



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2025-12-22

Ärendenummer
NV-01705-24

Analys av EU-kommissionens förslag i syfte att dämpa priserna i ETS2

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram förslag på förändringar av marknadsstabilitetsreserven MSR i ETS; att förlänga MSR till efter 2030; justera inmatning från MSR för att undvika tröskeleffekter; möjligheten att två gånger om året tillföra ytterligare 20 miljoner utsläppsrätter ifrån MSR till marknaden ifall priset överstiger 45 euro samt en tidigare lagd auktionering av utsläppsrätter.

- De förslag som EU-kommissionen lämnat för att dämpa priserna i ETS2 kommer om de genomförs sannolikt medföra lägre priser på utsläppsrätter i ETS2 jämfört med om de inte genomförs. Vissa bedömare pekar på halverade priser på utsläppsrätter från 2028 fram till mitten av 2030-talet.
- De lägre priserna är en följd av att antalet tillgängliga utsläppsrätter blir fler. Utsläppen inom ETS2 begränsas därmed inte i den omfattning som lagt grunden för den fördelning av utsläppsminskningar inom ESR respektive mellan ESR och ETS som bedömdes vara kostnadseffektiv i EU-kommissionens konsekvensanalyser. Därför blir medlemsländer och EU som helhet mer beroende av ländernas nationella styrmedel och åtgärder för att nå sina ESR-åtaganden. Ett större ansvar för nationella styrmedel kommer att läggas på rikare medlemsländer med höga ESR-åtaganden.
- Fram till 2030 är det förslaget om att kunna tillföra ytterligare 60 miljoner utsläppsrätter om året för att hålla priset under 45 Euro som bedöms få störst effekt på prisnivåerna och utsläppen från ETS2-sektorerna.
- Efter 2030 ger förslaget att förlänga MSR till efter 2030 den större effekten genom att de 600 miljoner utsläppsrätterna i MSR:en med större sannolikhet blir tillgängliga på marknaden.
- Senareläggningen av införandet av ETS2 till 2028 medför lägre intäkter för medlemsländer, men om det kombineras med förslaget att tidigare lägga auktionering får medlemsländer ändå intäkter under 2027. Det förbättrar förutsättningar för medlemsländer och konsumenter att förbereda sig inför handelssystemets införande.
- Naturvårdsverket menar att ETS2 på lång sikt är ett styrmedel som främjar kostnadseffektivitet och länders utsläppsnivåer och att få styrmedlet på plats bör vara den överordnade prioritet. De överväganden som behöver göras inför beslut att ställa sig bakom

förslagen är enligt Naturvårdsverket främst politiska. Den centrala politiska bedömningen blir enligt Naturvårdsverket om de lagda förslagen med ovan beskrivna effekter ökar sannolikheten att ETS2 införs och lever kvar som styrmedel under 2030-talet.

- När det gäller förslaget om att förlänga MSR till efter 2030 är effekterna dock beroende av hur EU:s klimatramverk kommer att utvecklas efter 2030. Detta talar för att detta förslag snarast bör hanteras i dessa kommande förhandlingar om 2040-ramverket.

Bakgrund

Kommissionen lade den 27 november fram tre förslag på förändringar av marknadsstabilitetsreserven MSR i ETS; att förlänga MSR till efter 2030; justera inmatning från MSR för att undvika tröskeeffekter; möjligheten att två gånger om året tillföra ytterligare 20 miljoner utsläppsrätter ifrån MSR till marknaden ifall priset överstiger 45 euro. I tillägg till förändringarna av MSR har EU-kommissionen även föreslagit en tidigare lagd auktionering av utsläppsrätter. Kommissionen ska också enligt sin egen kommunikation tillsammans med Europeiska investeringsbanken (EIB) utforska en ETS2 Frontloading facility som ska lanseras inom kort. I förhandlingarna av klimatlagen har man även kommit överens om en uppskjutning av ETS2 till 2028.

Förslagen är till stor del ett svar på inspel från medlemsländer om hur höga priser i ETS2 kan motverkas. När kommissionär Hoekstra i oktober i brev till medlemsländer varslade om de nu lagda förslagen menade han att förslagen skulle främja åtgärder i uppvärmnings- och transportsektorn som både minskar utsläppen och som låg- och medelinkomsttagare har råd med, göra att EU når sina klimatmål, öka energisäkerheten samt skapa arbetstillfällen och affärsmöjligheter för EU:s näringsliv.

Kommissionen angav som vidare skäl till förslagen att marknadsstabilitet är grundläggande för att ETS2 ska fungera på ett sätt som skapar prisincitament och samtidigt undviker onödigt stor prispåverkan. Kommissionen menar att sedan beslutet om att införa ETS2 fattades 2023 har förståelsen för framtida likviditet, prisnivåer och volatilitet på marknaden ökat. En faktor som enligt Kommissionen har stor påverkan på priset men som delvis är svår att förutse är medlemsländernas kompletterande styrmedel och åtgärder. Sammantaget menar EU-kommissionen att de stora osäkerheterna om priset i ETS2, vilket också flera medlemsländer och andra aktörer uttryckt oro över, påkallar de nu föreslagna ändringarna. Förändringar ska enligt EU-kommissionen bidra till att säkerställa en ordnad, smidig och effektiv utsläppshandel med en prisbana som gör det möjligt för nationella myndigheter att förbereda sig så att de kan införa tillräckligt stöd och kompensationsåtgärder.

Naturvårdsverket presenterade i juni 2025 en analys av möjliga prisstabiliserande åtgärder för EU ETS2, som i vissa fall ligger till grund för analysen i detta PM.¹

Analys av förslagen

Nedan följer en analys av vart och ett av de fyra nu lagda förslagen. Det finns ännu knapphändig information om den Frontloading facility som EIB ansvarar för och den beskrivs därför bara i korthet.

¹ [Analys av möjliga prisstabiliserande åtgärder för EU ETS 2](#)

Därpå följer en analys av överenskommelserna i rådet och parlamentet om att senarelägga införandet av ETS2 med ett år till 2028. Det bör beaktas att EU-kommissionens förslag med undantag för den tidigare lagda auktioneringen är lagda med utgångspunkten att ETS2 införs 2027, och därför kan vissa beräkningar skilja sig åt vad gäller årtal.

Sist kommer en samlad bedömning av de olika förslagen.

Fördubbla antalet utsläppsrätter som tillgängliggörs om priset överstiger 45 euro samt slopa begränsningen att bara använda en gång var 12:e månad

Enligt ETS-direktivets artikel 30h punkt ska 20 miljoner utsläppsrätter tillföras marknaden om priset på utsläppsrätter i ETS2 överstiger 45 Euro.

Kommissionen föreslår nu genom en ändring i MSR-beslutets första artikel, sjunde paragrafen, att ytterligare 20 miljoner utsläppsrätter ska göras tillgängliga om priset överstiger 45 Euro. Kommissionen meddelar också att man genom en genomförandeakt avser besluta att ta bort nuvarande begränsning i ETS-direktivet art 30h, som innebär att den prisdämpande mekanismen endast kan användas en gång var 12:e månad. Det innebär att om priset stiger över 45 Euro tillförs 40 miljoner utsläppsrätter till systemet. Om priset sedan sjunker under 45 Euro men inom 12 månader återigen stiger över den nivån, tillförs ytterligare 40 miljoner utsläppsrätter. Det innebär att upp till 80 miljoner utsläppsrätter kan automatiskt göras tillgängliga per år för att hålla priset under 45 Euro, jämfört med 20 miljoner enligt nu gällande reglering där det sedan krävdes beslut genom en genomförandeakt för att tillgängliggöra ytterligare 20 miljoner. Detta kan jämföras med att den årliga minskningstakten i ETS2 är cirka 60 miljoner.

Ytterligare en aspekt att beakta, är att prismekanismen i MSR reagerar betydligt snabbare än de kvantitativa gränsvärdena för hur många utsläppsrätter som finns i omlopp (TNAC, se förslag 3).² Att tillföra ytterligare 20 miljoner utsläppsrätter om priset överstiger 45 euro och att den enklare kan triggas igen efter 6 månader innebär att 80 miljoner extra utsläppsrätter kan föras ut på marknaden redan första året handeln startar (2028). Det kan jämföras med TNAC som utlöser utsläppsrätter först ett år senare, september 2029 i det här fallet. Utmatningen sker dessutom under en tolv månaders period där cirka 33 miljoner utsläppsrätter tillförs marknaden perioden september till december 2029 och resterande 67 miljoner utsläppsrätter tillförs perioden januari till september 2030. Således får förslaget sannolikt en relativt snabb effekt.

Förslaget syftar till att minska risken för höga priser i ETS2. Det sker på bekostnad av att utsläppen inom ETS2 inte begränsas i den omfattning som lagt grunden för den fördelning av utsläppsminskningar inom ESR men även mellan ESR och ETS som bedömdes vara kostnadseffektiv i EU-kommissionens konsekvensanalyser i samband med 55-procentspaktet. Med förslaget kan 80 miljoner utsläppsrätter tillföras systemet varje år 2027–2029, alternativt från

² Varje år beräknas TNAC (Total Number of Allowances in Circulation), dvs. det totala antalet utsläppsrätter som finns i omlopp (utfärdade utsläppsrätter under ett år minus utsläppen för samma år). Baserat på denna siffra vidtas följande åtgärder:

Om TNAC överstiger 440 miljoner → 100 miljoner utsläppsrätter undantas från auktionering och placeras i reserven under en period på 12 månader. Om TNAC understiger 210 miljoner → 100 miljoner utsläppsrätter frigörs från MSR och tillförs auktioneringen för att undvika brist på marknaden.

Om det finns färre än 100 miljoner utsläppsrätter i reserven ska samtliga utsläppsrätter i reserven tas ut enligt denna punkt.

2028 om framflyttningen ett år enligt förslag till klimatlag går igenom. Den årliga minskningstakten av utsläppsrätterna är 60 miljoner. Skulle detta scenario bli verklighet kommer medlemsländerna för att nå sina ESR-åtaganden sannolikt i högre utsträckning behöva använda sig av kompletterande nationella styrmedel och åtgärder.

MSR sträcker sig bortom 2030

Kommissionen föreslår att meningen i MSR-beslutets artikel 1(1) som föreskriver att de utsläppsrätter som finns i MSR vid 31 december 2030 kommer att göras obrukbara tas bort. Kommissionen menar att förslaget kommer öka förutsägbarheten och förtroendet för marknaden bland finansiella aktörer och marknadsaktörer, vilket de menar främjar prisstabilitet över tid.

Naturvårdsverket bedömer att effekten på utsläppsrättspriset fram till 2030 är begränsad, eftersom de extra utsläppsrätter som tillförs marknaden blir tillgängliga först efter 2030.

En viss priseffekt kan dock följa av att incitamentet för aktörer att spara utsläppsrätter minskar då förslaget innebär en ökad säkerhet om att utsläppsrätter från MSR inte brinner inne. Den osäkerhet som driver bunkring verkar emellertid snarare botten i risken för att utsläppsminskningarna inte realiserar i tillräcklig takt, att MSR töms, eller att tillgången på utsläppsrätter blir mycket begränsad.

Ytterligare osäkerhet skapas av att ETS2 kommer att ses över först 2029 och att det är oklart hur systemet ska anpassas till EU:s nya klimatmål för 2040 och vilken utsläppsbana som kommer gälla efter 2030, liksom vilka typer av nationella åtaganden för sektorerna i ETS2 som kommer finnas efter 2030. Ett beslut om att förlänga livstiden för MSR kan också signalera att ETS2 kommer att leva vidare även efter 2030. Hur stor nettoeffekten blir av MSR-förslaget påverkas av hur många utsläppsrätter som tillgängliggörs genom den linjära reduktionsfaktorn. Om den linjära reduktionsfaktorn sätts med hänsyn till att MSR:en kan mata ut 600 miljoner utsläppsrätter, kan nettoeffekten bli lägre än om den dras oberoende av MSR:en. Att besluta om hur MSR i ETS2 ska hanteras efter 2030 borde enligt Naturvårdsverket i första hand hanteras i förhandlingar om EU:s 2040-ramverk, där EU-kommissionen förväntas lämna ett förslag i slutet av 2026.

Den stora effekten av förslaget kommer från 2031 och framåt. Till följd av förslaget kommer flera hundra miljoner utsläppsrätter ytterligare att göras tillgängliga på marknaden, jämfört med om utsläppsrätterna i MSR görs obrukbara 2031. Marknadsanalytikerna VEYT uppskattar att det under perioden 2024–2040 kommer att släppas ut ytterligare 600 miljoner ton växthusgaser inom sektorer som ingår i ETS2 jämfört med om förslaget inte genomförs. VEYT antar här att den linjära reduktionsfaktorn för ETS2 fortsätter i samma takt fram till 2040 som under perioden fram till 2030 och att utsläppsrätter i MSR inte annulleras.

Ändrade tröskelvärde för MSR

Kommissionen föreslår att det förs in utsläppsrätter från MSR till marknaden när TNAC är mellan 210 och 260 miljoner utsläppsrätter. Antalet utsläppsrätter som släpps ut från MSR ska uppgå till 100 miljoner, minus två gånger skillnaden mellan TNAC och 210 miljoner. Det innebär att om TNAC är 250 miljoner förs 20 miljoner utsläppsrätter in på marknaden ($100 - 40 \times 2$). Om TNAC är 211

miljoner förs 98 miljoner utsläppsrätter in på marknaden ($100-1*2$). Om TNAC är under 210 miljoner släpps 100 miljoner utsläppsrätter ut på marknaden.

Kommissionen menar att förslaget lindrar problemet att en utsläppsrätt kan avgöra om MSR släpper ut utsläppsrätter på marknaden eller inte, vilket riskerar skapa onödigt stora prisfluktuationer.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget borde leda till önskad effekt. Om TNAC:en närmar sig 210 miljoner kommer det sannolikt redan tidigare ha tillförts en mindre mängd utsläppsrätter till systemet. Naturvårdsverket har tidigare indikerat möjliga tröskeeffekter där exempelvis 130 procent auktionering + 20 miljoner mjukt prisgolv första året kunde göra att 100 miljoner inte utlöstes genom TNAC följande två åren.³ Den tröskeeffekten är mindre trolig att uppstå eller har åtminstone inte lika stor betydelse med det nu lagda förslaget. Dels eftersom mjuka prisgolvet i sig kan utlösa i princip lika mycket eller mer utsläppsrätter innan TNAC ens har reagerat, dels att tröskelvärdet för TNAC föreslås höjas till 260 miljoner från 210 miljoner.

Det kan noteras att EU-kommissionen inte föreslog ett tidigare införande av MSR:en. I en tidigare analys av möjligheten att tidigarelägga MSR pekade Naturvårdsverket⁴ på risken att om fler utsläppsrätter tillförs redan under 2027 och 2028 när även 130 procent av taket ska auktioneras ut (front-loading) kan det innebära att utsläppsrätter inte tillförs systemet 2028–2029 när utbudet av utsläppsrätter förväntas ha minskat snabbare än efterfrågan. Det skapar en risk att MSR inte tillför utsläppsrätter när de som mest behövs. Analysen kompliceras ytterligare av risken för dubbelrapportering mellan ETS1 och ETS2 för åren 2024–2026. Detta kan leda till att TNAC överskattas, vilket minskar sannolikheten för att MSR matar ut. Naturvårdsverket bedömer nu att det sannolikt är klokt att inte införa MSR tidigare.

Tidigarelagd auktionering

Kommissionen presenterade den 8 december 2025 ett förslag på ändringar i auktionsförordningen som innebär att auktioneringen av utsläppsrätter inleds året innan ETS2 börjar reglera utsläppen. Om ETS2 träder i kraft 2028 kommer auktioneringen enligt förslaget att inledas 2027. Enligt förslaget kommer 2028 års auktionering att auktioneras ut under 2027 och 2028, och fördelas jämnt mellan auktionerna under perioden. Kommissionen motiverar ändringen med att det säkerställer en mjuk start och stabil prisutveckling av ETS2.

Den tidigarelagda auktioneringen tjänar främst två syften, tidigarelägga medlemsländernas intäkter samt ge tidigare information om de faktiska marknadspriserna. Den redan pågående förhandeln med terminskontrakt kan ge en bild av marknadens prisförväntningar. De som handlar på förhandelsmarknaden bedöms ha tillgång till befintlig information för att kunna göra bedömningar av hur priserna kan förväntas utvecklas. Samtidigt är den handlade volymen i dagsläget fortfarande begränsad. En tidigarelagd auktion ger möjlighet att i mindre skala att testa aktörernas beredskap och de tekniska systemen som måste komma på plats. En annan fördel är bättre underlag inför den revidering av ETS2 som ska ske under 2028.

³ [Analys av möjliga prisstabiliserande åtgärder för EU ETS 2](#)

⁴ [Analys av möjliga prisstabiliserande åtgärder för EU ETS 2](#)

Genom att tidigare lägga auktioneringen kommer intäkter till medlemsländerna att tidigare läggas. Därmed ges medlemsländerna möjlighet att förbereda sig och sina operatörer och konsumenter för införandet av ETS2.

Att senarelägga systemets ikraftträdande medför att medlemsländernas auktionsintäkter totalt minskar motsvarande den ursprungligen planerade auktioneringen för 2027, vilket leder till lägre intäkter för medlemsländerna.

Medlemsländernas auktionsandel minskar även 2028 jämfört med ursprungliga införandet. Detta trots att 30 procent extra utsläppsrätter av utsläppstaket auktioneras. Det beror på att auktioneringen 2028 behöver täcka även den sociala klimatfondens 2027 års budget. Antalet utsläppsrätter som går till sociala klimatfonden ökar enligt förslaget från 350 miljoner av 2027 års auktionering till 450 miljoner utsläppsrätter av 2028 års auktionering (som sprids ut över 2027 och 2028). Allt annat lika blir auktionsandelen till medlemsstaterna högre 2029 eftersom lånet (30 procent) inte betalas tillbaka förrän 2030–2032 jämfört med ursprunget 2029–2031. Eftersom lånet i absoluta tal är lägre får medlemsländerna något högre auktionsandel under tiden lånet betalas tillbaka jämfört med ursprunget, allt annat lika. Ytterligare minskning av auktionsandelar kan inte uteslutas som ett resultat av senareläggning beroende på om ytterligare utsläppsrätter behöver auktioneras för att finansiera sociala klimatfonden på grund av utebliven auktionering 2027.

Frontloading Facility.

Ett ytterligare initiativ för att främja tidiga insatser i medlemsländerna är Europeiska investeringsbankens ”frontloading facility” genom vilket medlemsländer kan låna medel för insatser inom sektorer som täcks av ETS2 innan auktionsintäkterna från ETS tillfaller medlemsländerna. Faciliteten föreslås innehålla 6 miljarder Euro. Informationen om detta initiativ är ännu knapphändig varför Naturvårdsverket i detta PM inte gör någon analys av hur stor effekt faciliteten kan ge.⁵

Senareläggning av systemets ikraftträdande

Rådet och parlamentet är överens om att ETS2 ska träda i kraft 2028, i stället för som tidigare överenskommet 2027. Senareläggningen ger medlemsländer, operatörer och konsumenter ett år ytterligare att förbereda sig inför att systemet träder ikraft. Förändringen bedöms jämfört med förslagen till ändringar av MSR och pristaket ha liten effekt på prisutvecklingen. För ett högre pris perioden 2028–2030 talar att styrningen minskar under 2027 varför efterfrågan på utsläppsrätter 2028–2030 antas vara något högre. Det visar också modellering från Veyt, där priset uppskattas vara högre i scenarier där systemet träder ikraft 2028 i stället för 2027. Skillnaderna är små 2028 och 2029, för att sedan vara 10–15 procent under en åren fram till cirka 2034, då priserna i scenarier med senare ikraftträdande i scenarierna blir lägre.⁶ Det faktum att antalet utsläppsrätter blir något högre 2029 vid en senareläggning kan tala för att prisökningen begränsas. Att göra dessa bedömningar är dock svåra eftersom prisutvecklingen i ETS2 är beroende av huruvida medlemsstaterna under tiden skärper sina nationella styrmedel för att ESR åtaganden ska kunna realiseras. Naturvårdsverkets tolkning är att, i och med förskjutningen av systemets

⁵ <https://www.eib.org/en/projects/all/20250548>

⁶ https://ecyrb6eeuob.exactdn.com/wp-content/uploads/2025/12/2025-12-02_Veyt_ET2-impact.pdf

ikraftträdande, förskjuts också vilka år som de 30 procenten utsläppsrätter som används för frontloading hämtas ifrån, från 2029–2031 till 2030–2032. Således blir utsläppstaket något högre 2029 som en följd av förskjutningen.⁷

Avslutande bedömning och kommentar

De förslag som EU-kommissionen lämnat kommer, om de genomförs, sannolikt medföra lägre priser på utsläppsrätter i ETS2 jämfört med om de inte genomförs. De lägre priserna är en följd av att antalet tillgängliga utsläppsrätter blir fler. Därmed skapas också utrymme för högre utsläpp från de sektorer som omfattas av ETS2. Utsläppen inom ETS2 begränsas därmed inte i den omfattning som låg till grund den fördelning av utsläppsminskningar inom ESR, samt mellan ESR och ETS, som bedömdes vara kostnadseffektiv i EU-kommissionens konsekvensanalyser.

Förslagen gör att den styrande effekten på utsläppen från ETS2 minskar. Därmed behöver länderna sannolikt införa ytterligare styrmedel inom ETS2-sektorerna för att leva upp till sina ESR-åtaganden, såvida inte medlemsländerna avser att minska utsläppen ytterligare i de ESR-sektorer som ligger utanför ETS2, främst jordbruk.

Den minskade styrningen från ETS2 ökar friheten för enskilda medlemsländer att vidta önskade åtgärder för att minska utsläppen. Priserna i ETS2 kommer i stor utsträckning vara beroende av vilken politik och därmed vilken efterfrågan på utsläppsrätter som finns i EU:s stora utsläppsländer, sju länder svarar för cirka tre fjärdedelar av ESR-utsläppen. När priset på utsläppsrätter efter unionsgemensamma beslut sjunker, minskar omställningstrycket på konsumenter i länder med lägre ESR-åtaganden. Således kan förslaget leda till att öka trycket på rikare medlemsländer med höga ESR-åtaganden att i högre utsträckning förlita sig på nationella styrmedel och åtgärder. Den minskade styrningen från ETS2 kan leda till ett minskat utbud av ESR-krediter från fattigare medlemsländer med lägre ESR-åtaganden, eftersom effekten av ETS2 på deras utsläpp kommer att minska vid lägre utsläppsrättspriser.

I den utsträckning länder inför styrmedel och vidtar åtgärderna för att minska utsläppen i ETS2-sektorerna kommer också det att leda till lägre efterfrågan på utsläppsrätter och lägre priser, vilket i sin tur minskar sannolikheten att de föreslagna ändringarna kommer att appliceras i praktiken, fram till 2030 främst pristaket.

Det kan vidare konstateras att överenskommelsen i rådet och parlamentet om att senarelägga ETS2 med ett år snarare leder till ökade utsläppsrättspriser jämfört med om startåret 2027 ligger fast. Däremot ger det medlemsländer och konsumenter ytterligare ett år att förbereda sig på införandet av ETS2.

De överväganden som behöver göras inför beslut att ställa sig bakom förslagen eller inte är enligt Naturvårdsverket främst politiska. Förslagen innebär att styrningen från ETS2 minskar, genom att utsläppsrätterna blir fler. Så länge ESR-åtaganden ligger fast kommer det emellertid inte ha någon betydande effekt på EU:s samlade utsläpp. Därför blir en central fråga om man bedömer att de

⁷ Tolkningen grundar sig i skältext 8 i rådets och parlamentets överenskommelse om uppdatering av klimatlagen där det står ”In order to ensure a smooth transition to the EU ETS2, the application of Article 30(k)(2) letters (a) to (e) of Directive 2003/87/EC should be postponed of one year.”

lagda förslagen ökar sannolikheten att ETS2 lever kvar som styrmedel som under 2030-talet.

Naturvårdsverket bedömer att kommissionens förslag på kort sikt bidrar till att öka trycket på rikare medlemsländer med höga ESR-åtaganden att i högre utsträckning förlita sig på nationella styrmedel och åtgärder. Naturvårdsverket menar att ETS2 på lång sikt är ett styrmedel som främjar kostnadseffektivitet och konvergens av länders utsläppsnivåer.