

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Ds 2026:11 Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart (LI2026/00922)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar utredningen och ser positivt på förslagen. En ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfarten och sjöfarten är en viktig del av omställningen av transportsystemet och en förutsättning för att Sverige och EU ska kunna nå sina klimatmål. Som utredningen konstaterar möjliggör förslagen även för en ökad konkurrenskraft och försörjningstrygghet både nationellt och inom EU.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att ge Energimyndigheten ett uppdrag att ta fram ett program för forskning, utveckling och demonstration för att påskynda en produktion av biodrivmedel från fast biomassa. Vi vill dock betona att biomassa är en begränsad resurs och att uttaget av biomassa inte bör leda till ett nyttjande som motverkar andra miljökvalitetsmål.

Naturvårdsverket bedömer att investeringsstöd är fortsatt viktiga samt tillstyrker förslaget om gröna kreditgarantier. Vi tillstyrker även förslagen om att Sverige vidtar åtgärder inom ramen för eSAF Early Movers Coalition samt verkar för långsiktiga EU-regelverk, särskilt EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS).

Vi delar bedömningen att ytterligare incitament behövs för att främja tillgången till hållbara drivmedel, inte minst i form av produktionsbaserade stöd. Samtidigt bedömer vi att utredningens samlade förslag behöver analyseras vidare med hänsyn till den pågående utvecklingen av EU:s klimatstyrmedel och eventuella förslag på stödmekanismer på EU-nivå.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen i utredningen. Vår främsta synpunkt är att förslagen dock behöver analyseras vidare med hänsyn till såväl utvecklingen av EU:s klimatstyrmedel som andra miljökvalitetsmål än klimatmålet.

2.2.2 EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS)

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att den pågående översynen av direktivet för EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) inte är helt korrekt beskriven. I texten anges att översynen exempelvis inbegriper regler för Carbon Capture and Utilisation (CCU), inklusive produktion av syntetiska flygbränslen (e-SAF). Regler för dessa typer av produkter finns dock redan etablerade inom EU ETS. Det som enligt Naturvårdsverkets bedömning är föremål för översyn är i stället regelverket för temporära former av CCU, såsom användning av infångad koldioxid som binds i produkter med begränsad livslängd, exempelvis inom plastproduktion.

7.1 Strategiska utgångspunkter för handlingsplanen

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det behövs ytterligare incitament för att främja produktionen av hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart, inklusive stöd för att minska investeringsrisker och möjliggöra uppskalning av produktionen. Vi bedömer dock att behovet och utformningen av stöden behöver analyseras vidare med hänsyn till hur EU:s klimatstyrmedel kommer att utvecklas. Flera av EU-styrmedlen är föremål för översyn vilket kan påverka både efterfrågan och produktionen av hållbara biodrivmedel inom luftfarten och sjöfarten. Ett exempel är den pågående översynen av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) där EU-kommissionen bland annat utreder möjligheten att utvidga systemet till att omfatta även internationellt flyg utanför EES och mindre fartyg. Det blir därmed viktigt att analysera behovet av ytterligare stöd med eventuella kommande förslag på stödmekanismer på EU-nivå.

Naturvårdsverket vill framhålla att Sverige i första hand bör verka för ändamålsenliga stödmekanismer på EU-nivå för att stödja omställningen inom luftfarten och sjöfarten. Vi bedömer därmed att nationella stöd i första hand bör ses som komplement till gemensamma EU-instrument och stödmekanismer, särskilt i tidiga skeden eller där ändamålsenliga lösningar på EU-nivå ännu saknas.

Vidare konstaterar Naturvårdsverket att utredningen generellt sett saknar en utvecklad analys av vissa befintliga styrmedel på EU-nivå och hur dessa kan bidra till omställningen inom luftfarten och sjöfarten. EU-styrmedlen bidrar främst till att öka efterfrågan på hållbara drivmedel, men bidrar därigenom samtidigt till att stimulera en ökad produktion av drivmedlen. Ett exempel är den riktade stödmekanismen som finns inom EU ETS för att öka användningen av hållbara flygbränslen (SAF), den så kallade FEETS-mekanismen. Utredningen konstaterar att FEETS har finansiering till 2030 och att en eventuell förlängning ska utvärderas under 2026. Naturvårdsverket bedömer att FEETS kan fylla en viktig funktion genom att skapa efterfrågan på hållbara flygbränslen utöver de nivåer som krävs av RefuelEU Aviation.

Naturvårdsverket bedömer därför att det hade varit relevant för utredningen att analysera behovet av att Sverige verkar för en fortsättning och eventuell utveckling av FEETS-mekanismen efter 2030. Ett återkommande hinder som lyfts av branschen är osäkerheten kring efterfrågan på hållbara flygbränslen som överstiger de lagstadgade inblandningskraven, vilket kan verka hämmande på investeringsviljan på produktionssidan. FEETS skulle kunna bidra till att minska denna risk och därmed stärka incitamenten att investera i ökad produktionskapacitet. För att det ska ske behöver medlemsländerna stödja en

fortsättning av FEETS och sätta av ett lämpligt antal utsläppsrätter även för perioden efter 2030.

Vi vill också framhålla att det kan finnas behov av att analysera och se över bränsle- och koldioxidskatterna för flyget, baserat på utkomsten av revideringen av utsläppshandelsdirektivet. En sådan analys bör ta hänsyn till de flygsträckor som framöver kommer att omfattas av EU ETS, i syfte att förbättra konkurrenssituationen för hållbara flygbränslen. Behovet av kompletterande stödinsatser blir särskilt relevant i ett läge där nationella energi- och koldioxidskatter i begränsad utsträckning används för att minska kostnadsgapet mellan fossila och hållbara drivmedel.

7.3 FUD-satsning för en breddad råvarubas

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att ge Energimyndigheten ett uppdrag att ta fram ett program för forskning, utveckling och demonstration. Vi konstaterar även att Utredningen om styrmedel för ett fossilfritt samhälle (SOU 2026:33) har identifierat att det kan finnas behov av en breddad råvarubas för att tillgodose behovet av biodrivmedel för inrikes transporter och arbetsmaskiner.

Naturvårdsverket bedömer att biomassans potential att ersätta fossila råvaror är betydelsefull, men framhåller att biomassan är en begränsad resurs som behöver hanteras utifrån ett helhetsperspektiv, där användningen styrs mot de områden där den ger störst samlad nytta. Det är också nödvändigt att säkerställa att uttaget av biomassa inte leder till ett nyttjande som motverkar andra miljökvalitetsmål eller Sveriges åtaganden enligt LULUCF-förordningen. Vi bedömer därför att det kan behövas en tydligare beskrivning av vad som avses med en breddad råvarubas och vilka hållbarhetsmässiga avvägningar som kan följa av det, särskilt med beaktande av övriga miljökvalitetsmål.

7.4 Investeringsstöd fortsatt viktiga

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Riksgälden åter bör få möjlighet att ställa ut gröna kreditgarantier. Klimatklivet ger investeringsstöd till uppförande av produktionsanläggningar för hållbara drivmedel för luftfart och sjöfart, men Naturvårdsverket bedömer att finansieringsriskerna behöver minska ytterligare. Gröna kreditgarantier kan bidra till att minska finansieringsriskerna.

Naturvårdsverket delar också utredningens bedömning av att investeringsstöd är fortsatt viktiga. Naturvårdsverket vill i sammanhanget åter framhålla vår bedömning att Klimatklivet behöver en längre och mer stabil programperiod än vad som gäller idag för att underlätta för längre projekt. Klimatklivet i dess nuvarande utformning kan ge investeringsstöd för att uppföra produktionsanläggningar för biodrivmedel, men en längre programperiod skulle tydligare fungera som ett incitament för ökad produktion av hållbara biodrivmedel. I budgetunderlaget 2027–2029 föreslår Naturvårdsverket att slutåret förlängs från 2030 till 2033 för att bättre rymma fleråriga projekt. Naturvårdsverket uttrycker även i Klimatklivets senaste lägesrapportering att vi ser behov av att regeringen överväger en ytterligare förlängning till 2040, i linje med Industriklivets tidsram.¹ En harmonisering av programmets slutår skulle ge marknaden tydligare och mer långsiktiga investeringssignaler, öka

¹ Naturvårdsverket (2026), *Lägesbeskrivning för Klimatklivet. Samlad redovisning för anslag 1:16 Klimatinvesteringar i enlighet med uppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev*, Skrivelse 2026-04-15.

förutsägbarheten för större klimatprojekt och skapa bättre synergier mellan stöden.

Vi delar även utredningens bedömning att nationella stöd och regelverk i möjligaste mån bör harmoniseras med EU:s kriterier och stödmekanismer.

7.5 Produktionsbaserade stöd är nödvändiga

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige bör vidta nödvändiga förberedelser för att samfinansiera och genomföra en pilotauktion för e-SAF inom ramen för eSAF Early Movers Coalition. Naturvårdsverket saknar dock ett resonemang om hur eSAF Early Movers Coalition bör samverka med FEETS, det vill säga den riktade stödmekanism som finns inom EU ETS för att öka användningen av SAF. Vi bedömer att de två mekanismerna fyller delvis olika funktioner och bör analyseras samlat. En analys av hur dessa instrument kan komplettera varandra skulle ge ett bättre underlag för att utforma en kostnadseffektiv och långsiktigt hållbar styrmedelsmix.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att Sverige förbereder sig för en tidsbegränsad nationell riskdelningsmekanism för att skala upp produktionen av bio-SAF och bio-SMF från fast biomassa. Samtidigt bedömer vi att behovet av och utformningen av ytterligare stöd bör analyseras med hänsyn till den pågående utvecklingen av EU:s klimatstyrmedel, särskilt den pågående översynen av EU ETS. Nationella stöd bör också i första hand ses som ett komplement till gemensamma EU-instrument.

7.6 Inrätta ett forum för dialog och samverkan

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget, men vill understryka vikten av att ett framtida forum harmoniseras med övriga redan pågående samordningsfora, samt att det i ett tidigt skede prövas om ett nytt forum verkligen behöver inrättas eller om syftet i stället kan uppnås genom att vidareutveckla och stärka redan befintliga strukturer. Risken är annars att parallella samordningsforum med liknande syfte skapas och upprätthålls, vilket kan leda till ineffektivitet.

Ett exempel på redan befintligt forum som möjligen kan harmoniseras med utredningens föreslagna forum är det pågående regeringsuppdraget till Trafikverket att samordna statliga myndigheters arbete med transportsektorns klimatomställning där separata samordningsgrupper finns för såväl sjöfartens som luftfartens omställning. Det är även viktigt att ett forum utformas med tydliga mål och syften för samverkan. Annars riskerar samverkan att skapa merarbete snarare än mervärde.

7.7 Sverige bör verka för långsiktiga och stabila EU-regelverk

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag. Vi har i tidigare analyser av luft- och sjöfart lyft vikten av att EU:s regelverk som rör hållbara drivmedel är långsiktiga och stabila samt att ambitionsnivån i EU:s klimatpolitik bibehålls.² För att möjliggöra en effektiv omställning inom luftfarten och sjöfarten är det viktigt att styrmedel som EU ETS, FuelEU Maritime och ReFuelEU Aviation bibehålls och inte försvagas.

Naturvårdsverket bedömer att Sverige i vissa fall också bör verka för en höjd ambitionsnivå inom EU, och inte enbart att nuvarande nivåer bibehålls. De

² Se Naturvårdsverket (2026), *Analys av luftfarten inom EU ETS till 2040*, PM 2026-04-23 och Naturvårdsverket (2026), *Analys av sjöfarten inom EU ETS*, Skrivelse 2026-05-07.

nämnda styrmedlen bidrar till långsiktiga och tydliga spelregler vilket ger branschen den förutsägbarhet som är avgörande för att möjliggöra nödvändiga investeringar i förnybara och koldioxidsnåla bränslen och ny teknik. Att Sverige står fast vid dessa principer är inte minst viktigt i det pågående arbetet med att se över och uppdatera utsläppshandelsdirektivet samt i arbetet med att uppdatera det europeiska klimatramverket i linje med EU:s nyligen fastslagna klimatmål till 2040. För att möjliggöra en utsläppsminskning i linje med EU:s mål till 2040 kan det i vissa delar av ovan nämnda rättsakter krävas en ambitionshöjning.

Naturvårdsverket delar även utredningens bedömning av att det kan finnas skäl att göra lagstiftningen mer flexibel och mindre administrativt betungande för företag och myndigheter för att säkerställa ett kostnadseffektivt genomförande. Det är dock viktigt att eventuella förenklingar av lagstiftning inte motverkar regelverkens syfte att bidra till utfasningen av fossila växthusgasutsläpp.

7.8 Elektrifiera transportsektorn så långt möjligt

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Sverige bör fortsatt verka för en energieffektivisering och elektrifiering av transportsektorn för att därigenom minska konkurrensen om biodrivmedel. Det är rimligt att i ökad utsträckning prioritera biomassa till produktion av hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart, där möjligheterna till elektrifiering är mer begränsade. En sådan prioritering förutsätter dock en ökad medvetenhet om att användningen av biomassa kan behöva begränsas också inom andra sektorer än transportsektorn.

Naturvårdsverket tillstyrker även förslaget om att EU:s CO₂-krav för nya vägfordon bör ligga fast. Kraven är ett viktigt styrmedel för transportsektorns omställning genom att driva elektrifiering, energieffektivisering och teknikutveckling. Naturvårdsverket tillstyrker även fortsatt utbyggnad av infrastruktur för landström. Åtgärden bidrar till minskade utsläpp av luftföroreningar från fartyg vid kaj samt förbättrad luftkvalitet i hamnområden.

7.9 Internationellt samarbete

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen att Sverige bör fortsatt verka för att International Maritime Organisation (IMO) antar nettonollpaketet (NZF) samt att Sverige bör fortsätta vara aktiva för att tillsammans med andra EU-länder driva på inom ICAO (International Civil Aviation Organisation) för effektivare globala styrmedel för den internationella luftfarten.

Naturvårdsverket vill dock påpeka att en eventuell ambitionshöjning av ICAO:s globala styrmedel CORSIA inte bör utgöra skäl för att avstå från att utvidga EU ETS till flygningar utanför EES. Ett sådant förhållningssätt skulle riskera att medföra att CORSIA i praktiken verkar motverkande i klimatpolitiken. CORSIA i sin nuvarande utformning bidrar endast i begränsad utsträckning till faktiska utsläppsminskningar, och det finns därför en risk för att styrmedlet även försvårar införandet av andra, mer effektiva styrmedel för att minska utsläppen inom flygsektorn. Ett eventuellt avstående från att utveckla EU ETS i detta avseende skulle innebära ett betydande beroende av framtida skärpningar av CORSIA, enligt Naturvårdsverkets bedömning. Det skulle vara problematiskt, eftersom såväl systemets långsiktiga ambitionsnivå som dess internationella förankring präglas av osäkerhet.

Enligt Naturvårdsverket bör Sverige verka för att kraven på hållbara bränslen inom CORSIA blir så lika de krav som finns inom EU ETS som möjligt. Det är viktigt för att också minska den administrativa bördan för verksamhetsutövarna.

7.10 Konsekvenser

7.10.3 Effekter för miljö och klimat

Naturvårdsverket bedömer att utredningens konsekvensbedömning i otillräcklig utsträckning analyserar och beskriver vilka effekter som en eventuell breddning av råvarubasen skulle kunna få på andra miljökvalitetsmål än klimatmålet. Utredningen konstaterar visserligen att effekterna för klimatmålen generellt blir positiva, eftersom förslagen sammantaget antas öka tillgången på hållbara drivmedel för luftfart och sjöfart. Men det saknas analys av huruvida en breddning av råvarubasen innebär ett ökat uttag av biomassa, och vilka konsekvenser det i så fall kan få för ekosystem, biologisk mångfald, luftutsläpp samt nettoupptaget i markanvändningssektorn. Naturvårdsverket bedömer att dessa konsekvenser behöver belysas tydligare.

7.10.4 Offentligfinansiella effekter

Naturvårdsverket vill framhålla att auktionsintäkterna från EU ETS kan utgöra en viktig finansieringskälla för den typ av produktionsbaserade stöd som utredningen föreslår. Vi bedömer att det är relevant att Sverige verkar för en ökad återföring av auktionsintäkter från EU ETS till investeringar som främjar omställningen inom luftfart och sjöfart i pågående översyn.

För att stärka finansieringsbasen är det relevant att Sverige inom den pågående översynen av utsläppshandelsdirektivet även verkar för att EU ETS utvidgas till att omfatta samtliga avgående flyg från EES samt fler fartygstyper än idag. En sådan utvidgning skulle kunna öka auktionsintäkterna, samtidigt som fler flyg- och sjöfartsoperatörer bidrar till finansieringen av omställningen. Det skulle även innebära att de flygoperatörer som omfattas av RefuelEU Aviation och som kan dra nytta av lägre kostnader för hållbara flygbränslen (SAF) till följd av statliga stödprogram, också i större utsträckning bidrar till finansieringen genom EU ETS. Naturvårdsverket bedömer att detta kan bidra till en mer ändamålsenlig kostnadsfördelning i enlighet med principen om att de aktörer som gynnas av en åtgärd också bör bidra till dess finansiering.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade biträdande enhetschefen Jenny Oltner samt handläggarna Jens Månsson, Sara Pettersson, Åsa Weinholt och Vanessa Liu.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se