Maj 2026

# Din guide till EU:s nya klimatpolitik

Magnus Nilsson

arena idé

arena idé

# Din guide till EU:s nya klimatpolitik

**Författare:** Magnus Nilsson
**ISBN:** 978-91-989871-8-8
**Formgivning:** Arenagruppen
© Arena Idé och författaren
Stockholm 2026

**Rapporten i en mening:**
En genomgång och analys av de förslag till genomgripande reformer av unionens klimatpolitik som EU-kommissionen väntas presentera under andra halvåret 2026.

Nyligen antog EU ett nytt ”mellanliggande” mål för klimatpolitiken fram till 2040. Om 14 år ska unionens årliga utsläpp ha minskat med 90 procent jämfört med 1990.

För att det nya målet ska kunna nås måste praktiskt taget alla delar av unionens mera konkreta klimatlagstiftning ses över och uppdateras. Befintliga regler måste vässas. Helt ny lagstiftning måste konstrueras.

Förändringarna kommer att få konsekvenser för hushåll och företag inom EU. Även i resten av världen kommer många av EU-besluten att få effekter, till exempel genom att driva på klimatomställningen där.

Besluten om det nya regelverket kommer att tas gemensamt av Europaparlamentet och unionens regeringar under de närmaste två till tre åren. EU-kommissionen tar fram underlaget.

Syftet med den här rapporten är att underlätta för den som vill förstå hur EU:s klimatpolitik fungerar, och som vill kunna följa och kanske delta i debatten om den nya politiken. I rapporten beskrivs och analyseras de viktigaste vägvalen som väntar politikerna.

Först på tur står en grundlig översyn av den befintliga utsläppshandeln (ETS1), som sätter ett tak för de samlade utsläppen från alla stora energi- och industrianläggningar inom unionen, plus flyg och sjöfart. Det handlar om ungefär 40 procent av de samlade utsläppen. I juli väntas kommissionen komma med förslag.

Strax före jul ska ytterligare en handfull förslag landa. Om hur de 60 procent av utsläppen som inte ingår i utsläppshandeln ska pressas ned. Och hur vi ska kunna öka upptaget av koldioxid från atmosfären, så att halterna på sikt kan minska halterna och sätta stopp för klimatförändringarna.

En riktigt knäckfråga är hur man ska hantera det nya beslutet att upp till 5 av 2040-målets 90 minskningsprocent ska kunna fixas genom åtgärder utanför EU. Kommer unionen att välja en lösning som driver på den globala omställningen, eller kommer det bara att handla om att minimera unionens kostnader för att nå de egna målen?

Vid höstens riksdagsval avgör vi vilka som kommer att företräda Sverige i förhandlingarna om EU:s nya klimatpolitik. Det stundar alltså EU-val igen. I september.

**Magnus Nilsson** är oberoende miljökonsult, forskare och klimatpolitisk analytiker.

European Macro Policy Network

Rapporten är framtagen inom ramen för Arena Idés projekt kring framtidens energisystem i samarbete med EMPN. Läs mer här https://arenaide.se/energiinitiativ/

# Innehåll

**Förord** ..... **4**

**Sammanfattning** ..... **5**

**1. Klimatlagen och 2040-målet** ..... **7**
1.1. 2040-målet skärper inte EU:s klimatpolitik ..... 7
1.2. Stökig beslutsprocess med många utestående frågor ..... 8
1.2.1. Snabbspår för klimatlagen ..... 10
1.3. Vad menas med 90, 85 och ”högst 5” procent? ..... 10

**2. De tre växthusgasbudgetlagarna** ..... **13**
2.1. Nuvarande utsläppshandelsystem, ETS1 ..... 15
2.1.1. Linjära reduktionsfaktorn, LRF ..... 17
2.1.2. Marknadsstabilitetsreserven, MSR ..... 20
2.1.3. Gratistilldelningen av utsläppsrätter – utfasning och riktmärken ..... 22
2.1.4. Vad ska auktionsintäkterna användas till? ..... 24
2.1.5. Hur kan ”negativa utsläpp” genom permanenta kolupptag bli en del av utsläppshandeln? ..... 26
2.1.6. Att begränsa ”koldioxidläckaget” – gränsjusteringsmekanismen CBAM ..... 29
2.1.7. Avfallsförbränning – obligatorisk inkludering i ETS1 ..... 32
2.1.8. Flyget ..... 34
2.1.9. Sjöfarten ..... 38
2.2. Ansvarsfördelningsförordningen, Effort Sharing Regulation, ESR ..... 40
2.2.1. ETS2, den nya utsläppshandeln ..... 43
2.2.2. $CO_2$-regler för lätta fordon (personbilar och lätta bussar/lastbilar) ..... 44
2.2.3. $CO_2$-regler för stora företagsflottor ..... 46
2.3. Kolsänkan, LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry) ..... 47

**3. Internationella utsläppskrediter** ..... **51**

**4. Förnybartdirektivet, styrningsförordningen m.m.** ..... **55**
4.1. Förnybartdirektivet ..... 55
4.2. Energieffektivitetsdirektivet ..... 56
4.3. Styrningsförordningen ..... 57

**5. Lästips** ..... **58**

**Bilaga** ..... **60**

**Referenslista** ..... **73**

# Förord

För två år sedan, den 9 juni 2024, hade vi EU-val. Då utsåg vi dem som fram till 2029 ska representera oss i Europaparlamentet, den ena av de två lagstiftande institutionerna inom EU.

I september är åter EU-val. Nu ska vi utse vilka som ska representera oss på den andra sidan av förhandlingsbordet, i ministerrådet, minst lika mäktigt som Europaparlamentet.

Unionens klimatpolitik står inför en ny period med stora förändringar. I spåren av beslutet om ett nytt 2040-mål, måste i stort sett all unionslagstiftning om klimatet ses över. Hur det nya regelverket kommer att se ut, avgörs gemensamt av Europaparlamentet och unionens regeringar under de närmaste 2-3 åren. Underlaget kommer från EU-kommissionen med start i sommar.

Efter att kommissionen redovisat ett lagförslag, startar en förhandlingsprocess inom och mellan Europaparlamentet och regeringarna. En dragkamp väntar mellan dem som vill klara målen och dem som motsätter sig, men minst lika mycket handlar det om besvärliga avvägningar och vägval för dem som seriöst vill driva på.

Klimatpolitiken är tekniskt komplicerad, men erfarenheten visar att den tekniska utformningen är avgörande för att politiken ska bli framgångsrik.

Syftet med den här rapporten är att underlätta för alla som vill förstå bakgrunden till den process som väntar, som vill förstå hur EU:s klimatpolitik fungerar, och som vill kunna följa och kanske delta i debatten. I rapporten beskrivs och analyseras de viktigaste vägvalen som väntar politikerna.

Lagstiftarna kommer att sättas under hård press, inte minst från starka ekonomiska intressen. Om inte alltid kanske i syfte att helt punktera politiken, så i varje fall med krav om att notan för omställningen bör tas av någon annan. Förhoppningsvis kommer andra ekonomiska aktörer (och inte längre enbart miljöorganisationerna) att trycka på för tuffare krav. Bli en del av den gruppen, du också!

Vägen fram till de kompromisser som till sist kan godkännas av parlamentet och ministerrådet kommer sällan att vara spikrak – ofta lär det sluta i snåriga kompromisser och nödlösningar. Översynsklausuler, dispensmöjligheter och kontrollstationer.

Att avgränsa klimatfrågan låter sig inte längre göras. Klimatfrågan påverkar nästan allt – energipolitik, industrifrågor, jord- och skogsbruk, säkerhetspolitik etc. Beslut på andra områden är i sin tur viktiga för klimatet. I den här skriften diskuteras endast sådan lagstiftning som i mera snäv mening berör klimatfrågan.

I en bilaga hittar du de viktigaste delarna av EU:s uppdaterade klimatlag, inklusive den motivtext (eng. ”recitals”, sv. ”skäl”) som lagstiftarna antog när de beslöt att ändra lagen i början av året. För att underlätta läsningen har länkar använts för källhänvisning. I slutet av dokumentet finns en fullständig källförteckning.

Stockholm i maj 2026
Magnus Nilsson, fristående klimatpolitisk analytiker
E-post: magnus@nilssonproduktion.se
Klimat- och naturvårdsbloggen
Hemsida: www.nilssonproduktion.se

# Sammanfattning

I mars 2026 antog EU ett nytt ”mellanliggande” mål för klimatpolitiken fram till 2040: Om 14 år ska unionens årliga nettoutsläpp av klimatgaser vara minst 90 procent lägre än 1990.

För att nå målet krävs att praktiskt taget all klimatlagstiftning inom unionen under de närmaste åren ses över och uppdateras. Befintliga regler måste vässas. Helt ny lagstiftning måste till. Ett gigantiskt lagstiftningsarbete stundar.

Först i tur väntar en grundlig översyn av utsläppshandeln (ETS1), som sätter ett tak för de samlade framtida utsläppen från alla stora energi- och industrianläggningar inom unionen, plus flyget och sjöfarten. Det handlar om ungefär 40 procent av utsläppen. Sedan ETS1 startade för 20 år sedan har utsläppen från de verksamheter som omfattas mer än halverats. I juli väntas kommissionen föreslå en rad förändringar som behövs för att systemet ska fortsätta att leverera:

- Hur snabbt ska utgivningen av nya utsläppsrätter (och därmed utsläppen) minska?
- Hur ser vi till att intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter bättre än hittills stöttar den industriella förnyelsen?
- Hur förhindrar vi att de höga priserna på utsläppsrätter, som är avgörande för att de nya, ”gröna” lösningarna ska slå igenom, inte istället leder till att tillverkning, jobb och utsläpp flyttar ut ur unionen?
- Hur använder vi unionens ekonomiska styrka och trovärdighet för att driva på den globala omställningen?
- Hur spetsar vi CBAM, unionens nya ”klimattull”, så att den inte mest blir ett handelshinder utan främst en sporre för länder utanför unionen att pressa ned sina utsläpp så mycket att ingen CBAM-avgift behöver tas ut för importen därifrån?

Strax före jul kommer ytterligare en handfull förslag att landa

- Hur ska de övriga 60 procent av utsläppen, som sker utanför ETS1, pressas ned? Dessa utsläpp kommer ofta från trafiken och jordbruket, sektorer som idag är ett ansvar för medlemsstaterna.
- Hur kan vi göra det ekonomiskt lönsamt för skogsägare och industrier att öka upptaget av koldioxid från atmosfären? Det krävs om vi på sikt ska kunna minska halterna av växthusgaser i atmosfären och på allvar hejda klimatkrisen.

En riktigt knepig fråga är hur man ska hantera det nya beslutet att upp till 5 av 2040-målets 90 minskningsprocent ska kunna fixas genom åtgärder utanför EU. För dem som argumenterat starkast för att föra in internationella utsläppskrediter i EU-politiken verkar det mest handla om att försöka minimera unionens kostnader och fördröja omställningen på hemmaplan. Men med rätt villkor skulle krediterna istället kunna bli ett redskap att driva på globalt och därmed göra det möjligt att gå ännu snabbare fram inom EU. Vilken väg väljer unionen?

För EU:s klimatpolitik kommer inte att lyckas om den snävt fokuserar enbart på den egna kontinenten och de egna utsläppen. Avgörande är att politiken samtidigt, så effektivt som möjligt, parallellt driver på den globala omställningen. Ju bättre denna internationella påverkan lyckas, desto lättare blir det för EU att stå fast vid en ambitiös klimatpolitik och drastiskt sänka de egna utsläppen.

EU:s nya 2040-mål sätter ett tak för de totala nettoutsläppen. Det handlar om ett nollsummespel – blir reglerna svaga för en samhällssektor, måste de skärpas för en annan.

# 1. Klimatlagen och 2040-målet

> *EU:s klimatlag (förordning 2021/1119) – se bilaga*
>
> Artikel 2.1
>
> *”Växthusgasutsläpp och växthusgasupptag i hela unionen som regleras i unionsrätten ska vara i balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till netto noll, och unionen ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp därefter.”*
>
> Artikel 4.3
>
> *”I syfte att uppnå det klimatneutralitetsmål som anges i artikel 2.1 ska det bindande klimatmålet för unionen för 2040 vara en minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med 90 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2040.”*

Källa: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119

## 1.1. 2040-målet skärper inte EU:s klimatpolitik

Det övergripande målet för EU:s klimatpolitik är att säkra att unionen senast 2050 inte längre orsakar några nettoutsläpp av växthusgaser (utsläpp minus kolupptag). Bortom 2050 ska kolupptaget överstiga utsläppen.

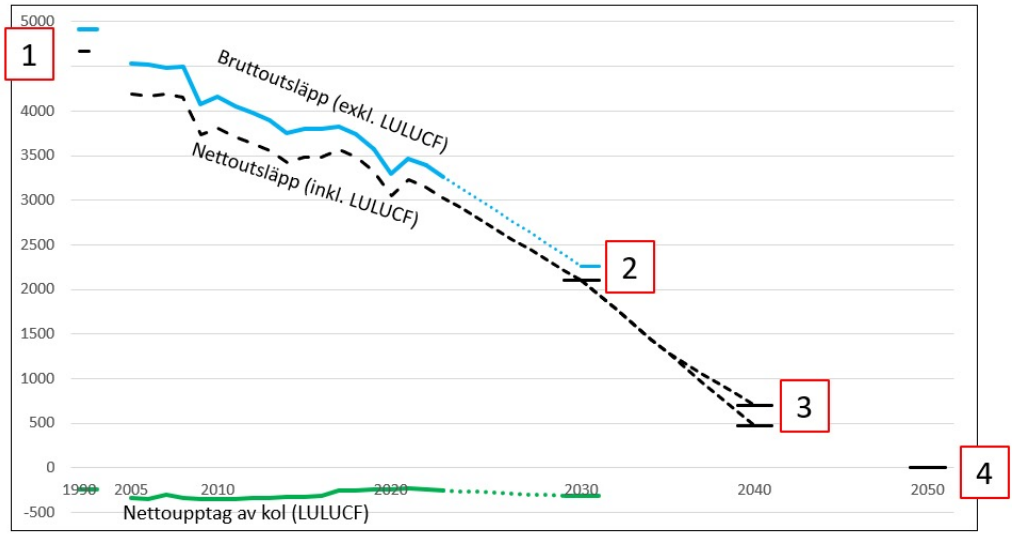
I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021, som brukar kallas EU:s klimatlag, fastslås målsättningen om nettoutsläpp i artikel 2.1 (se ovan och bilaga). I förordningen preciseras dessutom ett *”mellanliggande mål”* för 2030 om att unionens nettoutsläpp senast då ska vara minst 55 procent lägre än 1990.

Målen i klimatlagen hämtades från det gemensamma åtagande under Parisavtalet (NDC Nationally Determined Contribution), som medlemsstaterna hade lämnat till FN:s klimatkonvention några månader innan lagen klubbades. I lagtexten refereras till det långsiktiga mål i Parisavtalet som världens länder enades om 2015.[1]

I EU:s klimatlag finns inga krav om konkreta åtgärder eller styrmedel, men målen, särskilt 2030-målet på minus 55 procent, har, sedan lagen antogs, varit utgångspunkten för i princip allt klimatarbete inom unionen. 2030-målet sätter ambitionsnivån i unionens centrala regelverk, de tre ”växthusgasbudgetlagarna” (utsläppshandelsdirektivet, ansvarsfördelningsförordningen och LULUCF-förordningen), men refereras också flitigt i de otaliga beslut om annan, mera detaljerad lagstiftning, forskningssatsningar, kreditgivning, bidrag etc. som löpande tas.

1 *”/…/hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C över förindustriell nivå”.* Parisavtalet artikel 2.1.

I beslutet från 2021 sägs att klimatlagen ska kompletteras med ett motsvarande, *"mellanliggande"* mål för 2040. Unionens nya 2040-mål innebär därför i sig vare sig någon skärpning eller försvagning av unionens klimatpolitik, utan är enbart en precisering av vägen till det redan fastslagna, långsiktiga målet om klimatneutralitet senast 2050.




**Figur 1. EU:s bruttoutsläpp (exkl. LULUCF), nettoutsläpp (inkl. LULUCF), och nettoupptag av kol (LULUCF)**
EU:s klimatmål handlar om nettoutsläpp, dvs. bruttoutsläpp minus nettoupptag av kol, främst i skog och mark, träprodukter m.m. (brukar ibland kallas LULUCF), men också industriella kolupptag (bio-CCS, DACCS m.m.).
(1) Nettoutsläpp 1990: ca 4 700 miljoner ton $CO_{2eq}$ (koldioxidekvivalenter).
(2) Till 2030 ska nettoutsläppen minska med minst 55 procent jämfört med 1990, dvs. till ca 2 100 miljoner ton $CO_{2eq}$.
(3) Till 2040 ska de minska med 90 procent, dvs. till max ca 470 miljoner ton $CO_{2eq}$ (lägre markering). Om internationella utsläppskrediter utnyttjas maximalt kan nettoutsläppen inom EU uppgå till högst ca 705 miljoner ton $CO_{2eq}$ (övre markering).
(4) Senast 2050 ska EU uppnå "klimatneutralitet". Då ska nettoutsläppen ha upphört.
Källa: European Environment Agency

## 1.2. Stökig beslutsprocess med många utestående frågor

Vägen fram till 2040-målet blev slingrig. Enligt klimatlagen skulle kommissionen ha presenterat ett konkret lagförslag redan under första halvåret 2024.[2] Det enda kommissionen då levererade var dock en resonerande rapport kring tänkbara målnivåer, som kom i februari detta år. Ett konkret lagförslag, som lagstiftarna kunde börja förhandla och besluta om, kom först 1,5 år senare, i juli 2025.

Parallellt pågick arbetet med en ny NDC, den uppdatering av medlemsstaternas gemensamma åtagande under Parisavtalet (Nationally Determined Contri-

2 Egentligen *"inom sex månader från den första globala översyn enligt artikel 14 i Parisavtalet"*, i det här fallet senast ett halvår efter FN:s klimatmöte i Dubai i november 2023.

bution), som enligt tidtabellen skulle ha överlämnats till klimatkonventionen redan i början av 2025.[3] Att tidtabellen för det nya 2040-målet sprack betydde att EU-länderna även missade klimatkonventionens tidsfrist.

En komplicerande faktor var att målåret för Paris-åtagandet var 2035, inte (som för EU:s klimatlag) 2040. Ett större bekymmer var att NDC:n och klimatlagen skulle beslutas under lite olika förutsättningar.

Åtaganden under Parisavtalet är formellt egentligen inte ett EU-ansvar, utan en fråga för medlemsstaterna, där beslut måste fattas gemensamt och enhälligt av de 27 regeringarna. Kravet på enhällighet betyder att ambitionsnivån ytterst sätts av den regering som vill minst. Europaparlamentet har formellt ingen roll.

Beslut om klimatlagen tas däremot genom olika typer av majoritetsbeslut, gemensamt mellan regeringarna och parlamentet, vilket öppnar för högre ambitioner.

Det dokument kommissionen presenterade 2 juli 2025 innehöll både förslag om en uppdaterad NDC med målåret 2035 och ett nytt 2040-mål.

Hanteringen av förslagen kom att ske under extrem tidspress. Först den 5 november, bara några dagar innan FN:s årliga klimatkonferens (denna gång i Brasilien) skulle öppnas, kunde regeringarna enas om en uppdaterad NDC. Samtidigt ställde sig en majoritet av regeringarna preliminärt bakom en revidering av klimatlagen med ett nytt 2040-mål.

I den nya NDC:n lovar medlemsstaterna att till 2035 minska sina samlade nettoutsläpp med 66,25–72,5 procent jämfört med 1990. Den högre siffran motsvarar i sin förlängning en utsläppsminskning till 2040 med 90 procent, den lägre en linjär minskning till klimatneutralitet 2050. Med denna (aningen luddiga) kompromiss kunde representanter för unionen och medlemsstaterna resa till mötet i Brasilien utan att helt tappa ansiktet.

Beträffande klimatlagen ställde sig en kvalificerad majoritet bland regeringarna bakom en utsläppsminskning till 2040 på 90 procent jämfört med 1990. För att forma denna majoritet krävdes dock ett antal kompromisser och uppmjukningar av kommissionens förslag. Det innebar bland annat att utrymmet för internationella krediter utökades från de 3 procentenheter kommissionen föreslagit till 5 procentenheter. I ett sidospår (som egentligen inte hade med klimatlagen och 2040-målet att göra, men som sannolikt krävdes för att nå en uppgörelse) inkluderades i beslutet att startåret för unionens nya utsläppshandelssystem, ETS2, flyttades fram från 2027 till 2028.

3 Under Parisavtalet är tanken att varje land ska lämna in ett eget nationellt åtagande, en egen NDC. Den NDC EU-länderna lämnar in är gemensamt för samtliga medlemsstater, vilket gör beteckningen aningen missvisande.

### *1.2.1. Snabbspår för klimatlagen*

När regeringarna och Europaparlamentet gemensamt fattar beslut föregås detta normalt av en ofta tidsödande sammanjämkningsprocess, som brukar kallas ”trilog” eller ”trilogmöte”. På bordet brukar finns tre olika förslag – utöver kommissionens även de förslag till ändringar som regeringarna respektive parlamentet antagit.

På grund av den hårda tidspressen blev parlamentets hantering denna gång aningen speciell. I stället för att, som brukligt, gå in i trilogen med ett eget bud, beslöt en parlamentsmajoritet, redan några dagar efter att regeringarna gjort upp, att (så när som på en punkt) rakt av anta regeringarnas position som sin egen. Det som skiljde var att parlamentet ville ha in ett längre tillägg med detaljerade kvalitetskrav på de internationella krediterna.

När trilogen till sist genomfördes i början av december 2025, accepterade regeringarna parlamentets tillägg, varefter förhandlingen snabbt kunde avslutas.

Den 9 februari 2026 godkände parlamentet uppgörelsen med röstsiffrorna 413 mot 226. Några veckor senare, den 5 mars 2026, bekräftade ministerrådet beslutet med stabil majoritet. Vid voteringen röstade Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern emot, Belgiens regering avstod, övriga 22 regeringar (däribland den svenska) gjorde tummen upp.

Den stökiga och tidspressade processen kom med ett pris: Den antagna lagtexten full av otydligheter som måste hanteras i den efterföljande processen – vilket bäddar för konflikter.

## 1.3. Vad menas med 90, 85 och ”högst 5” procent?

Beträffande 2030-målet säger klimatlagen att det handlar om *”en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser”*. Målet kan således enbart nås genom åtgärder *inom* EU.

När det gäller det nya 2040-målet öppnar lagen för att även tillgodoräkna sig insatser på andra håll i världen genom så kallade internationella utsläppskrediter. Under vilka förutsättningar detta ska ske är däremot högst oklart (se även avsnitt 3 ”Internationella utsläppskrediter”).

Bokstavligt tolkad ger den nya lagtexten stor frihet för kommissionen i arbetet att föreslå detaljlagstiftning. I strikt mening ska kommissionen enbart *”säkerställa”* att ett antal uppräknade *”aspekter /…/ återspeglas på lämpligt sätt i lagstiftningsförslagen”*.

Beträffande det nya 90-procentsmålet säger artikel 4.5(a) att målet delvis ska kunna nås genom *”högkvalitativa internationella utsläppskrediter inom ramen för artikel 6 i Parisavtalet uppgående till högst 5 % av unionens nettoutsläpp 1990, motsvarande en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser med 85 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2040”*.

Vad detta innebär konkret är långt ifrån tydligt.

En rimlig utgångspunkt är att nettoutsläppen *inom* unionen 2040 ska vara minst 85 procent lägre än 1990. Oavsett i vilken mån internationella utsläppskrediter utnyttjas, kommer det således till 2040 att krävas mycket stora utsläppsminskningar *inom* unionen.

Lagtexten säger att de internationella krediterna ska kunna bidra med bokförda utsläppsminskningar först *”från och med 2036”*, dvs. tidigast om 10 år. Vidare sägs att utrymmet för internationella krediter är *”högst”* 5 procentenheter av 1990 års utsläpp (motsvarar ca 235 miljoner ton $CO_{2eq}$).

Det är sedan det börjar bli oklart.

För utifrån lagtexten är det bland annat inte uppenbart huruvida utrymmet *”5 % av unionens nettoutsläpp 1990”* är fullt ut tillgängligt varje år 2036-2040, om det successivt växer med start 2036 upp till nivån 235 miljoner ton 2040, eller om de 235 miljoner tonnen ska fördelas över hela femårsperioden 2036-2040. Ingen av dessa tolkningar är direkt orimlig, men beroende på tolkning, kan det totala utrymmet för internationella utsläppskrediter bli vad som helst mellan 235 och 1 175 miljoner ton $CO_{2eq}$ – vilket i sin tur leder till olika krav om nettoutsläppsminskningar inom EU.

I beslutet sägs samtidigt att kommissionen därutöver (dvs. utanför perioden 2036-2040) *”kan överväga”* att föreslå *”en pilotperiod 2031–2035 för att sätta igång en marknad för högkvalitativa internationella utsläppskrediter med hög integritet”*. Beträffande pilotperioden fastslås således vare sig att den *ska* genomföras eller att kommissionens måste *föreslå* en sådan, inte heller hur många krediter den i så fall kan handla om, eller om de krediter som genereras under denna eventuella *”pilotperiod”* ska avräknas mot målet 2036-2040, alternativt inte alls utnyttjas för att minska unionens bokförda utsläpp.

Den nya artikel 11(i) adderar ytterligare otydligheter. Där sägs att kommissionen, när den formulerar sina förslag, ska beakta *”medlemsstaternas flexibilitet att använda högkvalitativa internationella utsläppskrediter som ett sätt att uppfylla upp till 5 % av sina mål och insatser för perioden efter 2030.”*

Om de 5 % som nämns i 11(i) är identiska med det övergripande maxutrymmet för utsläppskrediter 2040 (som anges ges i artikel 4.5(a)), eller handlar om något helt annat, är inte tydligt. Vad formuleringen *”mål och insatser”* står för är också oklart. Ska de fem procenten relateras till utsläppen 1990 eller utsläppen *”efter 2030”* – eller kanske något annat? Och varför används begreppet *”efter 2030”* för något som, såvitt man kan förstå, är tänkt att börja fungera först från och med 2036?

Med hänvisning till att lagstiftningen egentligen öppnar för internationella utsläppskrediter först från och med 2036, om 10 år, skulle kommissionen antagligen kunna avstå från att alls beröra frågan om i det lagförslag om krediterna som kommissionen tänker presentera i slutet av 2026. Detsamma gäller antagligen

de 5 procenten i artikel 11(i), eftersom hela artikel 11 egentligen handlar om ett underlag som kommissionen ska leverera först under 2029.[4]

I den offentliga konsultation om internationella utsläppskrediter, som kommissionen gick ut med i januari 2026, signaleras dock att avsikten är att presentera ett lagförslag kring krediterna redan under fjärde kvartalet 2026.

Myllret av otydligheter bäddar för att de förhandlingar om den mera detaljerade klimatlagstiftningen, inte minst frågan om de internationella krediterna, som nu tar vid, kommer att bli en stökig historia. Otydligheterna öppnar för alla möjliga aktörer att, med hänvisning till den beslutade lagtexten, driva helt olika uppfattningar om vad klimatlagen egentligen föreskriver.

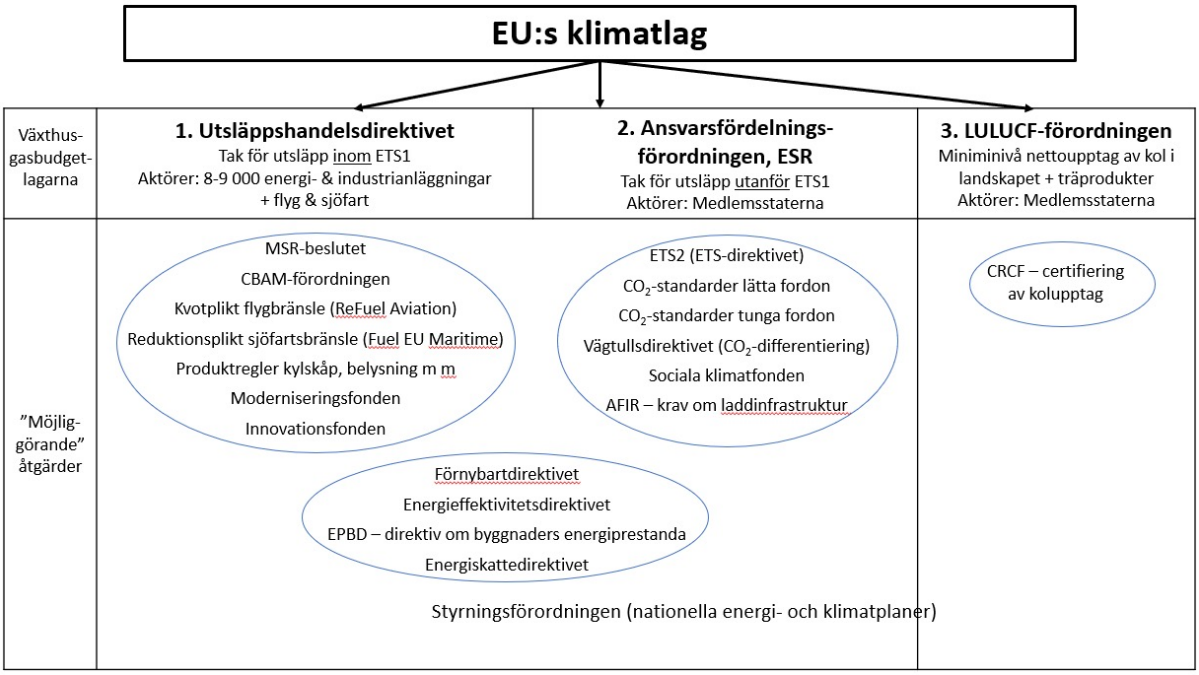
En föraning om vad som väntar är det *”statement”* (en sorts formell kommentar) som den polska regeringen adderade till ministerrådets beslut att godkänna revideringen av klimatlagen. Där välkomnar (*”possitively assess”*) Polen att den beslutade lagstiftningen sägs ge möjlighet att använda inte bara 5, utan upp till 10 procent internationella utsläppskrediter för att nå 2040-målet (*”the possibility to use up to 10% of international offsets in meeting the EU’s 2040 target”*). Det är inte enkelt att i den beslutade lagtexten finna stöd för de 10 procent den polska regeringen refererar till, men detta lär inte hindra företrädare från bland annat Polen att i kommande förhandlingar framhärda att klimatlagens tak för krediter inte alls är 5 procent av 1990-års utsläpp, utan 5+5 procent...

Hur stora insatser som kommer att krävas bortom 2040 för att nå det underliggande klimatmålet om *”balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till netto noll”* (klimatlagen artikel 2.1) beror i hög grad på hur långt vi då nått. Den uppdaterade klimatlagens krav om en utsläppsminskning på minst 90 procent till 2040 är ett bindande ”golv”. Det samma gäller kravet att de inhemska utsläppen måste reduceras med minst 85 procent. Kreditutrymmet på *”5 %”* är däremot ett tak, en möjlighet. Det finns antagligen goda samhällsekonomiska skäl att undvika en situation där vi måste utnyttja hela utrymmet på *”5%”* för att klara 90-procentsmålet.

4 Artikel 11 i klimatlagen handlar om den avrapportering kommissionen ska gör *”inom sex månader från varje global översyn enligt artikel 14 i Parisavtalet”*, och nästa globala översyn under Parisavtalet äger rum först i slutet av 2028.

# 2. De tre växthusgasbudgetlagarna

Vid sidan av klimatlagen bildar de tre ”växthusgasbudgetlagarna” stommen i unionens klimatlagstiftning. Tillsammans ska de säkra att 2030-målen i klimatlagen nås:




**Figur 2. Översikt av åtgärder inom EU:s växthusgasbudgetlagar**
Två av ”växthusgasbudgetlagarna” – utsläppshandelsdirektivet och ansvarsfördelningsförordningen ESR (Effort Sharing Regulation) – sätter tak för hur stora de totala bruttoutsläppen inom unionen kan bli fram till 2030. Den tredje ”växthusgasbudgetlagen” – LULUCF-förordningen – anger en miniminivå för nettoupptag av kol i landskapet och träprodukter. Om dessa tre lagstiftningar efterlevs, säkras att målen i unionens klimatlag 2030 uppnås. För att stötta och underlätta detta, finns mera detaljerad, ”möjliggörande” lagstiftning, som ofta enbart berör en av de tre växthusgasbudgatelagarna.

1. Utsläppshandelsdirektivet. Sätter tak för hur stora de samlade framtida utsläppen inom det nuvarande utsläppshandelssystemet, ETS1, kan bli. Systemet omfattar för närvarande praktiskt taget alla stora energi- och industrianläggningar inom EES[5], samt flyg och sjöfart. Riktar sig inte till medlemsstaterna, utan direkt till de verksamheter som berörs.
2. Ansvarsfördelningsförordningen**, ESR (Effort Sharing Regulation).** Riktar sig till medlemsstaterna och sätter ett samlat tak för de utsläpp inom unionen som *inte* omfattas av ETS1. 2030 ska dessa utsläpp vara minst 40 procent lägre än 2005. Varje medlemsstat tilldelas en andel av

5 EES = EU27 plus Island, Lichtenstein och Norge.

det gemensamma ESR-utrymmet 2021-2030. 65-70 procent av ESR-utsläppen orsakas av fossilbränsleanvändning, främst inom vägtrafik och småskalig uppvärmning. Resten är i första hand utsläpp av metan och lustgas från jordbruk och kreatursskötsel.

3. LULUCF-förordningen **(Land-Use, Land-Use Change and Forestry)**. Riktar sig till medlemsstaterna, som tilldelats individuella krav om nettoupptag av kol i landskapet och i träprodukter 2021-2025 resp. 2026-2030. Det samlade nettoupptaget i medlemsstaterna ska 2030 uppgå till motsvarande 310 miljoner ton koldioxid per år.

Inom respektive växthusgasbudget kan aktörerna, utan begränsningar, köpa och sälja utsläppsutrymme respektive kolupptag. En medlemsstat med lägre ESR-utsläpp än lagstiftningen tillåter, kan således sälja ”överprestationen” till en medlemsstat med för stora utsläpp. På motsvarande sätt kan en medlemsstat med större kolupptag än LULUCF-förordningen kräver, sälja överprestationen till en annan medlemsstat.[6]

Av bruttoutsläppen (ETS1 + ESR) sker idag ungefär 40 procent inom ETS1, resten inom ESR-sektorn.

För att underlätta för aktörerna att uppfylla kraven i de tre ”växthusgasbudgetlagarna” finns en rad ”möjliggörande åtgärder”. En del utgörs av tvingande lagstiftning, som till exempel $CO_2$-reglerna för nya vägfordon. Kravet på medlemsstaterna att generellt öka andelen förnybar energi och att minska energianvändningen bidrar också.

Andra ”möjliggörande åtgärder” utgörs av olika typer av stöd till nya industriprojekt, elfordon, energihushållning eller utveckling av ny teknik. På unionsnivå lämnas omfattande stöd, till exempel via Europeiska Investeringsbanken och de fonder som finansieras med intäkter från utsläppshandeln, bland annat Innovationsfonden, Moderniseringsfonden och Sociala Klimatfonden.

Efterhand som den ”utsläppsreglerande” lagstiftningen inom unionen blivit alltmer heltäckande, växer betydelsen av den ”möjliggörande” politiken. Parallellt med att unionens klimatpolitik i mera snäv mening ses över tas därför just nu en rad initiativ för att generellt stärka unionens konkurrenskraft. I de ansträngningarna ingår att förhindra att EU:s klimatregler driver industriproduktion till andra delar av världen, men samtidigt öka trycket på resten av världen att skärpa sin klimatpolitik.

6 Om ett land överpresterar under ESR kan denna överprestation utnyttjas för att reducera kraven om kolupptag under LULUCF-förordningen.

## 2.1. Nuvarande utsläppshandelsystem, ETS1

**Uppdrag till kommissionen – avsnitt 2.1**

Stoppdatum: 1 juli 2026

Rapportera hur flygets globala klimatkompensationssystem CORSIA fungerar. Om systemet 2025 inte har reformerats, eller inte omfattar minst 70 procent av alla utsläpp från internationellt flyg, ska kommissionen föreslå att ETS1 utvidgas så att allt flyg från EES till resten av världen inkluderas i ETS1.[7]

Stoppdatum: 31 juli 2026[8]

Visa hur permanenta, negativa utsläpp kan bli en del av utsläppshandeln.

Visa hur energianläggningar med lägre kapacitet än 20 MW obligatoriskt kan anslutas till ETS1.

Visa hur avfallsförbränningsanläggningar (kanske även deponier) kan inkluderas i ETS1 2028 eller senast 2030.

Under tredje kvartalet 2026 (sannolikt före 31 juli) tänker kommissionen presentera ett omfattande förslag till reformering av nuvarande utsläppshandelssystem, ETS1.[9]

Stoppdatum: 31 december 2026

Visa om och i så fall hur gränsmekanismen för koldioxidjustering (CBAM) kan utvidgas till att även omfatta internationellt flyg [10]

Stoppdatum: 31 december 2027

Visa om och i så fall hur flygets höghöjdseffekter kan inkluderas i ETS1.[11]

Utsläppshandel beskrivs ofta som ett sätt att göra det dyrare att släppa ut, men det primära syftet är snarare att minimera de samlade kostnaderna för att minska utsläppen.

Genom utsläppshandeln tvingas de verksamheter som omfattas konkurrera om ett på förhand, av politikerna, fastställt utsläppsutrymme. Möjligheten att handla med utsläppsutrymme ska säkra att utsläppsminskningarna i första hand sker i de verksamheter som till lägst kostnad kan minska sina utsläpp.

Hur stora de samlade utsläppen från de verksamheter som omfattas blir beror i princip uteslutande på hur många utsläppsrätter som ges ut. Vad utsläppsrätterna kostar, om de förs ut på marknaden via gratistilldelning eller auktionering etc., spelar ingen roll, eftersom det inte påverkar antalet utsläppsrätter inom systemet, och därmed inte heller de totalt tillåtna utsläppen.

Den engelska beteckningen *”cap-and-trade”* beskriver vad det handlar om:

1. Ett tak (*”the cap”*) fastställs för hur stora de ackumulerade utsläppen från de verksamheter som omfattas får bli. I efterhand måste deltagarna läm-

7 Artikel 28.b(2), direktiv 2003/87
8 Artikel 30(5), direktiv 2003/87
9 Öppen konsultation 15 april 2025
10 Artikel 17, förordning 2023/2405
11 Artikel 14.5, direktiv 2003/87

na in utsläppsrätter motsvarande sina utsläpp, en utsläppsrätt (EUA) per ton koldioxid, annars väntar dryga böter.

2. Utgivningen av nya utsläppsrätter minskar från år till år enligt ett på förhand fastlagt schema (se figur 3). Minskningstakten bestäms av den så kallade linjära reduktionsfaktorn, LRF, som inom ETS1 är en procentandel av de genomsnittliga, årliga utsläppen 2008-2012 från de deltagande verksamheterna.
3. Vissa verksamheter (främst energikrävande industri) tilldelas utsläppsrätter gratis, i första hand baserat på deras produktionskapacitet, med individuella riktmärken för olika branscher, men huvuddelen säljs på offentliga auktioner.
4. På ”andrahandsmarknaden” kan i princip vem som helst – inte bara företag som omfattas av ETS1, utan även till exempel privatpersoner eller rena spekulanter – köpa och sälja utsläppsrätter. Möjligheten till handel (”*the trade*”) ska säkra att utsläppsminskningarna styrs till de verksamheter där utsläppen kan minskas till lägst kostnad.

I nuläget omfattar ETS1 8-9 000 stora energi- och industrianläggningar i EES.[12] Därutöver all flygtrafik inom och mellan EES-länderna, samt all sjöfart med större fartyg (bruttodräktighet över 5 000) inom EES, plus hälften av de utsläpp dessa fartyg orsakar vid färd till/från hamnar utanför EES.

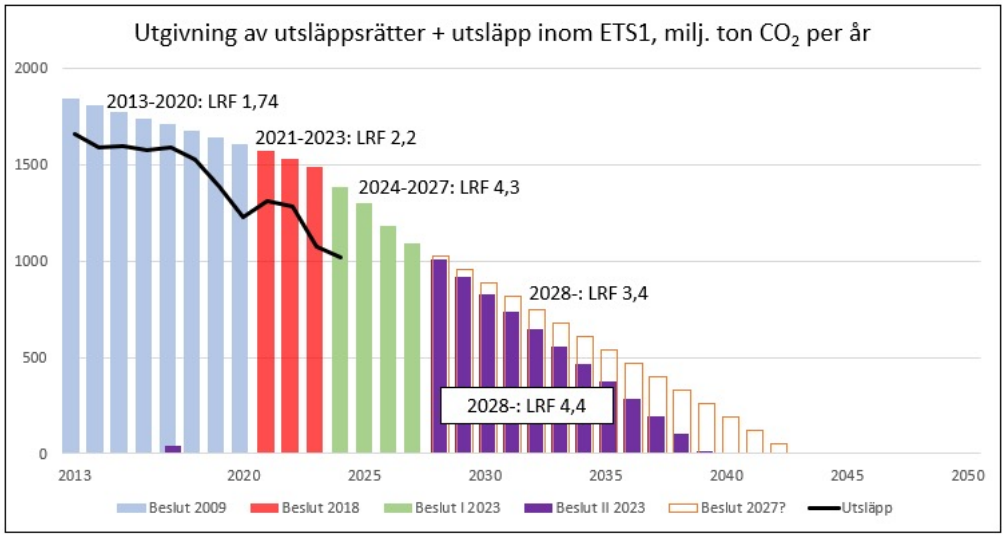
Tidigare svarade stora, koleldade energianläggningar för huvuddelen av ETS1-utsläppen, men i takt med att kolkraften inom EU fasats ut och utsläppen generellt fallit, har industrins andel växt (se tabell 1).

| | **ETS1-utsläpp, miljoner ton $CO_{2eq}$ per år** | |
|---|---|---|
| | 2013 | 2024 |
| Energi | 1 327 | 589 |
| Industri | 580 | 444 |
| Flyg | 53 | 62 |
| Sjöfart | | 90 |
| SUMMA | 1 960 | 1 185 |

**Tabell 1.** Sedan utsläppshandelssystemet infördes har framför allt utsläppen från kolkraftverk minskat kraftigt. Numera svarar industrin för en allt större andel av utsläppen inom ETS1.
Källa: EU-kommissionen

12 I ETS1 ingår dessutom en handfull stora energianläggningar i Nordirland (vars elnät är sammankopplat med nätet i EU-medlemmen Irland).

### *2.1.1. Linjära reduktionsfaktorn, LRF*




**Figur 3.** Utgivning av utsläppsrätter och utsläpp inom ETS1, miljoner ton $CO_2$ per år

Utgivningen av nya utsläppsrätter (EUA) minskar år från år. LRF, den linjära reduktionsfaktorn, avgör hur snabbt utgivningen trappas ned. Ju högre LRF, desto snabbare nedtrappning. Indirekt avgör LRF hur många utsläppsrätter som totalt ges ut, dvs. hur stora de totala utsläppen inom systemet kan bli. Enligt gällande lagstiftning ska LRF 2028 höjas till 4,4, vilket skulle leda till att utgivningen av nya utsläppsrätter upphör 2039. Därefter skulle koldioxidutsläpp från de verksamheter som berörs i princip vara förbjudna. Ett ändringsförslag som diskuteras är att från 2028 istället sänka LRF till 3,4. Då skulle den totala utgivningen bli nästan 2 miljarder EUA större, och upphöra först 2042.

***Bakgrund***

Hur stora de samlade utsläppen inom ETS1 kan bli beror, som nämnts, i princip enbart på hur många utsläppsrätter som ges ut. ”Baslinjen” för systemet är den genomsnittliga, årliga tilldelningen av utsläppsrätter inom systemet 2008-2012. Sedan 2013 minskas utgivningen av nya utsläppsrätter varje år med en procentandel av detta värde, som kallas den linjära reduktionsfaktorn, LRF.

2013-2020 var LRF 1,74. Då minskade utgivningen årligen med 1,74 procent av snittilldelningen 2008-2012 (vilket denna period (medan Storbritannien fortfarande ingick i EU) motsvarade drygt 38 miljoner utsläppsrätter (EUA)).

Systemet förändras löpande: Storbritannien har lämnat unionen, sjöfarten har tillkommit, mindre energianläggningar har lämnat systemet etc. När den sortens förändringar inträffar, justeras baslinjen. Fortfarande är dock LRF primärt kopplad till den beräknade snittilldelningen 2008-2012.

Under 2020-talet har LRF höjts två gånger: 2021 till 2,2, 2024 till 4,3. Just nu minskar den årliga utgivningen av utsläppsrätter med knappt 88 miljoner EUA per år.

Betydelsen av LRF framgår av figur 3. Om beslutet att från och med 2028 höja LRF till 4,4 ligger kvar, kommer utgivningen av utsläppsrätter att upphöra 2039. Därmed skulle utsläpp av växthusgaser från ETS1-verksamheter i princip förbjudas.

***Tänkbara reformer***

I beslutet 2026 om att revidera klimatlagen sägs (skäl 13) att *”Den nuvarande utvecklingsbanan för EU:s utsläppshandelssystem bör ses över i den kommande översynen av direktiv 2003/87/EG för att ta hänsyn till det överenskomna målet för 2040 på ett sätt som möjliggör en begränsad mängd utsläpp efter 2039.”*

För att utgivningen av utsläppsrätter ska kunna fortsätta även efter 2039 krävs att LRF justeras.[13] Peter Liese, som leder den kristdemokratiska gruppen i parlamentets miljöutskott, och som i flera decennier spelat en central roll för utsläppshandels utveckling, har öppnat för att från 2028 sänka LRF till 3,4.[14] Jämfört med gällande beslut skulle den totala utgivningen av utsläppsrätter (och därmed ETS1-utsläppen) i så fall öka med drygt 2 miljarder ton $CO_{2eq}$. Utgivningen av nya utsläppsrätter skulle upphöra först 2042. Av det utsläppsutrymme 2040 på netto 465-700 miljoner ton, som unionens 2040-mål tillåter, skulle 250 miljoner ton i så fall vara reserverade för utsläpp från ETS1. För att klara klimatlagens 2040-mål måste eventuella sänkningar av LRF kompenseras antingen med större utsläppsreduktioner utanför ETS1, eller ett större nettoupptag av kol, än vad som annars krävs.

Samtidigt är det faktiskt inte självklart att den optimala lösningen från klimatsynpunkt är att ens på sikt helt upphöra med utgivningen av EUA. I instruktionerna inför den översyn av ETS1 som kommissionen ska presentera i juli 2026, sägs (artikel 30.5(a) i utsläppshandelsdirektivet) att kommissionen då ska redovisa hur *”negativa utsläpp till följd av växthusgaser som tas upp från atmosfären och lagras på ett säkert och permanent sätt kan redovisas och hur dessa negativa utsläpp kan omfattas av handeln med utsläppsrätter”*.[15] Även den reviderade klimatlagen (artikel 4.5(b)) nämner behovet av *”inhemska permanenta upptag /…/ i syfte att kompensera för residualutsläpp som är svåra att minska*”.

13 En viss utgivning skulle kunna ske även därefter, utan att LRF justeras, genom uttag av utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven (se avsnitt 2.1.2 ”Marknadsstabilitetsreserven, MSR”).

14 Carbon Pulse 260210

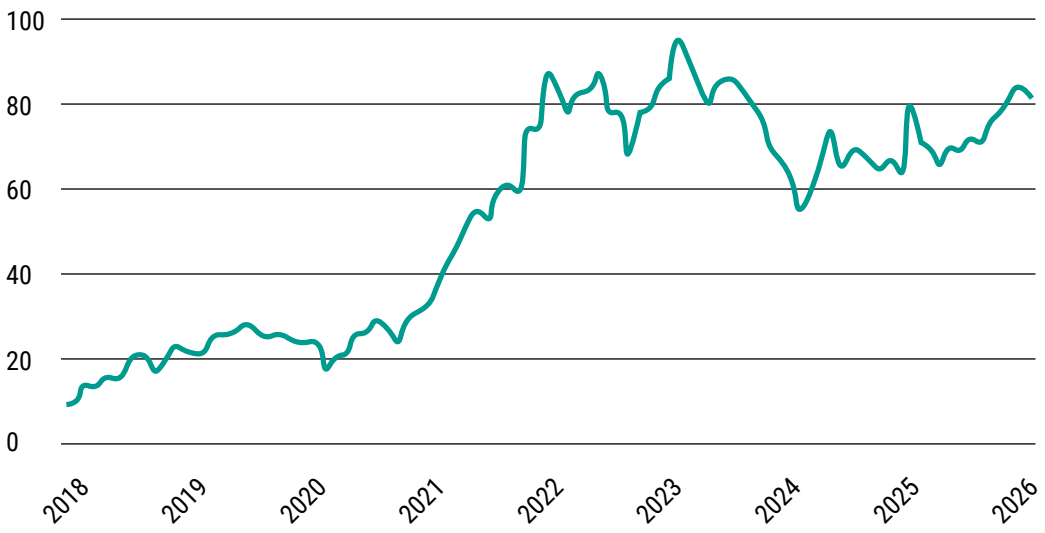
15 Resonemangen utvecklas i skäl 97 i ändringsdirektiv 2023/959: *”Därför bör kommissionen senast i juli 2026 /…/ rapportera till Europaparlamentet och rådet om hur utsläpp som tas upp från atmosfären och lagras på ett säkert och permanent sätt, till exempel genom direkt luftavskiljning, skulle kunna omfattas av handeln med utsläppsrätter, utan att de nödvändiga utsläppsminskningarna kompenseras.”* (Notera att texten handlar om upptag av koldioxid från atmosfären. Att permanent lagra infångad, fossil koldioxid förhindrar ytterligare utsläpp till atmosfären, men leder inte till ”negativa” utsläpp.)

Tanken bakom formuleringarna är rimligen att aktörer som endast till mycket höga kostnader kan förhindra fossila koldioxidutsläpp ska kunna lämna in ”negativa krediter” istället för utsläppsrätter.[16]

I ett läge där utgivningen av utsläppsrätter helt upphört, kan det skapas en monopolsituation där aktörer som erbjuder ”negativa krediter” kan kontrollera prisbilden på ett sätt som i onödan driver upp kostnaderna. Med en mindre årlig auktionering av utsläppsrätter skulle utsläppare kunna välja att köpa och lämna in utsläppsrätter som alternativ till ”negativa krediter”. Blir kravet att man måste lämna in mer än 1 negativ kredit per ton utsläppt fossil koldioxid (till exempel 1,10 eller 1,25 negativa krediter per ton $CO_2$), skulle en fortsatt mindre utgivning av utsläppsrätter rentav kunna underlätta strävan att åstadkomma netto negativa utsläpp, trots en fortsatt utgivning av utsläppsrätter.

16 Kan till exempel handla om utsläpp från förbränning av plasthaltigt avfall.

### *2.1.2. Marknadsstabilitetsreserven, MSR*




**Figur 4. Auktionspris utsläppsrätter ETS1 2020-2026, euro per ton**
Notera: Efter beslutet 2018 om att införa en automatisk annulleringsmekanism i reglerna för marknadsstabilitetsreserven (MSR), steg priserna på utsläppsrätter under några år från under 10 euro per ton till dagens nivå på 65-80 euro per ton. Källa: EEX

***Bakgrund***

Under utsläppshandelns tidiga fas, före 2013, kunde utsläppare, för att täcka sina utsläpp, istället för sådana utsläppsrätter som utfärdats av EU, välja att lämna in ”Kyoto-krediter”, den typ av internationella utsläppskrediter som reglerades under Kyotoprotokollet, en föregångare till Parisavtalet. Systemet led dock av mängder av problem, vilket förklarar varför EU beslöt att från och med 2013 kraftigt begränsa och från 2020 helt stänga denna möjlighet.

Åren närmast före stoppet, 2010-2012, hann dock EU-systemet, utöver den ordinarie utgivningen av utsläppsrätter, tillföras mer än en miljard ”Kyoto-krediter”. Överskottet ledde till att priserna på utsläppsrätter föll till bara några euro per ton – nivåer som bidrog vare sig till att nämnvärt hålla nere utsläppen eller stimulerade till satsningar på nya tekniska lösningar.

Trots att tillflödet av Kyoto-krediter från och med 2013 ströps, försvann inte ETS1-överskotten, och priserna på utsläppsrätter förblev låga. För att häva situationen inrättades därför i flera steg en mekanism som i sin nuvarande form i korta drag innebär följande:

1. Om antalet utgivna men ännu outnyttjade utsläppsrätter ute på marknaden[17] vid ett årsskifte överstiger 833 miljoner, kommer en del av de nya

17 Brukar kallas TNAC, Total Number of Allowances in Circulation.

utsläppsrätter som ges ut kommande år[18] att placeras i en särskild reserv (marknadsstabilitetsreserven, MSR), istället för att auktioneras ut.

2. Vid årsskiften då antalet utsläppsrätter i MSR överstiger 400 miljoner utsläppsrätter, annulleras automatiskt utsläppsrätter i MSR motsvarande det överskjutande antalet, och försvinner ur systemet.

Införandet av MSR-mekanismen har haft dramatiska effekter på ETS1:

- **Priserna på utsläppsrätter har stigit betydligt**. Efter att i början av 2018 ha legat på 7-8 euro per ton, har priserna under sedan några år stabiliserats på nivåer en bit över 60 euro per ton. Kortsiktigt har lönsamheten för fossilfri elproduktion, inte minst vind- och solkraft, förbättrats rejält, samtidigt som kolkraftens ekonomi närmast kollapsat. En marknad för utsläppssnål industriproduktion, till exempel ”fossilsnålt stål”, och nya, energisnåla lösningar, har öppnats.
- **Knappt 3,2 miljarder utsläppsrätter har skrotats** innan de kommit ut på marknaden, vilket i praktiken skärpt EU:s klimatpolitik utöver vad som följer av LRF, den reguljära minskningen av utgivningen av nya utsläppsrätter.

MSR-beslutet syftar inte enbart till att förhindra väldigt låga priser. Det finns dessutom en mekanism som ska motverka bristsituationer med snabbt stigande priser. Om TNAC (antalet outnyttjade utsläppsrätter ute på marknaden vid ett årsskifte) understiger 400 miljoner ska kommande år 100 miljoner utsläppsrätter hämtas från MSR och auktioneras ut utöver den ordinarie auktioneringen.

### *Tänkbara reformer*

MSR-mekanismen infördes för att komma tillrätta med överskottet på utsläppsrätter och pressa upp priserna. I nuläget, där utgivningen av nya utsläppsrätter snabbt minskar, och oron snarare gäller risken för väldigt höga priser, finns skäl att justera systemet.

1 april 2026 föreslog kommissionen att avlänkningen av utsläppsrätter till MSR, för senare automatisk annullering, ska slopas. Med en sådan förändring skulle alla utsläppsrätter som ges ut alltid komma ut på marknaden. Så länge TNAC överstiger 833 miljoner kommer fortsatt en andel av de nyutgivna utsläppsrätterna att placeras i MSR, men istället för att därefter automatiskt annulleras, kommer de, med den föreslagna ändringen, att stanna kvar i reserven, som kommer att fyllas på och växa så länge TNAC överstiger 833 miljoner.

När TNAC fallit under nivån 833 miljoner tillförs MSR inte längre några ytterligare EUA. I ett nästa skede, när TNAC fallit under 400 miljoner, kommer

18 Från och med 1/9 och ett år framåt.

årligen 100 miljoner utsläppsrätter att hämtas från MSR och auktioneras ut, en process som fortgår tills reserven tömts.

Ju längre TNAC överstiger 833 miljoner, desto fler utsläppsrätter kommer således att ackumuleras i MSR, och desto längre kan det årliga tillskottet till auktioneringen på 100 miljoner utsläppsrätter fortgå. Ju lägre utsläppen blir, desto fler utsläppsrätter kommer således att hamna i MSR, och desto längre kommer det att dröja innan tillflödet av utsläppsrätter från MSR upphör. Om den ändring kommissionen föreslagit går igenom, är det därför inte uteslutet att auktioneringen av utsläppsrätter kan komma att fortgå även bortom den tidpunkt då utgivningen upphört!

Om fler utsläppsrätter på detta sätt blir tillgängliga, kommer de samlade utsläppen inom ETS1 att bli större än om den automatiska annulleringen behålls. För att ett slopande av den automatiska annulleringen inte ska leda till att unionens samlade nettoutsläpp blir större än klimatlagen tillåter, måste därför åtgärden kompenseras genom större utsläppsminskningar inom sektorer som *inte* omfattas av ETS1 och/eller ett större nettoupptag inom LULUCF-sektorn (se avsnitt 2.3 ”Kolsänkan”).

Med fler tillgängliga utsläppsrätter väntas priserna inom ETS1 bli lägre.

Förslaget från kommissionen om att slopa den automatiska annulleringen kommer att förhandlas inom och mellan regeringarna och Europaparlamentet med start under våren 2026.

### *2.1.3. Gratistilldelningen av utsläppsrätter – utfasning och riktmärken*

***Bakgrund***

När ETS1 öppnades 2005 delades nästan alla utsläppsrätter ut gratis till de deltagande verksamheterna. Först efter en större reform, som trädde i kraft 2013, började tyngdpunkten förskjutas från gratistilldelning till auktionering. Från och med 2023 gäller som grundprincip att minst 57 procent av de nya utsläppsrätterna ska föras ut på marknaden via auktionering.

Syftet med gratistilldelningen är att förhindra att europeisk industriproduktion förlorar i internationell konkurrenskraft på grund av utsläppshandeln.

Gratistilldelningen riktar sig numera nästan uteslutande till företag inom branscher med hög energianvändning och stora utsläpp, som verkar på marknader med mer eller mindre stark internationell konkurrens.

Tilldelningen sker utifrån branschspecifika riktmärken, baserade på den tiondel av anläggningarna inom en bransch som orsakar lägst utsläpp per producerad enhet. Med riktmärken som bas delas utsläppsrätter ut, främst i relation till anläggningarnas produktionskapacitet. Modellen gynnar de anläggningar inom en sektor som har den mest koldioxidsnåla tillverkningen.

Den samlade gratistilldelningen minskar år från år, främst genom att riktmärkena successivt skärps. Trots detta är gratistilldelningen fortfarande ofta större än vad som motsvarar de samlade utsläppen. Under 2024 gällde detta till exempel stål-, cement-, kemi- och cellulosaindustrin.

Utöver den minskning som följer av skärpta riktmärken, påverkas från och med 2026 gratistilldelningen till några av de mest utsläppstunga branscherna även av den nedtrappning som är kopplad till CBAM, unionens nya ”mekanism för koldioxidjustering vid gränsen” (se avsnitt 2.2.3). 2026 kommer deras gratistilldelning att bli 2,6 procent lägre än den som egentligen följer av riktmärkena. Neddragningen kommer succesivt att skärpas så att den 2034 uppgår till 100 procent. Från och med detta år upphör gratistilldelningen till ”CBAM-verksamheter”.

Tills nyligen har flygtrafiken inom ETS1 omfattats av mycket generösa regler för gratistilldelning, men från och med 2026 har den tidigare generella, villkorslösa gratistilldelningen upphört. Istället har en ny typ av gratistilldelning införts, kopplad till i vilken mån flygbolagen använder ”hållbara flygbränslen” (Sustainable Aviation Fuels, SAF). Systemet innebär att av flygbolagens beräknade extrakostnad för SAF kompenseras 50-100 procent genom gratistilldelning av utsläppsrätter.[19]

***Tänkbara reformer***

Ända sedan utsläppshandeln startade har gratistilldelningen av utsläppsrätter till industriföretag varit större än vad som motsvarat deras utsläpp. Jämfört med resten av världen har tilldelningen inneburit att företag inom EU haft en extrainkomst, som stärkt deras internationella konkurrenskraft.

Den ”övertilldelning” som återspeglas i statistiken förklaras sannolikt av att de incitament för företagen att minska sina utsläpp, som systemet inneburit, inte nämnvärt har försvagats av gratistilldelningen. Företagen har sänkt sina utsläpp minst lika snabbt som gratistilldelningen minskat.

Efterhand som både den totala utgivningen och gratistilldelningen av utsläppsrätter minskar, kan dock utsläppshandeln att bli en renodlad kostnadspost. Företag med fortsatt höga utsläpp driver därför (ofta med understöd från berörda regeringar och Europaparlamentariker) på för att utfasningen av gratistilldelningen ska skjutas upp. Kraven gäller i första hand ”CBAM-verksamheterna”, som alltså enligt gällande regler kommer att förlora sin gratistilldelning från och med 2034, men även andra branscher, vars gratistilldelning kommer att upphöra först senare, stämmer in i kören.

Kritikerna har delvis redan fått gehör. I skäl 13 till den ändringsförordning 2026/667, som för in det nya 2040-målet i klimatlagen, sägs att ”*Kommissionen bör i god tid överväga en långsammare utfasningsbana för gratis tilldelning av ut-*

19 Som SAF räknas flygbränslen tillverkade av biomassa samt syntetiska flygbränslen, baserade på fossilfri el.

*släppsrätter från och med 2028"*. Formuleringen måste tolkas som en beställning från lagstiftarna om att kommissionen, i det förslag till revidering av utsläppshandelsdirektivet som ska presenteras sommaren 2026, bör inkludera ett förslag som skjuter fram utfasningen av gratistilldelningen.

Kommissionen har samtidigt möjlighet att hålla uppe gratistilldelningen en aning, i samband med att den inom kort ska fastställa de nya riktmärken som ska gälla 2026-2030. Svängrummet är inte stort, men det finns.

Om kommissionen utnyttjar denna möjlighet maximalt, skulle det kunna sluta med att företagen sammanlagt visar sig berättigade till fler gratis utsläppsrätter än vad som finns att fördela, om principen att minst 57 procent av utgivningen ska föras ut via auktionering ska upprätthållas.

Skulle detta inträffa, tillåter dock artikel 10a.5a i utsläppshandelsdirektivet, att den andel av den årliga nyutgivningen som går till gratistilldelning ökas med upp till motsvarande 3 procentenheter, vilket skulle öka gratistilldelningen per år med upp till 25-30 miljoner utsläppsrätter. I så fall måste den auktionering av utsläppsrätter som sker på medlemsstaternas uppdrag minska lika mycket. En ökad gratistilldelning kommer att betalas av medlemsstaterna i form av lägre auktionsintäkter.

Alla företag efterlyser inte en större gratistilldelning. Det gäller inte minst sådana som är tidigt ute med en mera utsläppssnål produktion, till exempel de svenska stålföretagen Stegra och SSAB. Inom några år väntas de att kunna leverera ”fossilsnålt” stål, tillverkat med betydligt lägre utsläpp per ton än konkurrenternas produkter. Fortsatt gratistilldelning skulle gynna deras europeiska konkurrenter och missgynna de svenska företagen.

En tanke som vädrats är behålla någon form av gratistilldelning som inte syftar till att kompensera kostnaden för utsläppsrätter, utan är villkorad till utveckling eller användning av nya utsläppssnåla lösningar, enligt den modell som sedan 2024 tillämpas för att öka efterfrågan på SAF, ”hållbara flygbränslen”.

2024 uppgick gratistilldelningen inom ETS1 till drygt en halv miljard utsläppsrätter, motsvarande ett ekonomiskt värde på kring 35 miljarder euro, dvs. nästan 400 miljarder svenska kronor.

### *2.1.4. Vad ska auktionsintäkterna användas till?*

***Bakgrund***

Av de utsläppsrätter som varje år ges ut förs drygt hälften ut på marknaden via offentliga auktioner. Under de senaste åren har en dryg tredjedel av auktionsintäkterna inte gått till medlemsstaterna, utan tillfallit några centrala EU-fonder – Moderniseringsfonden, som stöttar modernisering av energisystemen i Östeuropa, samt Innovationsfonden, som stöttar utveckling och tillämpning av ny teknik inom energi- och industrisektorerna. Ytterligare auktionsintäkter har gått

till att delfinansiera den ekonomiska återhämtningen inom EU efter Covid-pandemin.

Huvuddelen av intäkterna har dock tillfallit medlemsstaterna, 2025 24,6 av totalt 39 miljarder euro, 63 procent (Carbon Market Report 2025). Historiskt har andelen varit högre, under perioden 2013-2025 i snitt över 75 procent.

I utsläppshandelsdirektivet finns regler som innebär att medlemsstaterna i princip är skyldiga att använda alla auktionsintäkter (eller ett motsvarande ekonomiskt värde) till att på olika sätt främja klimatomställningen. Regelverket är dock ganska ”fluffigt”, och de utvärderingar som gjorts tyder på att kopplingen mellan auktionsintäkterna och medlemsstaternas satsningar på omställningen är oklar.

***Tänkbara reformer***

EU:s klimatpolitik lutar sig tungt mot mer eller mindre teknikneutrala, generella styrmedel som utsläppshandel, olika mandat för förnybar energi och hållbara bränslen, eller tekniska produktkrav på vägfordon och mycket annat. Tanken är att regelverken ska skapa en efterfrågan på alternativ teknik och alternativa lösningar, och att omställningen i huvudsak därmed ska kunna finansieras med privata pengar.

Ibland har unionen kritiserats för att via till exempel bidragsgivning från Innovationsfonden peka ut framtidens tekniska lösningar. Jämfört med andra aktörer, som till exempel USA och Kina, är nog sanningen att EU-politiken tvärtom i mycket högre grad lutat sig mot teknikneutrala lösningar, och att man inom EU kanske rentav vara alltför snåla med bidragsgivningen. I sin rapport 2024 till EU-kommissionen om hur den europeiska konkurrenskraften kan stärkas, frågar Mario Draghi, tidigare italiensk premiärminister och chef för Europeiska Centralbanken, varför unionens ambitiösa klimatpolitik i sådan liten grad backats upp av en aktiv industripolitik.

Efter den större översyn av unionens klimatpolitik, som gjordes 2021-2023 inom ramen för paketet ”Fit for 55”, går det att hävda att huvuddelen av det generella regelverk som krävs för att nå unionens klimatmål nu finns på plats. Samtidigt visar erfarenheten att ny teknik, nya lösningar, nya produkter haft svårare att ta över marknaderna än man räknade med när regelverken beslutades.

Delvis kan detta säkert förklaras av att medlemsstaternas nationella politik varit svagare än man utgick från när EU-politiken utformades. Länderna har till exempel inte höjt beskattningen av fossila bränslen på det sätt som man räknade med. Men förmodligen har satsningar på offensiva åtgärder som hade främjat och påskyndat klimatomställningen – och som skulle ha kunnat finansieras med auktionsintäkterna – varit otillräckliga.

Kommissionen har drivit på för att göra en större andel av auktionsintäkterna tillgängliga för klimatsatsningar på unionsnivå. Innovationsfonden och Moderniseringsfonden är ett resultat. En större omläggning har dock hittills blockerats

av medlemsstaterna, som istället slagit vakt om en modell, där huvuddelen av pengarna går till dem själva.

När kommissionen i februari 2025 sjösatte initiativet Clean Industrial Deal, föreslogs att EU, i samband med den kommande översynen av ETS1, skulle etablera en Industrial Decarbonisation Bank. Finansieringen skulle delvis komma från Innovationsfonden, men också ske genom *”ytterligare medel från delar av utsläppshandelssystemet”*. I samband med EU-ledarnas toppmöte i mars 2026, lanserades ytterligare ett stödprogram, kallat ETS Investment Booster, som på 30 miljarder euro, finansierade med intäkterna från auktioneringen av 400 miljoner utsläppsrätter inom ETS1.

En hel del talar för att kommissionens ansträngningar den här gången kommer att lyckas. Alla möjliga aktörer efterlyser ökade satsningar inte enbart på sådant som hittills prioriterats, dvs. forskning, utveckling och stöd till investeringar i ny produktion, utan också i form av rena produktionsstöd eller subventioner (typ gratistilldelningen av utsläppsrätter till flygbolag som använder SAF). Ett tänkbart utfall av den diskussion som nu pågår är att medlemsstaternas andel av auktionsintäkterna minskar och att mera pengar i stället går till olika typer av unionsövergripande innovations- och industristöd, alternativt att huvuddelen av auktionsintäkterna fortsatt tillfaller medlemsstaterna, men att regelverket för deras användning stramas upp.

### *2.1.5. Hur kan ”negativa utsläpp” genom permanenta kolupptag bli en del av utsläppshandeln?*

***Bakgrund***

Att fullständigt eliminera alla klimatutsläpp inom EU är sannolikt omöjligt. Redan för att uppnå klimatneutralitet krävs ”negativa utsläpp”, och därför måste man därför hitta sätt att ”dränera” atmosfären på koldioxid så att återstående ”residualutsläpp” kan neutraliseras.

I den nya klimatlagen konstaterar lagstiftarna (skäl 10): *”Med tanke på behovet av en balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser senast 2050 och negativa utsläpp därefter kommer naturliga och industriella upptag att spela en allt större roll i unionens ekonomi under de kommande årtiondena.”*

”Negativa utsläpp” är inget nytt, utan redan en central del av politiken. Under de senaste 30 åren beräknas det årliga nettoupptaget av kol i det europeiska landskapet och i träprodukter från EU ha uppgått till motsvarande 300-400 miljoner ton koldioxid. Detta kolupptag, ”kolsänkan”, bokförs under den så kallade LULUCF-sektorn (se 2.3).

Kolsänkan lär dock, åtminstone långsiktigt, inte räcka till. Det kolupptag kolsänkan svarar för är i huvudsak temporärt, och dessutom instabilt – storleken påverkas av klimatförändringar, nederbörd, temperatur m.m. Temporära kol-

upptag kommer därför att behöva kompletteras med permanenta, ”industriella”, upptag.

Inte heller industriella kolupptag är dock egentligen någon nyhet. Enligt utsläppshandelsdirektivet upphävs skyldigheten för verksamheter inom utsläppshandeln att lämna in utsläppsrätter om den fossila koldioxid som produceras antingen fångas in och lagras i berggrunden genom så kallad CCS, eller kemiskt binds permanent i produkter. Villkoren finns fastslagna dels i ett särskilt CCS-direktiv, dels i en förordning med de krav som gäller för att växthusgaser ska anses vara permanent kemiskt bundna i en produkt.

Den diskussion kring ”negativa utsläpp” som nu pågår handlar därför inte om fossil koldioxid, utan om att fånga in och permanent lagra koldioxid som direkt eller indirekt fångats in från atmosfären. Den EU-förordning kring certifiering av permanenta upptag, som nyligen antagits, definierar tre metoder:

- DACCS, då koldioxid fångas in direkt från atmosfären och lagras permanent i berggrunden.
- Bio-CCS eller BECCS, då atmosfärisk koldioxid fångas in efter förbränning av biomassa och sedan lagras permanent i berggrunden.
- Biokol (BCR, BioChar Removal), då kol mycket stabilt låses genom pyrolys, när biomassa (till exempel träflis) upphettas till 300-700°C i syrefri miljö.

Inledningsvis handlar permanenta, industriella kolupptag antagligen primärt inte om att uppnå ”nettonegativa utsläpp” utan om att generera ”negativa utsläppskrediter”, som anläggningar med stora, svårhanterliga fossila koldioxidutsläpp (till exempel cementfabriker eller avfallsförbränningsanläggningar) ska kunna utnyttja istället för att lämna in reguljära utsläppsrätter eller fånga in och lagra sina återstående fossila utsläpp. När det gäller bio-CCS skulle de negativa krediterna exempelvis kunna genereras genom att fånga in och lagra biogen (”icke-fossil”) koldioxid från fliseldade fjärrvärmeanläggningar eller massaindustrins sodapannor.

***Tänkbara reformer***

Enligt artikel 30.5(a) i utsläppshandelsdirektivet ska kommissionen, i sin avrapportering i juli 2026 till regeringarna och Europaparlamentet om utsläppshandeln, visa *”Hur negativa utsläpp till följd av växthusgaser som tas upp från atmosfären och lagras på ett säkert och permanent sätt kan redovisas och hur dessa negativa utsläpp kan omfattas av handeln med utsläppsrätter/…/”*.

Det vimlar av förslag kring hur säljbara ”negativa utsläppkrediter” tekniskt skulle kunna föras in i ETS1. Få förespråkar att utsläppare rakt av ska kunna lämna in en ”negativ kredit” istället för en reguljär utsläppsrätt.

I motivtexten (skäl 10) till beslutet att revidera klimatlagen markeras att ökade kolupptag bör betraktas som ett komplement, och inte en ersättning för utsläppsminskningar: ”*Arbetet med att minska inhemska utsläpp av växthusgaser bör ges prioritet och bör kompletteras av ökade upptag genom såväl naturliga som tekniska lösningar.*” Därför måste hanteringen av ”negativa krediter” och vanliga utsläppsrätter hållas isär. Det ena kan inte ersätta det andra rakt av.

Kopplat till denna diskussion finns även frågan om hur relationen mellan ”kolsänkan”, det kolupptag som sker i landskapet och träprodukter, under den så kallade LULUCF-sektorn (se avsnitt 2.3) och de industriella upptagen bör se ut. Kolsänkan kommer sannolikt under lång tid att vara helt avgörande för att hålla nere halten av växthusgaser i atmosfären. Som nämnts svarar den inom EU redan för ett årligt nettoupptag på flera hundra miljoner ton koldioxid, en nivå de industriella kolupptagen först på mycket lång sikt (om någonsin) lär kunna komma i närheten av.

Men detta kolupptag är, som sagt, inte permanent. Träd växer, dör och bryts så småningom ned, och då återgår till sist huvuddelen av den inlagrade koldioxiden till atmosfären. Hur stort det samlade nettoupptaget från till exempel skogsmark blir påverkas av hur skogen sköts, den årliga avverkningen, och hur det uttagna virket nyttjas. Genom förvaltningen av skogen kan virkestillväxt och virkesuttag påverkas. Andra viktiga faktorer som temperatur och nederbörd påverkas inte av skötseln, men har samtidigt stor betydelse för kolsänkans storlek.

EU:s vetenskapliga klimatråd har föreslagit att permanenta respektive temporära kolupptag ska hanteras i separata system, som dessutom separeras från regleringen och bokföringen av utsläppsreduktioner (nuvarande ETS1 och ESR).[20] Naturvårdsverket har dragit liknande slutsatser.

En sådan lösning utesluter inte att man skapar något typ av ”sluss” där ”negativa krediter” från permanent inlagring under vissa villkor kan föras in i utsläppshandeln (kanske även under LULUCF).

En jätteutmaning är att kostnaderna för bio-CCS, i ännu högre grad DAACS, för närvarande ligger långt över de prisnivåer som gäller inom ETS1. Det lär dröja innan priserna inom ETS1 ligger på de nivåer som krävs för att investerare på rena marknadsvillkor ska våga satsa i industriell skala. Samtidigt finns ett behov av att påskynda den tekniska utvecklingen och tillämpningen, så att konkurrenskraftiga lösningar finns på plats när industriella kolupptag om 15-20 år blir nödvändiga för att klara unionens klimatmål.

Antagligen krävs därför att medlemsstaterna och/eller unionen under flera decennier garanterar ekonomin för en successiv utveckling och utbyggnad av anläggningar för infångning, transport och lagring av koldioxid, inte minst i syf-

20 *”To ensure that both temporary and permanent removals contribute effectively to climate goals without deterring emission reductions, the EU should set three separate 2040 targets for gross emission reductions, permanent carbon dioxide removals and temporary carbon dioxide removals.”* European Scientific Advisory Board on Climate Change, 2025

te att successivt minska kostnaderna. En möjlighet som diskuterats är att införa en skyldighet för verksamheter inom utsläppshandeln att, när de lämnar in utsläppsrätter motsvarande sina utsläpp, antingen dessutom erlägga någon typ av utsläppsrelaterad avgift, där intäkten går till att subventionera permanent kolupptag, eller att ställa krav om att till den del uppfylla kraven genom att lämna in ”negativa krediter”.

Oavsett hur arbetet med ”negativa krediter” finansieras under de närmaste decennierna, kommer nya lösningar att krävas bortom 2050, när de fossila utsläppen – och därmed efterfrågan på såväl utsläppsrätter som negativa krediter från utsläppare – i princip upphört.

### *2.1.6. Att begränsa ”koldioxidläckaget” – gränsjusteringsmekanismen CBAM*

***Bakgrund***

När Sverige för 35 år sedan införde en koldioxidskatt på fossila bränslen ledde detta till att den globala efterfrågan på bland annat olja dämpades en aning. Sannolikt orsakade detta ett litet prisfall på olja, vilket i sin tur troligen ökade oljeanvändningen i resten av världen en smula. En del av den klimatnytta som uppnåddes i Sverige, neutraliserades således sannolikt av högre utsläpp i resten av världen.

Exemplet illustrerar att praktiskt taget varenda klimatpolitisk åtgärd som inte genomförs i global skala leder till någon form av ”koldioxidläckage” som neutraliserar en del av klimatnyttan.

Oron för koldioxidläckage är en förklaring till att de flesta utsläppsrätter inom EU:s nuvarande utsläppshandelssystem, ETS1, inledningsvis delades ut gratis. Utsläppshandeln skulle ge verksamheterna motiv att minska sina utsläpp, gratistilldelningen skulle garantera att extrakostnaden för utsläppsminskningen neutraliserades.

Efterhand har gratistilldelningen begränsats och trappats ned. All elproduktion, numera även flygtrafiken, är i princip helt undantagen från gratistilldelning. De riktmärken som styr industrins gratistilldelning har samtidigt skärpts. Från nästan 100 procent 2005, motsvarade gratistilldelningen 2024 knappt 50 procent av de samlade (betydligt lägre) utsläppen inom systemet.

För energianläggningar har gratistilldelningen nästan upphört, men för industrin har den under de senaste åren stadigt legat kring eller strax över 500 miljoner utsläppsrätter per år. Oftast har tilldelningen överstigit anläggningarnas utsläpp, dvs. de flesta industrier inom systemet har kunnat sälja delar av sin tilldelning (sannolikt ofta till fossileldade kraftverk).[21]

21 Till dem som vunnit mest på ETS1 hör den svenska cellulosaindustrin, som tack vare låga $CO_2$-utsläpp kunnat sälja huvuddelen av sin gratistilldelning av utsläppsrätter till andra aktörer inom systemet.

I vilken mån systemet sammantaget har försämrat den europeiska industrins konkurrenskraft är oklart. Eventuella negativa effekter är sannolikt främst kopplade till så kallade indirekta kostnader, dvs. att utsläppshandeln (i varje fall på kontinenten) har drivit upp elpriserna. Även i detta avseende har dock effekterna begränsats genom att de flesta medlemsstater (dock inte Sverige) utnyttjat möjligheten att använda upp till 25 procent av sina årliga auktionsintäkter till att subventionera ETS1-industrier med hög elanvändning. I Finland kunde 55 industrianläggningar 2023 dela på 143 miljoner euro (ca 1,5 miljarder SEK) som kompensation för högre elpriser. I Tyskland uppgick stödet samma år till 1,4 miljarder euro (Carbon Market Report 2024).

I takt med att den totala utgivningen av utsläppsrätter nu faller hastigt minskar även utrymmet för gratistilldelning. Allt fler industrier kommer att behöva köpa utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp. Detta behov uppträder samtidigt som den europeiska industrin generellt – av skäl som saknar koppling till utsläppshandeln – har problem med konkurrenskraften.[22]

För att hantera problemen har unionens regler om statsstöd luckrats upp. Medlemsstaternas möjligheter att ge ekonomiska stöd till företag har vidgats, ofta med villkor som ska gynna produkter tillverkade inom EU. Ett exempel är förslaget till Industrial Acceleration Act från mars 2026, med krav på medlemsstaterna att i sin upphandling ska välja produkter från utsläppssnål, europeisk tillverkning.

Ett antal nya, unionsövergripande stödprogram (ofta med syfte att hålla nere elpriserna) har dessutom lanserats, inte bara av kommissionen utan också av till exempel Europeiska Investeringsbanken. I samma syfte påskyndas hopkopplingen av ländernas elnät.

För att ytterligare minska risken för ”koldioxidläckage” – och samtidigt öka trycket på omvärlden att ställa om – håller CBAM, den nya mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen (Carbon Border Adjustment Mechanism) på att etableras. CBAM innebär att importörer av en handfull relativt obearbetade produkter (järn, stål, aluminium, cement, handelsgödsel, vätgas och el) till EU från och med 2026 måste betala en avgift för de koldioxidutsläpp tillverkningen av de importerade varorna beräknas ha orsakat. Avgiften erläggs i form av CBAM-certifikat, ett certifikat per ”inbäddat” ton $CO_2$.

I de flesta fall ska även ”indirekta utsläpp”, dvs. utsläpp från produktionen av den el som använts, inkluderas, men tills vidare gäller detta inte järn, stål och aluminium. Certifikaten kan köpas från kommissionen, priset följer auktionspriset på utsläppsrätter.

Redan sedan oktober 2023 är importörer av CBAM-produkter skyldiga att deklarera de utsläpp produktionen av de importerade varorna beräknas ha orsakat.

22 En viktig förklaring är att importen av billig, rörtransporterad, rysk fossilgas efter det ryska överfallet på Ukraina 2022, ersatts av dyrare, flytande så kallad LNG, importerad med fartyg, främst från USA och Qatar. Detta har inte bara höjt gaspriserna utan även elpriserna.

Nyligen fastställde kommissionen standardvärden (för respektive produkt och ursprungsland) som ska användas, såvida importören inte kan visa att de verkliga livscykelutsläppen varit lägre. För att uppmuntra och driva fram en mera detaljerad övervakning och rapportering av utsläppen i tillverkningsländerna kommer standardvärdena stegvis att höjas.

En central detalj i CBAM är att kravet på importörerna att köpa och lämna in CBAM-certifikat minskar om tillverkningen i ursprungslandet omfattas av någon typ av koldioxidprissättning, till exempel utsläppshandel eller koldioxidskatt. Som ett svar på CBAM förbereder därför ett antal länder just nu – ofta med direkt hänvisning till CBAM – att införa precis denna typ av åtgärder, ofta i uttalat syfte att säkra att exporten till EU helt eller delvis ska undgå att drabbas av extrakostnader på grund av CBAM.

För 2026 måste importörerna köpa CBAM-certifikat motsvarande 2,5 procent av de beräknade livscykelutsläppen, en andel som successivt stiger till 100 procent 2034.[23] På motsvarande sätt minskar gratistilldelningen av utsläppsrätter till motsvarande produktion inom unionen. 2034 försvinner gratistilldelningen helt till de berörda verksamheterna.[24]

### *Tänkbara reformer*

Strax före jul 2025 presenterade kommissionen ett antal förslag till reformer av CBAM-systemet. Från och med 2028 föreslås systemet utvidgas till att även omfatta ”nedströms” produkter. Kravet på att köpa och lämna in CBAM-certifikat ska inte längre enbart omfatta relativt obearbetade järn-, stål- och aluminiumprodukter, utan även mera förädlade varor med högt metallinnehåll inom sammanlagt 180 områden – omfattande allt från häftklamrar till lastbilar och kylskåp.

Parallellt föreslår kommissionen ett nytt, tillfälligt stöd 2028-2029 för företag som tillverkar handelsgödsel eller järn-, stål- och aluminiumprodukter i form av en ”Tillfällig fond för avkarbonisering”. Med hjälp av pengar från fonden ska företag med sådan tillverkning kunna stärka sin konkurrenskraft genom att snabbare pressa ned sina utsläpp och därmed kostnaderna under ETS1. Fonden föreslås finansieras med intäkter från försäljningen av CBAM-certifikat. På sikt vill kommissionen se ett mera permanent stöd.

Förslagen hanteras just nu av Europaparlamentet och regeringarna.[25]

Samtidigt diskuteras att utvidga CBAM till helt nya områden. Senast 31 december 2026 ska kommissionen rapportera till regeringarna och Europaparlamentet

23 För CBAM-certifikat som ska täcka utsläpp från import första kvartalet 2026 har priset nyligen fastställts till 75,36 euro per styck. Hur intäkterna från CBAM-certifikaten ska användas är ännu oklart. Kommissionen vill att 25 procent ska gå till medlemsstaterna, medan resten ska stanna hos kommissionen, men frågan är ännu inte avgjord.

24 Notera att för verksamheter inom EU som INTE berörs av CBAM kommer gratistilldelning enligt riktvärdena att fortsätta.

25 Den svenska regeringens position framgår av de så kallade faktapromemorior som regeringskansliet tagit fram: CBAM-utvidgningen och Avkarboniseringsfonden.

hur kvotplikten för hållbart flygbränsle (se avsnitt 2.1.9 ”Flyget”) fungerat. Med hänvisning till risken för att kvotplikten kan leda till *”koldioxidläckage och snedvridning av konkurrensen inom internationell luftfart”* ska i rapporten ingå en bedömning om CBAM-förordningen bör utvidgas genom att på något sätt inkludera internationell luftfart (artikel 17.5, förordning 2023/2405).

Under 2027 väntas kommissionen komma med ytterligare förslag om att utvidga CBAM, dels ”nedströms” (genom att inkludera fler vidareförädlade produkter), men också genom att addera nya material, till exempel plaster och kemikalier.

### *2.1.7. Avfallsförbränning – obligatorisk inkludering i ETS1*

***Bakgrund***

Definitionsmässigt omfattas förbränning av det som brukar kallas kommunalt avfall inte av utsläppshandelssystemet, ETS1. Detta gäller såvida inte de anläggningar där avfallet eldas har som huvudsyfte att leverera fjärrvärme eller producera el.

I Sverige sker nästan all avfallsförbränning i anläggningar vars huvudsyfte anses vara just att leverera fjärrvärme och el, och därför måste anläggningarna lämna in utsläppsrätter för de utsläpp av fossil koldioxid som orsakas. Huvuddelen av utsläppen är kopplade till avfallets innehåll av petroleumbaserad plast. 2023 beräknas avfallsförbränningsanläggningar ha orsakat ungefär 7 procent av de samlade bruttoutsläppen i Sverige. En del av anläggningarnas kostnader har hittills kompenserats genom gratistilldelning av utsläppsrätter, men denna är nu på väg att fasas ut.

I de flesta medlemsstater är anläggningarnas huvudsyfte istället just att förbränna avfall, inte att leverera energi och el. Därför omfattas de för närvarande inte av utsläppshandeln, utsläppen bokförs istället under den så kallade ESR-sektorn. Detsamma gäller utsläpp av metan och lustgas från avfallsdeponier.

Sätten att hantera avfall skiljer sig kraftigt mellan medlemsstaterna. I flera länder hamnar fortfarande nästan allt avfall (inklusive matavfall och brännbart material) på deponi, med stora utsläpp av metan och lustgas. Den samlade klimatpåverkan från avfallsdeponier inom EU beräknas vara nästan dubbelt så stor som från avfallsförbränning.

Hur stora de fossila utsläppen från avfallsförbränningen blir bestäms till stor del av hur mycket plast avfallet innehåller. Avfallsföretagen försöker styra undan plast från förbränning till återvinning via till exempel differentierade avgifter och egen sortering, men möjligheterna att (till rimliga kostnader) reducera de plastvolymer som går till förbränning är begränsade.

I drygt hälften av medlemsstaterna finns olika typer av avfallsskatter som syftar till att minska både mängder, kostnader och utsläpp.[26],[27]

Varje medlemsstat måste dessutom till unionen betala en skatt på ca 0,80 euro per kg icke återvunnet plastförpackningsmaterial.

För att hantera de stigande kostnaderna som följer av utsläppshandeln förbereder flera svenska avfallsförbränningsanläggningar koldioxidinfångning. Om den infångade koldioxiden lagras permanent i berggrunden, ställs inte längre några krav på anläggningarna att lämna in utsläppsrätter.[28]

### *Tänkbara reformer*

I utsläppshandelsdirektivet (artikel 30.7) sägs att kommissionen senast 31 juli 2026 ska presentera en rapport *"i vilken den ska bedöma möjligheten att inkludera kommunala avfallsförbränningsanläggningar i EU:s utsläppshandelssystem, bland annat i syfte att inkludera dem från och med 2028*".

Kommissionen ska samtidigt bedöma om det är möjligt och lämpligt att samtidigt inkludera utsläpp från avfallsdeponier i handelssystemet.

För Sverige skulle de diskuterade förändringarna sannolikt inte göra stor skillnad. Här omfattas redan i princip all avfallsförbränning av utsläppshandel. Deponering av kommunalt avfall har i stort sett upphört. I de flesta andra medlemsstater skulle en inkludering i utsläppshandeln däremot driva upp kostnaderna för avfallsförbränning, i vissa fall sannolikt rejält.

Om inkluderingen i utsläppshandeln gör alternativet förbränning dyrare finns en risk att ännu större volymer avfall istället hamnar på deponi. Om utsläppshandel är ett smart sätt att hantera utsläpp från deponier kan samtidigt ifrågasättas. I Sverige har frågan istället lösts genom förbud. Nya Zealand har dock inkluderat vissa deponier i sitt utsläppshandelssystem.

I bakgrunden spökar dessutom den mera övergripande frågan om hur samhället ska få kontroll över, och helst begränsa, flödena av petroleumbaserad plast. Idag finns nästan inga restriktioner mot att använda plast i snart sagt alla sammanhang. Kostnaden för de klimatutsläpp plasten orsakar när den förbränns tas inte ut där det borde ske, dvs. innan plasten förs ut på marknaden, utan först när den eldas upp, och då hamnar kostnaden på soptaxan, fjärrvärmetaxan eller elräkningen.

Frågan om att obligatoriskt inkludera all avfallsförbränning i ETS1 går uppenbarligen inte att hantera isolerat, utan måste kombineras med en rad andra initiativ som till exempel kan handla om krav om ökad andel återvunnen plast

26 https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-landfill-taxes-on?utm_source=chatgpt.com
27 https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-taxes-on-the
28 Om en del av den infångade koldioxiden är biogen, dvs. bildats av biomassa, kan inlagringen komma att generera "negativa utsläppskrediter" (se avsnitt 2.1.5).

i nya produkter, ett unionsövergripande förbud mot deponier, begränsning av antalet tillåtna typer av plast.

### *2.1.8. Flyget*

***Bakgrund***

**Utsläppshandel.** Sedan 2012 omfattas i princip all flygtrafik mellan flygplatser inom EES av utsläppshandeln ETS1. Tills nyligen har gratistilldelningen av utsläppsrätter till flygbolagen varit mycket generös, men från och med 2026 har den i princip helt upphört. Liksom andra deltagare i utsläppshandeln (ETS1) måste flygbolagen lämna in en utsläppsrätt för varje ton fossil $CO_2$ deras flygningar inom EES har orsakat. Genom separata avtal gäller ETS1 även för alla flygningar från EES till flygplatser i Schweiz och Storbritannien.[29] Medan utsläppen från andra verksamheter inom utsläppshandeln har minskat, stiger flygets utsläpp. Efter en nedgång i samband med covidpandemin ligger de nu på ungefär samma nivå som 2019.

**Höghöjdseffekter.** Utöver utsläppen av koldioxid bidrar även flygets utsläpp av vattenånga, avgaser och partiklar på hög höjd till klimatförändringar genom så kallade höghöjdseffekter. Utsläppen bidrar till bildning av kondensstrimmor, som främst består av ispartiklar, som under vissa atmosfäriska förhållanden kan ha en stark (men oftast kortvarig) växthuseffekt. För att ge underlag för åtgärder som begränsar höghöjdseffekterna är flygtrafiken inom EU sedan 2025 skyldig att rapportera utsläpp som bedöms påverka höghöjdseffekten.

**Kvotplikt ”hållbart flygbränsle”.** Sedan 2025 omfattas de företag som levererar flygbränslen vid större EU-flygplatser av en kvotplikt. Den innebär att en växande andel av flygbränslet (i volym räknat) måste utgöras av ”hållbart flygbränsle” (Sustainable Aviation Fuel, SAF). 2025-2029 är kvotplikten 2 procent. Från och med 2030 höjs den till 6 procent, varav 1,2 procentenheter måste utgöras av ”syntetisk SAF”, i praktiken så kallat e-bränsle, dvs. flygbränsle som tillverkats av vätgas och koldioxid. Kvotplikten skärps successivt till 2050 70 procent, varav hälften, 35 procent, måste utgöras av syntetisk SAF. För den del av flygbränslet som utgörs av SAF behöver flygbolagen inte lämna in några utsläppsrätter.

Kvotplikten leder inte till att de samlade utsläppen inom EU minskar – storleken på de samlade ETS1-utsläppen styrs ju i princip enbart av hur många utsläppsrätter som ges ut.[30] Huvudsyftet med kvotplikten är istället att skapa en garanterad efterfrågan på ”hållbart flygbränsle”, för att säkra lönsamheten för, och därmed påskynda, investeringar i produktionsanläggningar.

29 Bägge dessa länder har egna system för utsläppshandel som inkluderar utsläpp vid flygningar från dessa länder till flygplatser inom EES.

30 Eftersom kvotplikten omfattar allt flygbränsle som tankas inom EU, leder den däremot till lägre utsläpp även vid flygningar *från* europeiska flygplatser *till* resten av världen.

| Från och med | Volymandel ”hållbart flygbränsle”, SAF | varav ”syntetisk SAF” |
|---|---|---|
| 2025 | 2% | |
| 2030 | 6% | 1,2% |
| 2032 | | 2% |
| 2035 | 20% | 5% |
| 2040 | 34% | |
| 2045 | 42% | |
| 2050 | 70% | 35% |

**Tabell 2.** Krav om ökad inblandning av ”hållbara flygbränslen” vid tankning på större flygplatser inom EES. Källa: Förordning (EU) 2023/2405

**Riktad gratistilldelning av utsläppsrätter.** Inom ETS1 finns sedan 2024 ytterligare en stimulans för SAF-användning. Den innebär att flygbolag som använt SAF för flygningar som omfattats av ETS1, kompenseras för den extrakostnad detta inneburit. Kompensationen varierar mellan 50 och 100 procent av extrakostnaden och sker i form av gratistilldelning av utsläppsrätter. Incitamentet är således dubbelt: Genom att använda SAF slipper flygbolaget lämna in utsläppsrätter samtidigt som användningen leder till gratis tilldelning av utsläppsrätter. Men systemet ska alltså i första hand ses som ett sätt att garantera en viss efterfrågan på SAF.

**CORSIA – globalt utsläppskompensationssystem.** Parallellt har FN:s luftfartsorgan ICAO utvecklat det globala klimatkompensationsprogrammet CORSIA, som omfattar all internationell flygtrafik, dvs. allt flyg från en flygplats i ett land till en flygplats i ett annat land (i detta sammanhang betraktas flyg inom EES som inrikestrafik och berörs således inte av CORSIA). Om de totala $CO_2$-utsläppen från den flygtrafik som omfattas av CORSIA överstiger 85 procent av utsläppen från motsvarande trafik 2019, måste alla flygbolag som utför CORSIA-flygningar på ett likartat sätt kompensera en andel av sina utsläpp.

Kompensationen ska ske genom internationella utsläppskrediter från certifieringsprogram som godkänts av ICAO (för europeiska flygbolag krävs även klartecken från kommissionen). ICAO:s långsiktiga mål är att den internationella luftfarten senast 2050 ska vara klimatneutral.

Frågetecknen kring CORSIA är dock många. Sedan 2021 har systemet tillämpats på frivillig basis. De flesta av världens länder deltar, men inte stora aktörer som Kina, Indien, Ryssland och Brasilien. Från och med 2027 är dock alla

medlemsstater i ICAO (i praktiken alla världens länder) skyldiga att medverka.[31] Hur obligatoriet kommer att respekteras är oklart.

Om alla länder deltar på det sätt regelverket kräver, och den internationella flygtrafiken fortsätter att växa, kommer efterfrågan på CORSIA-krediter sannolikt att bli mycket stor. Trots denna prognos är priserna inom den så kallade terminshandel med CORSIA-krediter som pågår betydligt lägre än inom ETS1: i april 2026 13-14 dollar per ton. Det kan tolkas som att marknadsaktörerna är osäkra på om regelverket kommer att tillämpas som det är tänkt.

Klimatnyttan hos de kreditprogram som godkänts är dessutom ifrågasatt. Huvuddelen av de ca 32 miljoner krediter som hittills certifierats är kopplade till olika projekt för temporära kolupptag (oftast trädplantering) eller energisnåla spisar.

USA har deltagit i CORSIA sedan starten. Det betyder att amerikanska flygbolag är skyldiga att senast 30 november 2027 lämna in CORSIA-krediter för perioden 2024-2026. Huruvida en regering ledd av Donald Trump kommer att tvinga amerikanska flygbolag att göra detta framstår dock som osäkert. Utan amerikanskt deltagande är det inte självklart att andra större aktörer kommer att ställa krav på sina flygbolag att efterleva regelverket.

Flygbranschen motsätter sig samtidigt regionala regleringar, typ ETS1, och vill i stället enbart ha ett globalt system, vilket i nuläget är CORSIA.

**Om inte CORSIA fungerar ska ETS1 utvidgas.** EU har länge verkat för en kraftfull global reglering av flygets klimatpåverkan, men 2009, efter många år när inget hade hänt, beslöt unionen att från och med 2012 inkludera flyget i den egna utsläppshandeln. Unionen har välkomnat men samtidigt varit kritisk till CORSIA. Enligt nuvarande utsläppshandelsdirektiv ska kommissionen senast under juni 2026 rapportera till regeringarna och Europaparlamentet hur CORSIA fungerar. Om inte minst ett av två krav, kopplade till CORSIA, uppfyllts, uppmanas kommissionen att då föreslå hur ETS1 från och med 2027 även kan inkludera flyg från flygplatser inom EES till flygplatser utanför EES (trafik som alltså då redan bör omfattas av CORSIA). Ett sådant förslag ska kommissionen presentera

a) om ICAO inte senast före utgången av 2025 har skärpt CORSIA-reglerna, eller

b) om inte minst 70% av den internationella luftfartens utsläpp omfattas av CORSIA.

I nuläget har inget av dessa krav uppfyllts.

Om ETS1 utvidgas till att även omfatta flygningar från EES till resten av världen kommer dessa flygningar i de flesta fall således att omfattas av både ETS1

31 För flygtrafik till/från stater som tillhör kategorierna Least Developed Countries (LDCs), Small Island Developing States (SIDS) och/eller Landlocked Developing Countries (LLDCs) är kompensationskravet dock frivilligt.

och CORSIA. I direktivet sägs att i så fall ska flygbolagen kompenseras för sin CORSIA-kostnad.

**Utsläppshandel för flyg till icke-CORSIA-länder.** Även om något av villkoren a) och b) ovan uppfyllts, ska det förslag kommissionen redovisar i juni 2026 innebära att flygningar från EES till länder som *inte* deltar i CORSIA från och med 2027 ska omfattas av ETS1, dvs. flygbolagen skulle då bli skyldiga att lämna in utsläppsrätter för alla flygningar från EU till icke-CORSIA-länder.

***Tänkbara reformer***

Frågan om flygets framtid inom ETS1 måste rimligen hanteras som en del i den större översyn av utsläppshandeln som kommissionen väntas redovisa under juli 2026, månaden efter CORSIA-rapporten.

Eftersom inget av de bägge CORSIA-kopplade kraven som nämns i direktivet uppfyllts borde det hela sluta med att ETS1 utvidgas så att även allt flyg från EES till resten av världen inkluderas. Med tanke på bland annat den allmänna skakigheten i EU:s internationella relationer, flygindustrins hårda motstånd, de prishöjningar på flygbränsle som följt i spåren av krigshandlingarna kring Persiska Viken m.m., ter det sig dock osäkert om den utvidgning nuvarande lagstiftning siktar mot kommer att bli av.

Hur USA tänker förhålla sig till såväl ICAO som CORSIA är oklart. Om USA väljer att inte delta i CORSIA – kan unionen stå fast vid ambitionen att införa utsläppshandel på flygningar till USA?

Beträffande kvotplikten handlar osäkerheten främst om i vilken mån produktionen av ”hållbara flygbränslen” kommer att öka tillräckligt snabbt för att drivmedelsbolagen ska kunna uppfylla inblandningskraven. Oron gäller i första hand kravet om 1,2 procent syntetisk SAF från och med 2030.

I syfte att minska oron, och skynda på utbyggnaden av ny produktionskapacitet, utlovade kommissionen i november 2025 ökat ekonomiskt stöd. En ”eSAF Early Movers Coalition” har bildats där ett antal regeringar (däribland dock ej den svenska) lovar att erbjuda leverantörerna de både kort- och långsiktiga avtal med garanterade priser, som sannolikt krävs för att få igång investeringarna. I slutet av 2027 ska kommissionen rapportera hur de första åren med kvotplikten fungerat. Då kan förslag om ändringar komma.

För att motverka att kvotplikten leder till *”koldioxidläckage och snedvridning av konkurrensen inom internationell luftfart”* ska kommissionen senast 31 december 2026, i en rapport till regeringarna och Europaparlamentet, göra en bedömning om CBAM-förordningen bör utvidgas så att även internationell luftfart omfattas (artikel 17.5, förordning 2023/2405).

Före utgången av 2027 ska kommissionen dessutom presentera förslag om hur flygets höghöjdseffekter kan inkluderas i ETS1. Om denna ambition ligger fast är oklart. Sedan uppdraget lämnades har kunskapen om höghöjdseffekterna ökat dramatiskt. Det visar sig att de varierar kraftigt mellan olika flygningar, i princip

utan något samband med utsläppen av fossil koldioxid. Hur starka höghöjdseffekter en flygning orsakar, anses istället främst bero på lokala atmosfäriska förhållanden, årstid, ljusförhållande etc. Det innebär att effekterna sannolikt begränsas mest effektivt genom att anpassa flygrutterna efter aktuella atmosfäriska förhållanden, vilket i så fall främst skulle handla om nya, internationella regler för trafikledningen av flyget. Nyligen har dock en grupp välrenommerade tyska och nederländska experter presenterat en skiss för hur flygets höghöjdseffekter skulle kunna omfattas av utsläppshandeln.

### *2.1.9. Sjöfarten*

***Bakgrund***

**Utsläppshandel.** Sedan 2024 omfattas praktiskt taget all sjöfart med större fartyg mellan EES-hamnar av ETS1 (även utsläpp när fartygen ligger vid kaj omfattas). Dessutom inkluderas hälften av de utsläpp som sker vid trafik mellan hamnar inom respektive utanför EES (bägge riktningar). Kravet gäller alla fartyg med en så kallad bruttodräktighet över 5 000. Tillsammans beräknas dessa fartyg svara för 90 procent av den europeiska sjöfartens $CO_2$-utsläpp.

Från och med 2026 utvidgas tillämpningen till att även gälla fartygens utsläpp av metan och lustgas, en regel som har störst påverkan på fartyg som drivs med LNG, flytande fossilgas.

**Reduktionsplikt.** Från och med 2025 måste rederierna se till att livscykelutsläppen från de bränslen som används på fartygen successivt minskar. Bränslekravet gäller alltså inte enbart utsläppen från fartygens skorstenar utan handlar om de samlade livscykelutsläppen – ”from well-to-wake”.[32]

Kraven kan mötas genom att blanda in förnybara bränslen, men också genom att välja bränslekvaliteter som orsakar lägre utsläpp än snittet.

Ett skäl till att EU valt att reglera sjöfartsbränslena genom en reduktionsplikt är att IMO, FNs sjöfartsorgan, använder denna modell. Våren 2025 enades organisationens miljökommitté om att från och med 2027 införa ett globalt krav om en övergång till fartygsbränslen med allt lägre livscykelutsläpp. Vid överträdelser skulle en avgift tas ut, där intäkterna skulle användas för att ekonomiskt stötta omställningen. När reglerna slutligen skulle klubbas hösten 2025 hoppade dock ett antal viktiga aktörer, bland annat USA men dessutom några av EU:s medlemsstater (Cypern och Grekland) av, vilket tillsvidare satt stopp för genomförandet.

32 Systemet har samma principiella konstruktion som den svenska reduktionsplikten för bensin och diesel.

| | Reduktionsplikt, sjöfartsbränsle |
|---|---|
| 2025 | 2% |
| 2030 | 6% |
| 2035 | 14,50% |
| 2040 | 31% |
| 2045 | 62% |
| 2050 | 80% |

**Tabell 3.** Kraven på minskade livscykelutsläpp från sjöfartsbränslen i EU-anknuten sjöfart i förhållande till ett standardvärde för fossilt bränsle (91,16 g $CO_2$ per MJ).
Källa: Förordning (EU) 2023/1805.

### *Tänkbara reformer*

Att IMO 2025 inte kunde enas om en global, marknadsbaserad, reglering av sjöfartens utsläpp innebär att EU:s planer på att anpassa ETS1 till de förväntade nya, globala reglerna, har ställts in.

Istället kan det bli aktuellt för EU att ensidigt utvidga ETS1 till att omfatta mer än hälften av utsläppen från trafiken mellan EES och resten av världen. Enligt artikel 3gg i utsläppshandelsdirektivet ska kommissionen presentera ett sådant förslag om IMO inte senast 2028 tagit beslut om *”en global marknadsbaserad åtgärd för att minska växthusgasutsläppen från sjötransporter i linje med målen i Parisavtalet”*, vilket alltså inte verkar inträffa.

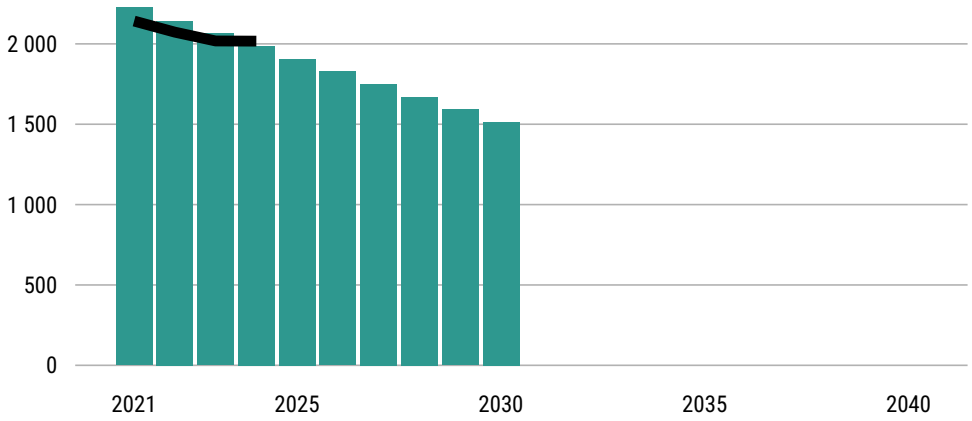
En annan åtgärd, som efterlyses i nuvarande direktiv och som lär komma, är en beställning till kommissionen att senast i december 2026 lämna förslag om hur även fartyg med en bruttodräktighet ned till 400 kan inkluderas i utsläppshandeln. Nuvarande dräktighetsgräns på 5000 för såväl utsläppshandeln som reduktionsplikten anses leda till att en del frakter tas över av mindre fartyg, som inte omfattas av nuvarande regler.

## 2.2. Ansvarsfördelningsförordningen, Effort Sharing Regulation, ESR

**Uppdrag till kommissionen – avsnitt 2.2 och 2.3**

Stoppdatum: 31 december 2026

Hur kraven på medlemsstaterna att minska utsläppen utanför ETS2, samt kolupptaget i landskapet och träprodukter (LULUCF) i framtiden bör se ut.[33]




**Figur 5. Tilldelning av utsläppsutrymme inom ESR-sektorn 2021-2030, samt utsläpp 2021-2024, miljoner ton $CO_{2eq}$ per år.**
Notera: Under perioden 2021-2030 delar EU:s medlemsstater på ett totalt utrymme för utsläpp utanför utsläppshandeln ETS1 på knappt 19 miljarder ton $CO_{2eq}$. För varje år tilldelas respektive medlemsstat en andel av det gemensamma utsläppsutrymmet, Sveriges andel är drygt 1,4 procent. En medlemsstat som haft lägre utsläpp än sin tilldelning kan sälja "överprestationen" till en annan medlemsstat. Som framgår var de samlade ESR-utsläppen 2021-2023 något lägre än det totalt tilldelade utrymmet, 2024 något högre.
Källa: EEA, EU:s miljöbyrå

### *Bakgrund*

Av unionens samlade utsläpp hanteras ca 40 procent inom ETS1, resten under ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR). Av ESR-utsläppen orsakas ungefär tre fjärdedelar av förbränning av fossila bränslen – hälften inom trafiken, hälften vid uppvärmning av bostäder, lokaler, lätt industri etc. Återstoden, dvs. ungefär en fjärdedel av ESR-utsläppen, utgörs i första hand av jordbrukets utsläpp av metan ($CH_4$) och lustgas ($N_2O$), men också metan-utsläpp från kolgruvor, gasledningar, avfallsdeponier m.m., samt utsläpp av fluorerade växthusgaser.

33 Öppen konsultation 9 februari 2026

Ansvaret för att minska ESR-utsläppen ligger på medlemsstaterna. I förordningen tilldelas varje medlemsstat en årlig utsläppskvot, baserad på landets ESR-utsläpp 2005 och landets BNP per capita 2013. Rikare medlemsstater måste minska utsläppen snabbare än fattigare. Den svenska tilldelningen 2030 motsvarar en halvering av utsläppen jämfört med 2005. Medlemsstaternas årliga tilldelning av utsläppsutrymme 2021-2030 minskar i princip linjärt ned till målnivån 2030. Bortom 2030 finns ännu inga beslut om tilldelning av utsläppsutrymme. För att fortsatt reglera dessa utsläpp krävs därför nya beslut.

Det som egentligen regleras är dock respektive medlemsstats samlade utsläpp 2021-2030. Enskilda år kan ett medlemsland därför släppa ut mer än sin årliga tilldelning. Är utsläppen mindre än tilldelningen, kan ”överprestationen” utnyttjas kommande år, eller säljas till en annan medlemsstat. Är ESR-utsläppen 2021-2030 tvärtom större än tilldelningen måste medlemsstaten köpa utrymme från en annan medlemsstat. Slutredovisningen (inklusive eventuella transaktioner) för perioden 2021-2030 kommer att ske 2032. Om den slutliga redovisningen visar att en medlemsstat släppt ut mera än sin tilldelning innebär detta ett brott mot EU-lagstiftningen, vilket kommissionen i princip är skyldig att anmäla till EU-domstolen.

ESR- och LULUCF-sektorerna (se avsnitt 2.3) är i viss mån sammankopplade. Om en medlemsstat inte utnyttjar hela ESR-utrymmet 2021-2030, kan överprestationen utnyttjas för att klara kravet om kolupptag under LULUCF-förordningen (se avsnitt 2.3).

***Tänkbara reformer***

Några medlemsstater ser ut att kunna klara ESR-kraven 2021-2030 utan svårigheter, men för andra (inklusive Sverige) verkar det bli problem (Climate Action Progress Report 2025). Om överträdelserna begränsas till några få medlemsstater, lär kommissionen inte tveka att dra dessa inför EU-domstolen. Skulle däremot många länder beröras, kan kommissionen istället föreslå att regelverket på något sätt justeras, kanske redan i det förslag om en mera långsiktig reformering av ESR som väntas i slutet av 2026. För att en sådan justering inte ska hota unionens lagstadgade 2030-mål lär den behöva kombineras med att kraven i utsläppshandelsdirektivet, eller LULUCF-förordningen, på något sätt parallellt skruvas åt.

På längre sikt är det osäkert vilka verksamheter som kommer att omfattas av ESR, om hela konceptet görs om, eller kanske rentav slopas. I det stora reformpaketet ”Fit for 55”, som kommissionen presenterade 2021, föreslogs att jordbrukets utsläpp av metan och lustgas från och med 2031 inte längre skulle bokföras under ESR, utan istället (tillsammans med en del andra icke-$CO_2$-utsläpp) från och med 2031 skulle föras samman med nuvarande LULUCF-sektorn till en ny ”AFOLU”-sektor (Agriculture, FOrestry and Land-Use). Kommissionen föreslog ett mål om att uppnå klimatneutralitet inom AFOLU redan 2035 – i praktiken

genom att låta ökade kolupptag i skogslandskapet kompensera för jordbrukets fortsatta utsläpp av metan och lustgas.

Parallellt tog kommissionen sikte på att slå samman de bägge utsläppshandelssystemen ETS1&2 en bit in på 2030-talet.

Förslaget om en ny AFOLU-sektor föll den gången inte i god jord. Däremot skrev lagstiftarna i utsläppshandelsdirektivet (artikel 30i) in en beställning till kommissionen att senast 31 oktober 2031 rapportera om förutsättningarna att slå samman de bägge utsläppshandelssystemen.

Om handelssystemen slås samman skulle praktiskt taget alla utsläpp av fossil koldioxid inom unionen regleras inom ett enda utsläppshandelssystem. Flera faktorer talar för en sådan lösning:

- Med nuvarande regler kommer bägge systemen inom kort att krympa snabbt, vilket kan försvåra en fungerande handel. Redan om 6-7 år kommer deras sammanlagda utgivning av utsläppsrätter att vara mindre än dagens utgivning inom ETS1, för att därefter snabbt minska ytterligare. Med en sammanslagning skulle denna problematik kunna begränsas.
- I den nya klimatlagen understryks på flera ställen behovet av ”konvergens”, dvs. att skillnaderna i kraven på medlemsstaterna bör minska. En gemensam utsläppshandel med samma koldioxidpris för alla utsläpp inom unionen vore ett steg mot konvergens.

Om de fossila bränslena lyfts ur ESR förändras medlemsstaternas roll inom unionens klimatpolitik. En variant är att de fortsatt ansvarar för ett ”rest-ESR” fokuserat på att minska utsläppen av andra växthusgaser än fossil koldioxid, främst metan och lustgas från jordbruket.

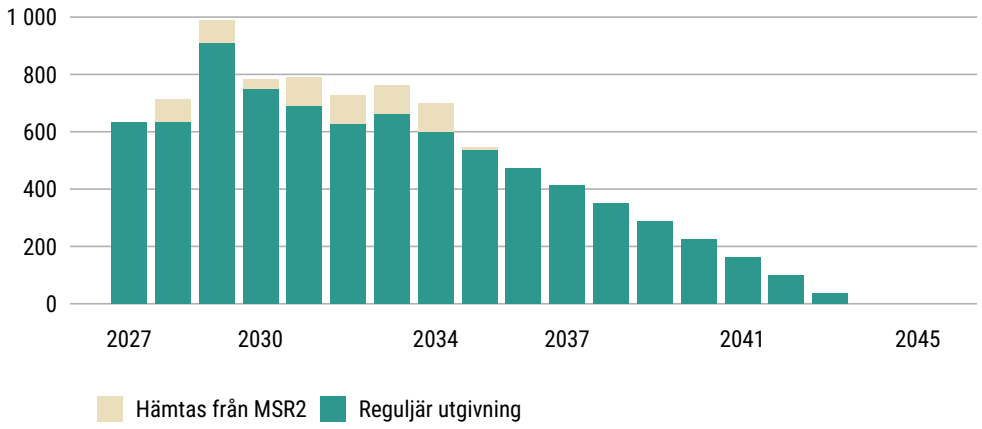
Ur ett unionsperspektiv ter det sig antagligen logiskt att hantera allt som har med fossila bränslen i ett enda utsläppshandelssystem, och allt övrigt – som oftast har med den lynniga, naturliga kolcykeln att göra (LULUCF, metan, lustgas etc.) – på ett annat sätt. Så enkelt fungerar dock sällan politiken. I den reviderade klimatlagen finns tvärtom formuleringar som snarare syftar till att förhindra att krav på minskade utsläpp från jordbruket resp. ökade kolupptag i skogen, kopplas samman.[34]

Ett tänkbart alternativ är att behålla ungefär nuvarande arkitektur och gränsdragningar ytterligare några år in på 2030-talet. I längden är dock en omstrukturering nog oundviklig, och frågan är vad man vinner på att skjuta upp förändringar.

I den konsultation från kommissionen där ESR-sektorns framtid berörs, hanteras även LULUCF (se avsnitt 2.3).

34 I klimatlagens artikel 4.5(d) uppmanas kommissionen i sina förslag ta hänsyn till *”Koldioxidupptags realistiska bidrag till de totala utsläppsminskande insatserna, samtidigt som osäkerheterna avseende naturliga upptag beaktas och det säkerställs att eventuella underskott inte inverkar negativt på andra ekonomiska sektorer/…/”*

### *2.2.1. ETS2, den nya utsläppshandeln*




**Figur 6. Auktionering ETS2-utsläppsrätter, milj, per år**
Notera:De blå staplarna illustrerar hur den "reguljära" utgivningen av ETS2-utsläppsrätter kommer att ske efter den ändring som beslutades i samband med revideringen av EU:s klimatlag. Orange staplar är en prognos över den ytterligare auktionering som kommer att ske om kommissionens förslag till ändring av reglerna för MSR2 (den reserv med utsläppsrätter, som är kopplad till ETS2) fastställs. Figuren är baserad på direktiv 2003/87, kapitel IVa samt förslag till justering av beslut 2015/1814.

***Bakgrund***

I januari 2028 öppnar EU ytterligare ett unionsövergripande utsläppshandelssystem, populärt kallat ETS2. Från och med då blir företag som säljer fossila bränslen (till exempel fossil bensin och diesel) skyldiga att i efterhand lämna in utsläppsrätter motsvarande de utsläpp av fossil koldioxid som förbränningen av de försålda bränslena beräknas orsaka.

Ursprungligen skulle systemet ha öppnats redan i januari 2027, men i samband med revideringen av klimatlagen bestämdes att starten skulle skjutas upp ett år. Auktioneringen av utsläppsrätter kommer däremot att inledas enligt det ursprungliga schemat, dvs. i januari 2027.

Alla ETS2-utsläppsrätter kommer att föras ut på marknaden genom offentliga auktioner. Ingen gratistilldelning kommer att ske.

Auktionsintäkterna från ETS2 kommer i sin helhet att tillfalla medlemsstaterna, antingen direkt eller via den sociala klimatfonden (som i Sverige satsas på den elbilspremie, riktad till låginkomsttagare utanför storstadsområdena, som nyligen införts).

Till systemet kopplas en marknadsstabilitetsreserv, MSR2, som redan från start innehåller 600 miljoner ETS2-utsläppsrätter. Om auktionspriserna under första åren går över en viss brytpunkt, kommer utsläppsrätter att hämtas från

MSR2 och auktioneras utöver plan. Samma sak händer om antalet utgivna, men outnyttjade utsläppsrätter (”TNAC2”) faller under en viss brytpunkt.

ETS2 kommer att leda till att priserna på fossila bränslen, bland annat drivmedel, kommer att stiga i hela unionen, i princip lika mycket överallt. Hur stor prisökningen blir beror på vad utsläppsrätterna kommer att kosta, vilket avgörs vid auktionerna.

***Tänkbara reformer***

I december 2025, strax efter att regeringarna och Europaparlamentet enats om att skjuta upp starten för ETS2, presenterade kommissionen förslag om ytterligare ett antal förändringar av systemet. Syftet är att minska risken för att utsläppsrätterna ska bli väldigt dyra, särskilt inledningsvis.

Jämfört med gällande regelverk innebär förslagen att villkoren för när ytterligare utsläppsrätter ska hämtas från MSR2 och auktioneras ut utöver plan, mildras.

Hur höga priserna inom systemet blir avgörs ytterst av hur efterfrågan på fossila bränslen utvecklas. Om elektrifieringen av bilparken accelererar, samtidigt som återstående gas-, olje-, och kolpannor på kontinenten snabbt ersätts av värmepumpar och energieffektivisering, kommer utsläppsrätterna att bli billiga. Drar omställningen ut på tiden kommer de att bli dyra.

Genom den sociala klimatfonden får samtliga medlemsstater möjlighet att få fart på omställningen redan innan den prishöjning på fossila bränslen ETS2 väntas orsaka, från och med 2028 slår igenom. Europeiska Investeringsbanken har dessutom erbjudit sig att förskottera auktionsintäkter till medlemsstaterna för att skynda på utfasningen av de fossila bränslena.

Kommissionens förslag kommer att förhandlas inom och mellan regeringarna och Europaparlamentet under 2026.

### *2.2.2. $CO_2$-regler för lätta fordon (personbilar och lätta bussar/ lastbilar)*

***Bakgrund***

2023 skärptes den EU-förordning som sätter normer för utsläppen av koldioxid per km från nya personbilar och lätta nyttofordon (lätta lastbilar/bussar). Genom skärpningen blir det lättare för medlemsstaterna att leva upp till ESR, men den bidrar också till att hålla nere priserna inom ETS2.

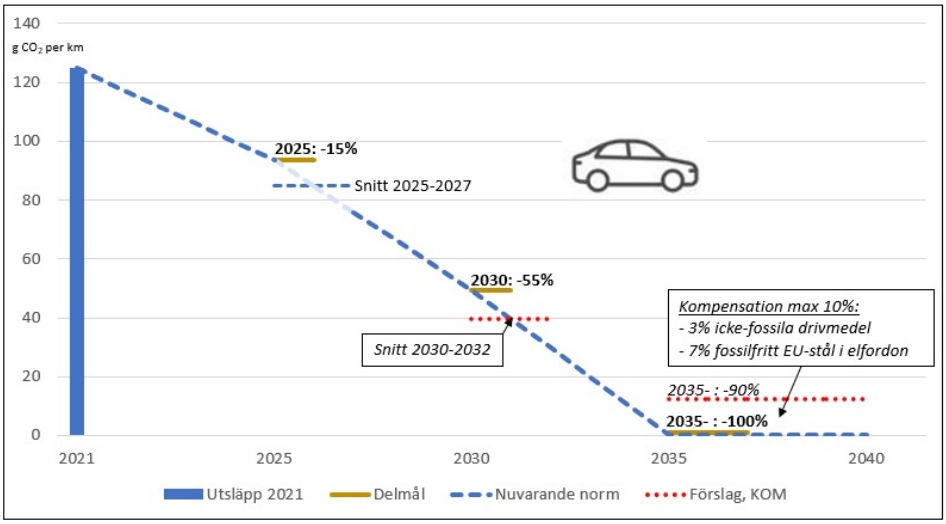
Kraven riktar sig till bilföretagen och handlar om det certifierade snittutsläppet från de bilar ett bilföretag eller en grupp av bilföretag säljer på den europeiska marknaden under ett kalenderår. Normen skärps stegvis i förhållande till ett basvärde, som är snittutsläppet från fordon som nyregistrerades inom EU 2021.

För 2025 gällde sedan tidigare ett krav om en minskning med minst 15 procent jämfört med basvärdet. Ändringen innebar att normen för 2030 för person-

bilar skärptes till minus 55 procent. För 2035 infördes en ny norm på minus 100 procent, i praktiken ett förbud mot nya bilar med förbränningsmotor (normen skärps egentligen årligen längs en linje mellan normnivåerna 2025/2030/2035 – se figur 7).

Normerna är i princip teknikneutrala, men för att tillverkarna ska klara dem krävs i praktiken att de så småningom går över till att enbart sälja elbilar.

Efterhand visade det sig att flera stora tillverkare såg ut att missa gränsvärdet för 2025. Efter klagomål från företagen och en del regeringar justerades därför normen en smula. Den årligen skärpta normen för vart och ett av de tre åren 2025, 2026, resp. 2027, ersattes av en gemensam norm för perioden, motsvarande snittet av de tre ursprungliga normerna. Ändringen betydde att några tillverkare slapp undan hotande böter, men trycket på dem att snabbt öka andelen elbilar är i stort sett oförändrat.




**Figur 7. Snittutsläpp av $CO_2$ från nya personbilar 2021-2035**
2023 skärptes reglerna för hur stora snittutsläppen av $CO_2$ från nya personbilar får vara (blå streckad linje). De nya reglerna innebar bland annat krav om nollutsläpp 2035, i praktiken ett förbud mot nya bensin- och dieselbilar. Kommissionens nya ändringsförslag (röd streckad linje) öppnar för en viss försäljning av bilar med förbränningsmotor även efter 2035, dock förutsatt att försäljningen av icke-fossila drivmedel är tillräckligt hög och att tillverkarna av batteribilar använder EU-tillverkat, ”koldioxidsnålt” stål.

### *Tänkbara reformer*

Efter nya krav från delar av bilindustrin och vissa regeringar föreslog kommissionen i december 2025 att de facto-förbudet mot nya bilar med förbränningsmotor från 2035 skulle luckras upp en smula.

Normen om nollutsläpp föreslås i princip ligga kvar, men en tillverkare kan fortsatt sälja bilar med förbränningsmotor förutsatt att en tillräckligt hög andel av de drivmedel som används i lätta fordon inom unionen utgörs av icke-fossila

drivmedel. Ytterligare avdrag kan göras om en andel av stålet i de elbilar tillverkaren säljer inom unionen utgörs av *”koldioxidsnålt stål”*, framställt inom EU. Beroende på hur dessa bägge kriterier uppfylls, kan kravet på utsläppsminskning 2035 för en enskild tillverkare maximalt begränsas till minus 90 procent jämfört med baslinjen.[35] Fram till 2034 föreslås det dessutom bli lite lättare för företag som säljer små elbilar, tillverkade i EU, att klara normen.

Kommissionens förslag kommer att förhandlas inom och mellan regeringarna och Europaparlamentet under 2026.

### *2.2.3. $CO_2$-regler för stora företagsflottor*

***Bakgrund***

De flesta nya bilar köps inte av privatpersoner utan av företag. En del företag, till exempel hyrbilsfirmor och billeasingföretag, hanterar ofta tusentals fordon. Vilka fordon dessa företag väljer att köpa, bestämmer därmed i hög grad utbudet på begagnatmarknaden.

***Tänkbara reformer***

För att öka utbudet av elfordon på begagnatmarknaden, föreslog kommissionen i december 2025 att aktörer med stora bilinnehav från och med 2030 ska bli skyldiga att successivt öka andelen laddbara fordon, i första hand rena batteribilar, när de köper nya fordon. Kraven skiljer lite mellan medlemsstaterna. För svenska företag måste andelen laddbara personbilar från och med 2030 uppgå till 90 procent, varav minst 58 procent måste vara rena batteribilar. För lätta nyttofordon (lätta lastbilar och bussar) är motsvarande krav minst 52 resp. 47 procent. 2035 måste minst 95 procent, bägge fordonskategorierna, vara rena batteribilar.

För att beröras av förslaget ska ett företag uppfylla minst två av tre kriterier:

- Årlig balansomslutning: >25 miljoner euro.
- Årlig nettoomsättning: >50 miljoner euro.
- Genomsnittligt antal anställda under räkenskapsåret: 250

Kommissionen föreslår dessutom att medlemsstaterna från och med 2028 (via skattesystemet, olika avdrag etc.) enbart ska få ge stöd till inköp av batteribilar, tillverkade inom EU. Detta kan eventuellt komma att påverka den svenska beskattningen av så kallade förmånsbilar.

Kommissionens förslag kommer att förhandlas inom och mellan regeringarna och Europaparlamentet under 2026.

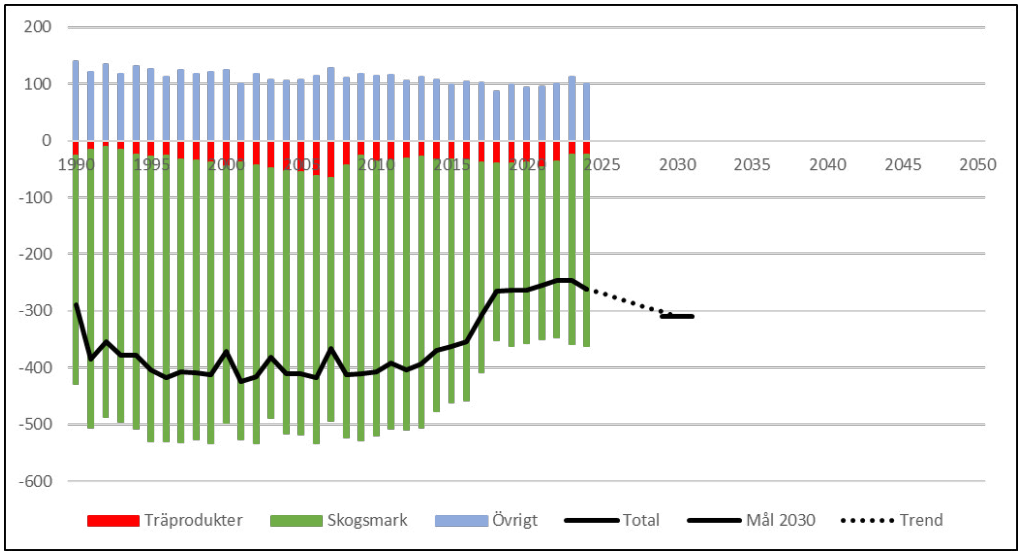
35 För att uppfylla lagkraven kan en grupp av biltillverkare med olika snittutsläpp ”poola” sin utsläppstatistik, och på så sätt säkra att ingen av deltagarna drabbas av böter.

## 2.3. Kolsänkan, LULUCF (Land-Use, Land-Use Change and Forestry)

**Uppdrag till kommissionen – avsnitt 2.2 och 2.3**

Stoppdatum: 31 december 2026

Hur kraven på medlemsstaterna att minska utsläppen utanför ETS2, samt kolupptaget i landskapet och träprodukter (LULUCF) i framtiden bör se ut.[36]




**Figur 8. Nettoupptag av kol inom EU från och med 1990.**
Notera: Länge uppgick det årliga nettoupptaget av kol inom EU27 till omkring 400 miljoner ton $CO_{2eq}$. För ca 10 år sedan föll dock siffran till 250-260 miljoner ton $CO_{2eq}$. Det lagstadgade EU-målet för 2030 är ett nettoupptag på 310 miljoner ton $CO_{2eq}$. För att klara detta krävs ett trendskifte. (Notera att nettoupptag bokförs med minustecken – ”negativa utsläpp”).
Källa: EU:s rapportering 2026 till FN:s klimatkonvention UNFCCC

### *Bakgrund*

När träd och andra växter tillväxer, fångas koldioxid in från luften. Kolet lagras i växternas vävnader (en del i marken) tills biomassan på ett eller annat sätt förbränns eller bryts ned, då huvuddelen av kolet återförs till atmosfären i form av koldioxid. När de naturliga kollagren tillväxer – till exempel genom att virkesförrådet i skogen eller lagret av träprodukter i samhället ökar – dräneras atmosfären på koldioxid, vilket motverkar klimatförändringarna. Nettoupptaget brukar kallas ”kolsänkan”.

36 Öppen konsultation 9 februari 2026

Tills för ca 10 år sedan uppgick EU:s kolsänka till motsvarande omkring 400 miljoner ton $CO_{2eq}$. Kring 2015 föll den plötsligt till 250-260 miljoner ton $CO_{2eq}$ per år, där den sedan dess tycks ha stabiliserats (se figur 8).

Att kolsänkan minskat gör det osäkert om unionen kommer att klara målet i LULUCF-förordningen om en nettoinlagring av kol 2030 motsvarande minst 310 miljoner ton $CO_{2eq}$.

Ansvaret vilar på medlemsstaterna, som alla är skyldiga att bidra. Baslinjen utgörs av den genomsnittliga inlagringen i respektive medlemsstat 2016-2018. För Sveriges del är kravet att kolsänkan 2030 ska vara ca 4 miljoner ton $CO_{2eq}$ högre än snittet 2016-2018. Egentligen handlar dock lagkravet om det samlade nettoupptaget 2026-2030 (om 2030-målet missas kan det kompenseras av högre nettoupptag tidigare).

LULUCF-värdet (den svarta linjen i figur 8) är nettot av beräknade upptag och utsläpp av koldioxid från markanvändning och träprodukter. Upptaget bokförs med minustecken (eftersom tillväxten av biomassan innebär att koldioxidhalten i atmosfären minskar), avverkning/skörd med plustecken (eftersom avverkningen/skörden startar en nedbrytningsprocess som förr eller senare slutar med att nästan all inlagrad koldioxid återförs till atmosfären).

De tillämpade bokföringsreglerna innebär att både upptaget och utsläppet i sin helhet påförs det land där biomassan producerats. De koldioxidutsläpp som virkesuttaget eller skörden av en gröda förr eller senare orsakar, bokförs således på det år och på det land där biomassan tagits till vara, oavsett när eller var utsläppet rent fysiskt ägt rum. Att dessa så kallade biogena koldioxidutsläpp redovisas under LULUCF-sektorn och på ursprungslandet, förklarar varför användning av bioenergi inte påförs några utsläpp under vare sig utsläppshandeln eller ESR-sektorn.

Hanteringen av LULUCF-sektorn brottas med problem. En förklaring är att det är åtskilligt svårare att samla in och tolka data om kolflödena i naturen på ett korrekt sätt än att hålla koll på utsläpp från förbränning av fossila bränslen. Bokföringen måste i hög grad baseras på stickprover och schablonvärden, vilket ger stora felmarginaler.

Parallellt växer kunskapen om olika samband snabbt, vilket gör att tolkningen av äldre insamlade data måste revideras, ibland kraftigt, vilket i sin tur leder till att bilden av den historiska inlagringen efterhand måste justeras. Det här kan upplevas förvirrande, och skapar inte minst svårigheter när lagstiftarna vill införa – och tillämpa – krav som på ett träffsäkert sätt stärker kolsänkan.

I takt med att bruttoutsläppen inom och utanför ETS1 minskar, blir kolsänkans utveckling alltmer avgörande för hur nettoutsläppen utvecklas, och därmed för möjligheterna att klara de lagstadgade klimatmålen.

***Tänkbara reformer***

Kolsänkan påverkas av svängningar i temperatur, nederbörd, insektsangrepp etc., som i sin tur är kopplade till faktorer som väderförhållanden och klimatförändringar, som är svåra eller omöjliga att påverka, både lokalt och nationellt, i varje fall på kort sikt. Den enda åtgärd som nämnvärt och snabbt kan stärka kolsänkan, är i praktiken att minska virkesuttagen. Med lägre virkesuttag, ökar nettoupptaget. Med högre uttag, minskar det.

En mera ambitiös politik för att säkra den biologiska mångfalden skulle sannolikt bidra till ökade virkesförråd och därmed till att kolsänkan stärks.

Att EU:s kolsänka sedan en tid sviktar, skapar osäkerhet om ifall målet om en nettoinlagring 2030 på 310 miljoner ton $CO_{2eq}$ kommer att nås. Spricker detta mål är i sin tur både 2030-målet i unionens klimatlag, och medlemsstaternas åtagande under Parisavtalet, i fara. Det är svårt att se något annat sätt att förhindra detta än att snabbt minska uttagen av virke motsvarande ett utsläpp på 50-60 miljoner ton $CO_{2eq}$, dvs. 7-8 procent av nuvarande nivå.

Ett fortsatt högt nettoinupptag av kol är antagligen avgörande om unionens långsiktiga klimatmål ska kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt. Om kolinlagringen fallerar, måste ytterligare utsläppsminskningar ske inom industrin, energisektorn etc., alternativt krävs omfattande satsningar på (sannolikt mycket dyrbar och elkrävande) industriell kolinfångning och -lagring.[37]

Osäkerheten kring kolsänkan, inte bara när det gäller beslutade mål, utan i hög grad också när det gäller att mäta och kontrollera hur den utvecklas, talar för att den lagstiftning som ska gälla bortom 2030 (när nuvarande regelverk löper ut), kommer att skilja sig en hel del från dagens.

Lagstiftarna har att ta ställning till en hel rad besvärliga knäckfrågor:

- Ska internationella utsläppskrediter kunna utnyttjas för att kompensera en sviktande kolsänka? Om Ja – under vilka villkor?
- Hur bör relationen mellan å ena sidan kolsänkan å andra sidan permanenta, industriella upptag se ut? Kan den ena typen av upptag ersätta den andra? Hur ser ”växelkursen” ut?
- Vad talar för respektive emot att kolflödena inom LULUCF-sektorn hanteras inom samma ram som de icke-$CO_2$-utsläpp, från framför allt jordbruket, som idag bokförs under ESR, dvs. att kolsänkan används för att kompensera jordbrukets utsläpp?

37 I den reviderade klimatlagen, artikel 4.4(d), sägs samtidigt å ena sidan att eventuella underskott i LULUCF-sektorn inte ska påverka utrymmet för utsläpp inom andra sektorer, å andra sidan att ”överprestation” under LULUCF-förordningen ska kunna ersätta utsläppsminskningar.

EU har nyligen fastställt ett nytt system för certifiering av kolupptag. Certifieringen driver inte i sig på för ökade kolupptag, men om systemet blir norm kan det ge stabilitet för såväl de individuella medlemsstaternas kolsänkepolitik, som för de marknadsbaserade system som sannolikt på ett eller annat sätt kommer att behöva etableras.

I den konsultation från kommissionen där kolsänkan berörs, hanteras även ESR-sektorn (se avsnitt 2.2).

# 3. Internationella utsläppskrediter

**Uppdrag till kommissionen – avsnitt 3**

Stoppdatum 31 december 2026

Visa hur användningen internationella utsläppskrediter inom EU:s klimatpolitik bör regleras.[38]

***Bakgrund***

Alla länder som anslutit sig till Parisavtalet är skyldiga att vidta åtgärder för att begränsa sin påverkan på klimatet. Vart femte år ska de överlämna uppdaterade planer (Nationally Determined Controbution, NDC) där de beskriver hur de tänker bidra.

Alla planerade åtgärder måste dock inte genomföras i det egna landet, inte heller utsläppsminskningarna måste ske på hemmaplan. Istället kan länderna leva upp till Parisavtalet genom att finansiera åtgärder i andra länder.

Genom EU-ländernas nya NDC och revideringen av unionens klimatlag, öppnas en möjlighet för EU att på detta sätt delvis leva upp både till sina Paris-åtaganden och till klimatlagen genom att utnyttja så kallade internationella utsläppskrediter.

I artikel 6 i Parisavtalet finns regler såväl för hur länder kan tillgodoräkna sig utsläppsminskningar från åtgärder i andra länder, som hur de länder där åtgärderna vidtas ska bokföra effekterna.

Artikel 6.2 reglerar hur direkta överföringar av utsläppsminskningsstatistik mellan två länder får ske. Genom överföringen flyttas rätten att bokföra utsläppsminskningen, och tillgodoräkna sig den relativt Parisavtalet, från säljarlandet (där minskningen skett) till köparlandet (som betalat).

Artikel 6.4 i avtalet syftar till att skapa en öppen, reglerad marknad för handel med utsläppsminskningsstatistik, i form av internationella utsläppskrediter. På basis av en åtgärd vidtagen i ”säljarlandet” utfärdas en ”artikel 6-kredit” som i princip kan köpas av vem som helst. Även med denna lösning är det avgörande att ”säljarlandet”, genom att medverka till att krediter utfärdas, frånsäger sig rätten att tillgodoräkna sig utsläppsminskningen.

Internationella utsläppskrediter är mycket omdiskuterade. Som framgår av avsnitt 2.1.2 (Marknadsstabilitetsreserven, MSR) ledde det stora tillflödet av billiga så kallade Kyotokrediter till att priserna inom EU:s utsläppshandelssystem blev så låga att systemet under lång tid inte förmådde driva på omställningen. Hela modellen att försöka översätta klimatnyttan av till exempel en vindkrafts-

38 Öppen konsultation 9 februari 2026

satsning i ett visst antal minskade ton utsläppt koldioxid är starkt ifrågasatt. Tanken att rika länder på detta sätt utnyttjar fattigdomen i andra länder till att köpa sig rätten att fortsätta släppa ut har kritiserats.

Huvudskälet till att olika typer av kreditsystem tagits fram är att de, åtminstone på pappret, kan bidra till att sänka de samlade kostnaderna för att nå överenskomna klimatmål. Genom att prioritera billiga åtgärder i fattigare länder framför dyrare åtgärder i rika, ska totalkostnaden för att nå målen minskas.

Norge, Schweiz och Singapore är exempel på välbärgade länder där inköp av internationella krediter fått en central roll i den nationella klimatpolitiken. EU:s dåliga erfarenheter av ”Kyoto-krediterna” är en förklaring till att unionen under de senaste 10-15 åren avvisat möjligheten.

***Tänkbara reformer***

De villkor EU hittills formulerat för att låta internationella utsläppskrediter bli en del av EU:s klimatpolitik återfinns i den mångordiga, nya artikel 4.5(a) i unionens klimatlag (se bilaga).

I artikelns inledning fastslås att EU från och med 2036 ska kunna ska kunna utnyttja *”högkvalitativa, internationella utsläppskrediter”* för att klara 2040-målet om 90 procents minskning av nettoutsläppen jämfört med 1990 (dock högst motsvarande 5% av nettoutsläppen 1990). Krediterna måste uppfylla de krav som anges i Parisavtalets artikel 6.4, men därutöver ytterligare ett antal villkor:

*”/…/omfattas av robusta skyddsåtgärder, inbegripet säkerställande av integritet, undvikande av dubbelräkning, additionalitet, varaktighet, transparent styrning, starka övervaknings-, rapporterings- och verifieringsmetoder, att de säkerställer ekonomiska, sociala och miljömässiga sidovinster och skyddsåtgärder för de mänskliga rättigheterna samt har en hög ambitionsnivå vad gäller delning av intäkter för anpassningsåtgärder och delning av vinster till följd av begränsningsåtgärder med berörda länder/…/*

De tillkommande villkoren är, som framgår, allmänt formulerade. Det betyder att en lång rad knepiga frågor återstår att besvara, primärt i det förslag till ny lagstiftning kring krediterna som kommissionen tänker presentera i slutet av 2026, och som politikerna sedan ska föra fram till beslut:

**a/ Vem ska kunna utnyttja krediterna?**

Ska krediterna kunna ersätta utsläppsrätter inom utsläppshandeln? Kommissionen har motsatt sig en sådan lösning. När beslutet om att revidera klimatlagen togs, markerade Finlands och Frankrikes regeringar formellt mot en sådan lösning. Om billiga krediter släpps in i utsläppshandeln kommer priserna inom utsläppshandeln att pressas ned. Det uppskattas av dem som ser krediterna som ett sätt att sänka priserna inom utsläppshandeln, men låga priser inom utsläppshandeln betyder att den industriella förnyelsen i Europa bromsas.

Om krediterna inte släpps in i utsläppshandeln, återstår rimligen att använda dem för att antingen kompensera jordbrukets utsläpp av metan och lustgas eller otillräckliga nettoupptag av kol.

**b/ Vem ska svara för inköpen av krediter?**

Ett alternativ till att låta medlemsstaterna och/eller aktörerna inom ETS1 köpa in krediter kan vara att upphandla alla krediter centralt, via kommissionen. Om man beslutar att centralt upphandla krediter motsvarande 3, 4 eller 5 procent av nettoutsläppen 1990, skulle krediterna fortsatt kunna hållas utanför unionens övriga klimatarbete, som då istället kan kalibreras enbart med sikte på att till 2040 minska de interna nettoutsläppen med 85, 86 eller 87 procent jämfört med 1990.

Även med en lösning där utsläppsrätterna rent konkret erbjuds till företag eller medlemsstater för att kompensera nettoutsläpp, skulle alla inköp likväl kunna ske centralt, av till exempel EU-kommissionen, som i sin tur skulle sälja krediterna (kanske genom offentliga auktioner?) till aktörer (medlemsstater/företag?) med behov att kompensera för alltför höga utsläpp eller otillräckligt kolupptag.

Med en central upphandling blir det rimligen lättare att säkra den höga kvalitet på krediterna som klimatlagen kräver, men också att sammantaget sänka kostnaderna.

Fast den mest fundamentala frågan att ta ställning till är kanske:

**c/ Är billiga utsläppskrediter verkligen ett smart sätt att begränsa kostnaderna för EU:s klimatomställning?**

Om det överskuggande syftet med att föra in internationella utsläppskrediter i EU-arbetet anses vara att kortsiktigt sänka kostnaderna bör man rimligen jaga efter de billigaste krediterna.

Med ett mera långsiktigt perspektiv på kostnadseffektiviteten framstår priset på de inköpta krediterna som mindre relevant.

Hur mycket det kostar unionen att globalt fortsatt gå före inom klimatpolitiken beror framför allt på hur snabbt vi lyckas förmå resten av världen att komma ikapp. Ju bättre detta lyckas, desto snabbare kommer resten av världen att hamna i ett läge med ungefär samma utsläppskostnader och ungefär samma villkor för industri, jordbruk etc, som vi är på väg att etablera inom EU.

Att länder som driver en aktiv klimatpolitik i ett sådant läge skulle välja att sälja klimatnyttan från sina billigaste och mest kostnadseffektiva klimatåtgärder till EU låter osannolikt. Lockelsen efter billiga krediter verkar bygga på antagandet att det kommer att dröja väldigt länge innan resten av världen kommer ifatt.

I kommissionens konsultation om internationella utsläppskrediter markeras att användningen *”ska stärka EU:s globala ledarskap i kampen mot klimatförändringarna”*. Men ett ledarskap som inte på ett effektivt sätt leder till globala förändringar tjänar väl inget syfte?

Istället för att jaga utsläppskrediter som kan minimera omställningskostnaden för unionen förefaller det, ur ett strikt kostnadseffektivitetsperspektiv, vara bättre om det utrymme för internationella utsläppskrediter klimatlagen ger, istället utnyttjas för att driva fram sådana strukturella reformer av klimatpolitiken i de länder där krediterna genereras, att ländernas förutsättningar att komma ifatt förbättras. Det vill säga i botten introducera någon form av heltäckande, bindande, kvantitativa utsläppstak, som backas upp av åtgärder som till exempel utsläppshandel eller koldioxidskatter.

Genom att villkora eller i varje fall koncentrera unionens inköp av internationella utsläppskrediter till sådana som genererats i länder som har eller är på väg att införa denna typ av genomtänkt, sammanhållen klimatpolitik, ökar rimligen sannolikheten för att de EU-pengar som läggs på krediterna kommer att leda till stabila, kvantitativa minskningar av utsläppen. Några sådana garantier finns knappast om unionen istället handlar upp den traditionella typen av projektbaserade utsläppskrediter, och då kommer användningen av internationella utsläppskrediter knappast att minska unionens kostnader för att gå före.

Om upphandlingen av utsläppskrediter utnyttjas till att främja strukturella klimatreformer, skulle de (på samma sätt som CBAM, unionens nya utsläppsrelaterade importavgift redan gör), uppmuntra andra länder att skärpa sin klimatpolitik så att den nackdel från konkurrenssynpunkt som till exempel EU:s utsläppshandel kan utgöra för europeisk industri, snabbare elimineras.

En sådan lösning skulle vara långt mycket bättre både för klimatet, men sannolikt även för den europeiska konkurrenskraften, än om pengarna läggs på billiga, projektbaserade utsläppskrediter.

# 4. Förnybartdirektivet, styrningsförordningen m.m.

**Uppdrag till kommissionen – avsnitt 4**

Stoppdatum 31 december 2026

Hur förnybartdirektivet bör reformeras.[39]

Hur energieffektivitetsdirektivet bör reformeras.[40]

Hur styrningsförordningen bör reformeras.[41]

## 4.1. Förnybartdirektivet

***Bakgrund***

Syftet med förnybartdirektivet är att säkra att andelen förnybar energi i unionens samlade energimix successivt ökar. Målet för 2030 är 42,5 procent[42], med en ambition att helst nå 45 procent. Utöver det generella målet finns ett antal sektorsmål, några bindande, andra vägledande.

Ansvaret för att nå målen ligger på medlemsstaterna. För Sverige gäller att andelen förnybar energi i den nationella energimixen 2030 ska uppgå till ca 76 procent (2023: 68 procent).

Inom transportsektorn ska alla medlemsstater till 2030 uppnå en andel förnybar energi på minst 29 procent alternativt ett genomsnittligt livscykelutsläpp från den energi som används som är minst 14,5 procent lägre än från fossila drivmedel. Målen kan nås på flera olika sätt, till exempel inblandning av förnybara drivmedel eller användning av förnybar el för transporter.

I direktivet finns också krav på länderna att upprätta *”accelerationsområden för förnybar energi”*, där etablering av i första hand vind- och solkraft (inklusive ledningar och lagring) ska underlättas.

Ett viktigt avsnitt i direktivet är de så kallade hållbarhetskriterier som måste uppfyllas för att användning av biomassa för energiändamål (till exempel i fjärrvärmeverk eller i biodrivmedel) ska bokföras för nollutsläpp inom till exempel

39 Öppen konsultation 20 mars 2026
40 Öppen konsultation 19 mars 2026
41 Öppen konsultation 18 december 2025
42 Bokförd andel 2023: 24,5 procent.

utsläppshandeln och under ansvarsfördelningsförordningen, men också för att uppfylla förnybartdirektivets krav på transportsektorn.

***Tänkbara reformer***

I en offentlig konsultation har kommissionen skisserat vad det förslag man tänker presentera före utgången av 2026 ska innehålla. Någon total översyn är det inte tal om. Däremot vill man rensa nuvarande stödsystem, avveckla stöd till mogna tekniker, och fokusera på nya lösningar. Ett huvudsyfte är att få ned priserna på energi, men man vill dessutom påskynda elektrifieringen, minska beroendet av importerad energi och stärka den europeiska konkurrenskraften. Med tanke på den försvagade kolsänkan vill man också se ett mera effektivt nyttjande av bioenergi.

Inom unionen finns samtidigt en växande opinion för att även främja utbyggnad av kärnkraft. Den svenska regeringen talar till exempel hellre om att främja ”fossilfri” än ”förnybar” energi. Omsvängningen kan innebära att direktivet inriktas mot att främja tillförseln av alla typer av icke-fossil energi.

## 4.2. Energieffektivitetsdirektivet

***Bakgrund***

Energieffektivitetsdirektivet sätter ett bindande tak för den samlade slutanvändningen av energi inom unionen 2030 på 8 874 TWh[43], en minskning med drygt 20 procent jämfört med 2021. Syftet är att bidra till unionens klimatmål och minska beroendet av importerad energi.

För Sveriges del innebär direktivet att slutanvändningen av energi till 2030 måste minska i ungefär samma takt som i unionen som helhet. Det ska bland annat ske genom att vid planering av större anläggningsprojekt prioritera effektivisering på ett sätt som minimerar behovet av tillförd energi.

***Tänkbara reformer***

I underlaget till den offentliga konsultation som kommissionen genomför våren 2026, understryker kommissionen att det nya 2040-målet ytterligare stärker motiven att använda energin mer effektivt. Lägre energianvändning och ett minskat beroende av importerad energi är avgörande för att stärka unionens konkurrenskraft och oberoende.

Kommissionen bedömer att möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt effektivisera energianvändning är mycket stora. Ett dilemma är att en viktig drivkraft för effektivisering är högre energipriser, samtidigt som en viktig målsättning är att motverka höjda priser.

Någon total översyn av direktivet planeras inte.

43 Egentligen 763 miljoner ton oljeekvivalenter (Mtoe)

## 4.3. Styrningsförordningen

***Bakgrund***

Styrningsförordningen är en spretig lagstiftning med huvudsyfte att underlätta samordningen av energi- och klimatpolitiken inom unionen. I förordningen finns regler för den mycket omfattande, regelbundna rapportering av allt som har med energifrågor och klimat att göra, som åligger både medlemsstaterna och kommissionen.

Enligt förordningen är medlemsstaterna skyldiga att regelbundet upprätta och uppdatera 10-åriga nationella energi- och klimatplaner. Framtagandet och utvärderingen av dessa planer är tänkt att fungera som kommissionens viktigaste redskap för att på ett sammanhållet sätt säkra unionens energi- och klimatpolitiska mål. Processen ger kommissionen möjlighet att sätta press på medlemsstaterna.

***Tänkbara reformer***

I underlaget till den konsultation om förordningen som pågick under vintern 2025/26, annonserar kommissionen att den vill att de nationella energi- och klimatplanerna i framtiden inte bara ska berätta vartåt medlemsstaterna strävar. Planerna bör i framtiden innehålla beräkningar av kostnader för att möta målen, samt hur satsningarna ska finansieras: *”För att styra de massiva investeringar som krävs för en grön och konkurrenskraftig energisektor måste de nationella energi- och klimatplanerna bli till investeringsplaner som riktar offentlig och privat finansiering dit där den behövs mest.”*

Genom översynen av förordningen vill kommissionen även se till att alla återstående subventioner till fossila bränslen inom unionen upphör.

# 5. Lästips

***Naturvårdsverket***
Naturvårdsverket analyserar löpande hur EU:s klimatpolitik utvecklas. Efter att ha överlämnats till regeringen blir analyserna offentliga. Nedan några exempel.

- Analys av förutsättningarna för EU:s medlemsländer att klara sina 2030-åtaganden under ESR- och LULUCF-förordningarna, november 2024
- Fortsatt reglering av LULUCF-sektorn efter 2030, februari 2025
- Incitament och bokföring av permanenta upptag i EU:s klimatpolitik till 2040, februari 2025
- Översynen av EU:s utsläppshandelsdirektiv 2026 – en första analys, juni 2025
- Intäkter till Sverige från ETS och CBAM, juni 2025
- Utveckling av EU:s gränsjusteringsmekanism CBAM, oktober 2025
- EU:s klimatramverk till 2040 och flexibilitet – en övergripande inledande analys, december 2025
- Avfallsförbränning och deponering i EU:s utsläppshandelssystem, december 2025
- Utvecklad reglering av LULUCF-sektorn efter 2030, januari 2026
- Snabbanalys – Kvantifiering av nationella åtaganden i EU:s 2040 ramverk, mars 2026

***EU-kommissionen***
Innan EU-kommissionen presenterar konkreta förslag om ny lagstiftning m.m. genomförs normalt offentliga konsultationer där vem som helst kan ge synpunkter. Underlagen översätts till alla officiella språk. Innehåller ofta bra sammanfattning av de aktuella frågeställningarna.

- Översyn av EU:s utsläppshandelssystem för sjöfart, luftfart och stationära anläggningar samt av reserven för marknadsstabilitet. Konsultationen avslutad 250725
- Uppdatering av styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder. Konsultationen avslutad 260319
- Översyn av nationella mål och flexibiliteter i EU:s klimatpolitiska ram efter 2030. Sista datum för synpunkter 260504.

- Rättslig ram för eventuell användning av internationella reduktionsenheter för att uppnå EU:s klimatmål för 2040 enligt den europeiska klimatlagen. Sista datum för synpunkter 260504.
- En ny ram för förnybar energi för nästa årtionde. Sista datum för synpunkter 260612.
- En ny energieffektivitetsram för nästa årtionde. Sista datum för synpunkter 260612.

***Klimatpolitiska rådet***

I en bilaga till klimatpolitiska rådets rapport 2026, författad av, diskuteras hur EU bör hantera frågan om permanent kolinlagring:

- Politik för permanenta upptag av koldioxid, Mathias Fridahl och Ashley Almqvist-Ingersoll, februari 2026

# Bilaga

*Nedan hittar du EU:s klimatlag (i preliminär svensk översättning) så som den ser ut efter de revideringar som beslöts i början av 2026. Avsnitt som inte ändrats, och saknar direkt koppling till det nya 2040-målet, har uteslutits. Direkt efter den uppdaterade, konsoliderade, lagtexten hittar du den motivtext (”recitals”, på svenska ”skäl”) som lagstiftarna ställde sig bakom i samband med beslutet.*

---

Förordning 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet

(De ändringar/tillägg som beslutats genom ändringförordningen 2026/667 anges i **fet stil**. Notera att ändringarna endast berör artiklarna 1, 4 och 11.)

Artikel 1
Innehåll och tillämpningsområde

Denna förordning fastställer en ram för den oåterkalleliga och gradvisa minskning av antropogena växthusgasutsläpp från källor och den förbättring av upptag i sänkor som regleras i unionsrätten.

Denna förordning fastställer ett bindande mål om klimatneutralitet i unionen senast 2050 med sikte på att uppnå det långsiktiga temperaturmål som anges i artikel 2.1 a i Parisavtalet, och skapar en ram för att göra framsteg mot det globala anpassningsmål som fastställs i artikel 7 i Parisavtalet. Denna förordning fastställer också ett bindande mål för unionen om en inhemsk nettominskning av växthusgasutsläppen till 2030. **Denna förordning fastställer också ett bindande mål för unionen för 2040.**

Denna förordning är tillämplig på antropogena utsläpp från källor och upptag i sänkor av de växthusgaser som förtecknas i del 2 i bilaga V till förordning (EU) 2018/1999.

Artikel 2
Klimatneutralitetsmål

1. Växthusgasutsläpp och växthusgasupptag i hela unionen som regleras i unionsrätten ska vara i balans inom unionen senast 2050 så att utsläppen vid den tidpunkten minskar till netto noll, och unionen ska sträva efter att uppnå negativa utsläpp därefter.

2. Relevanta unionsinstitutioner och medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder på unionsnivå respektive nationell nivå för att möjliggöra ett gemensamt uppnående av det klimatneutralitetsmål som anges i punkt 1, med beaktande av vikten av att främja såväl rättvisa och solidaritet mellan medlemsstaterna som kostnadseffektivitet när det gäller att uppnå detta mål.

/…/

Artikel 4
Mellanliggande klimatmål

1. För att uppnå det klimatneutralitetsmål som anges i artikel 2.1 ska det bindande klimatmålet för unionen för 2030 vara en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med minst 55 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2030.

Vid genomförandet av målet enligt första stycket ska de relevanta unionsinstitutionerna och medlemsstaterna prioritera snabba och förutsägbara utsläppsminskningar och samtidigt förbättra upptagen i naturliga sänkor.

För att säkerställa att tillräckliga begränsningsinsatser görs fram till och med 2030 ska vid tillämpningen av denna förordning, utan att det påverkar den översyn av unionslagstiftningen som avses i punkt 2, nettoupptagens bidrag till unionens klimatmål för 2030 begränsas till 225 miljoner ton koldioxidekvivalenter. För att förbättra unionens kolsänka i överensstämmelse med målet att uppnå klimatneutralitet senast 2050 ska unionen sträva efter att uppnå en större volym på sin nettokolsänka 2030.

2. Senast den 30 juni 2021 ska kommissionen se över relevant unionslagstiftning för att göra det möjligt att uppnå målet i punkt 1 i den här artikeln och det klimatneutralitetsmål som anges i artikel 2.1, och överväga nödvändiga åtgärder, däribland antagande av lagstiftningsförslag, i enlighet med fördragen.

Inom ramen för den översyn som avses i första stycket och framtida översyner ska kommissionen särskilt bedöma om adekvata instrument och incitament för att mobilisera de investeringar som behövs finns tillgängliga inom ramen förunionsrätten, och föreslå nödvändiga åtgärder.

Från det att lagstiftningsförslagen har antagits av kommissionen ska kommissionen övervaka lagstiftningsförfarandena för de olika förslagen och får rapportera till Europaparlamentet och rådet om huruvida det förväntade resultatet av de lagstiftningsförfarandena tillsammans skulle uppnå det mål som anges i punkt 1. Om det förväntade resultatet inte skulle vara i linje med det mål som anges i punkt 1 får kommissionen vidta nödvändiga åtgärder, bland annat anta lagstiftningsförslag, i enlighet med fördragen.

**3. I syfte att uppnå det klimatneutralitetsmål som anges i artikel 2.1 ska det bindande klimatmålet för unionen för 2040 vara en minskning av nettoutsläppen av växthusgaser (utsläpp efter avdrag för upptag) med 90 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2040.**

**4. När det gäller perioden efter 2030 ska kommissionen se över relevant unionslagstiftning för att göra det möjligt att uppnå målet i punkt 3 i denna artikel och det klimatneutralitetsmål som anges i artikel 2.1, och överväga nödvändiga åtgärder enligt vad som är lämpligt och på grundval av en detaljerad konsekvensbedömning, i enlighet med fördragen.**

**Kommissionen ska fortsätta att stärka initiativen rörande det stödjande ramverket och sträva efter att påskynda deras antagande och genomförande för att säkerställa att det finns förutsättningar för att stödja berörda juridiska och fysiska personer, såsom europeisk industri och europeiska medborgare, under hela omställningen, på vägen mot målen i punkterna 1 och 3 i denna artikel, klimatneutralitetsmålet i artikel 2.1 och en klimatneutral ekonomi.**

**Inom ramen för den översyn som avses i punkt 4 första stycket ska kommissionen, för att underlätta uppnåendet av det mål som anges i punkt 3, säkerställa att följande aspekter återspeglas på lämpligt sätt i lagstiftningsförslagen:**

**a) Från och med 2036, ett adekvat bidrag till klimatmålet för 2040 från högkvalitativa internationella utsläppskrediter inom ramen för artikel 6 i Parisavtalet uppgående till högst 5 % av unionens nettoutsläpp 1990, motsvarande en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser med 85 % jämfört med 1990 års nivåer senast 2040, på ett sätt som är både ambitiöst och kostnadseffektivt, till stöd för unionen och tredjeländer när det gäller att uppnå utvecklingsbanor som leder till en nettominskning av växthusgaser och som är förenliga med Parisavtalets mål om att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C och göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C över förindustriell nivå, varvid dessa utsläppskrediters miljömässiga integritet säkerställs samtidigt som unionens tekniska ledarskap främjas; en pilotperiod 2031–2035 för att sätta igång en marknad för högkvalitativa internationella utsläppskrediter med hög integritet kan övervägas; ursprung, kvalitetskriterier och andra villkor rörande förvärv och användning av sådana utsläppskrediter ska regleras i unionsrätten för att säkerställa att de baseras på trovärdig och transformativ verksamhet i partnerländer i syfte att uppnå klimatmål och klimatpolitik som överensstämmer med det långsiktiga temperaturmål som fastställs i Parisavtalet, att de omfattas av robusta skyddsåtgärder, inbegripet säkerställande av integritet, undvikande av dubbelräkning, additionalitet, varaktighet, transparent styrning, starka övervaknings-, rapporterings- och verifieringsmetoder, att de säkerställer ekonomiska, sociala och miljömässiga sidovinster och skyddsåtgärder för de mänskliga rättigheterna samt har en hög ambitionsnivå vad gäller delning av intäkter för anpassningsåtgärder och delning av vinster till följd av begränsningsåtgärder med berörda länder; vid fastställandet av kvalitetskriterierna ska kommissionen när så är lämpligt överväga att komplettera de kriterier som fastställs i artikel 6.4 i Parisavtalet för att säkerställa efterlevnad av dessa skyddsåtgärder och högsta möjliga kvalitet på internationella utsläppskrediter, särskilt vad gäller varaktighet och mänskliga rättigheter.**

**b) Betydelsen av inhemska permanenta upptag inom ramen för det system som inrättats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (EU:s utsläppshandelssystem), i syfte att kompensera för residualutsläpp som är svåra att minska.**

**c) Ökad flexibilitet i och mellan olika sektorer och instrument för att stödja möjligheterna att uppnå mål på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt.**

**d) Koldioxidupptags realistiska bidrag till de totala utsläppsminskande insatserna, samtidigt som osäkerheterna avseende naturliga upptag beaktas och det säkerställs att eventuella underskott inte inverkar negativt på andra ekonomiska sektorer, utan att detta påverkar medlemsstaternas möjlighet att använda överskott av naturliga upptag för att kompensera för sina utsläpp i andra sektorer.**

**e) Behovet av att upprätthålla, förvalta och förbättra, när så är lämpligt, naturliga sänkor på lång sikt och skydda och återställa biologisk mångfald, att främja en hållbar och cirkulär bioekonomi samt att ta hänsyn till effekterna av skillnader i skogens åldersstruktur, naturliga variationer och osäkerheter, särskilt sådana som är kopplade till klimatförändringarnas effekter och naturliga störningar inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.**

**f) Medlemsstaternas mål och insatser för perioden efter 2030 bör vägledas av kostnadseffektivitet och solidaritet, med beaktande av olika nationella omständigheter och särdrag, inbegripet på öar och i de yttersta randområdena.**

**(g) Bästa tillgängliga och mest aktuella vetenskapliga evidens, inbegripet de senaste rapporterna från IPCC och det rådgivande organet.**

**h) De sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna i medlemsstaterna, inbegripet med avseende på målen avseende den europeiska industrins avkarbonisering och konkurrenskraft.**

**(i) Kostnaderna för uteblivna åtgärder och fördelarna med åtgärder på medellång till lång sikt.**

**j) Behovet att säkerställa och stödja en rättvis, pragmatisk, kostnadseffektiv och socialt balanserad omställning för alla, med beaktande av olika nationella omständigheter och med särskilt fokus på konsekvenserna på konsumentpriser, energifattigdom och transportfattigdom och på regioner och sektorer, inbegripet deras investeringskapacitet, små och medelstora företag, jordbrukare och sårbara hushåll som berörs av omställningen till klimatneutralitet.**

**k) Förenkling och minskning av den administrativa bördan, teknikneutralitet, kostnadseffektivitet, ekonomisk effektivitet och ekonomisk säkerhet.**

**l) Klimatåtgärder som en drivkraft för investeringar, innovation och ökad konkurrenskraft.**

**m) Behovet att stärka resiliensen och den globala konkurrenskraften hos unionens ekonomi och minska risken för koldioxidläckage, särskilt för små och medelstora företag och de industrisektorer som är mest utsatta för koldioxidläckage, inbegripet i samband med export, för att på så vis säkerställa rättvis konkurrens.**

**(n) Bästa tillgängliga teknik som är kostnadseffektiv, säker och skalbar.**

**o) Energitillgänglighet och överkomliga energipriser, försörjningstrygghet, energitrygghet och energieffektivitet, inbegripet principen om energieffektivitet först, samt förstärkning av elnät och sammanlänkningar med sikte på att bygga en verklig energiunion och främja inhemskt producerad energi.**

**p) Betydelsen av koldioxidfria, koldioxidsnåla och förnybara bränslen för avkarboniseringen av transportsektorn, inbegripet vägtransporter efter 2030 och konkreta åtgärder för att hjälpa tillverkare av tunga fordon att uppnå sina mål, med beaktande av europeiskt innehåll.**

**(q) Rättvisa och solidaritet mellan och inom medlemsstaterna.**

**r) Behovet av att säkerställa miljöeffektivitet och höjd ambitionsnivå över tid och samtidigt även slå vakt om den sociala sammanhållningen och säkerställa livsmedelstrygghet och en rättvis omställning.**

**s) Investeringsbehov och investeringsmöjligheter, inbegripet tillgång till offentlig och privat finansiering samt stöd till innovation och tillgång till innovativ teknik i alla medlemsstater och med beaktande av geografisk balans.**

**t) Internationell utveckling och internationella insatser som gjorts för att uppnå de långsiktiga målen i Parisavtalet och det slutliga målet i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), samt unionens stöd till sina partner när det gäller att ta itu med klimatförändringarna och deras konsekvenser.**

6. Inom sex månader från den andra globala översyn som avses i artikel 14 i Parisavtalet får kommissionen föreslå en översyn av unionens klimatmål för 2040 i enlighet med artikel 11 i denna förordning.

7. Bestämmelserna i denna artikel ska ses över mot bakgrund av internationell utveckling och internationella insatser som görs för att uppnå Parisavtalets långsiktiga mål, inbegripet resultaten av internationella diskussioner om gemensamma tidsramar för nationellt fastställda bidrag.

**8. Från och med den 6 mars 2027, och därefter vartannat år, ska kommissionen bedöma och rapportera om genomförandet av de mellanliggande mål och utvecklingsbanor för avkarbonisering som fastställs i denna förordning, med beaktande av mest aktuella vetenskapliga evidens, de tekniska framstegen och de föränderliga utmaningarna och möjligheterna för unionens glo-**

**bala konkurrenskraft. Bedömningen får vid behov åtföljas av lagstiftningsförslag.**

/…/

Artikel 11
Översyn

Inom sex månader från varje global översyn enligt artikel 14 i Parisavtalet ska kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna förordning, tillsammans med slutsatserna av de bedömningar som avses i artiklarna 6 och 7 i denna förordning, med beaktande av

a) bästa tillgängliga och mest aktuella vetenskapliga evidens, inbegripet de senaste rapporterna från IPCC och det rådgivande organet,

b) internationell utveckling och internationella insatser som gjorts för att uppnå Parisavtalets långsiktiga mål.

**c) de föränderliga utmaningarna och möjligheterna för den globala konkurrenskraften hos de europeiska industrierna i medlemsstaterna, särskilt energiintensiva industrier och små och medelstora företag,**

**d) energipriserna utveckling och dess inverkan på europeiska industrier och hushåll,**

**e) de socioekonomiska effekterna, inbegripet effekterna på sysselsättningen,**

**f) tekniska framsteg och spridning av innovativ teknik i alla medlemsstater och sektorer,**

**g) den uppskattade nivån av nettoupptag på unionsnivå i förhållande till målen i denna förordning; om kommissionen finner att den uppskattade nivån av naturliga nettoupptag för 2040 avsevärt avviker från vad som skulle krävas för att uppnå det mellanliggande målet för 2040, inbegripet när avvikelsen beror på naturliga störningar, ska kommissionen när så är lämpligt föreslå åtgärder på unionsnivå, om nödvändigt inbegripet en justering av det mellanliggande målet för 2040 som motsvarar, och ligger inom gränserna för, de eventuella underskotten, och säkerställa att de eventuella underskotten inte inverkar negativt på andra ekonomiska sektorer,**

**h) framstegen mot de mellanliggande mål som fastställs i denna förordning,**

**i) medlemsstaternas flexibilitet att använda högkvalitativa internationella reduktionsenheter som ett sätt att uppfylla upp till 5 % av sina mål och insatser efter 2030.**

**Kommissionens rapport ska vid behov åtföljas av lagstiftningsförslag om ändring av denna förordning, inbegripet det mellanliggande målet 2040, och av ytterligare åtgärder för att stärka initiativen rörande det stödjande ramverk som stöder ett fortsatt effektivt genomförande av denna förordning i**

**linje med artikel 4.5 och säkrar unionens konkurrenskraft, välstånd och sociala sammanhållning.**

Skäl (”recitals”) i ändringsförordning 2026/667
*(Här beskrivs kortfattat bakgrund och lagstiftarnas motiv till den senaste revideringen av klimatlagen. Dessutom skisseras några kommande initiativ.)*

(1) Resultatet av den första globala översynen 20 inom ramen för Parisavtalet, som slutfördes vid FN:s klimatförändringskonferens i slutet av 2023, visade att parterna sjösätter alltmer verkningsfulla klimatpolitiska program, men att det finns ett akut behov av ytterligare åtgärder för att få världen att fullt ut slå in på en bana som gör det möjligt att uppnå målen i Parisavtalet.

(2) Genom antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 har unionen genom lagstiftning stadfäst ett bindande mål om klimatneutralitet i hela ekonomin senast 2050, vilket innebär att utsläppen av växthusgaser senast vid den tidpunkten ska ha minskat till nettonoll, samt ett mål att uppnå negativa utsläpp därefter. I den förordningen fastställdes även ett bindande mellanliggande klimatmål för unionen för 2030 och ett krav på fastställande av ett unionsomfattande mellanliggande klimatmål för 2040.

(3) Med beaktande av den vetenskapliga rådgivningen från det europeiska vetenskapliga rådgivande organet för klimatförändringar *(det rådgivande organet)* och på grundval av en detaljerad konsekvensbedömning presenterade kommissionen i sitt meddelande av den 6 februari 2024, *Att säkra vår framtid: Europas klimatmål för 2040 och vägen mot klimatneutralitet senast 2050 genom att bygga ett hållbart, rättvist och välmående samhälle*, ett rekommenderat mål för 2040 om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med 90 % jämfört med 1990 års nivåer.

(4) I syfte att föreslå ett klimatmål för unionen för 2040 beaktade kommissionen den bästa och mest aktuella vetenskapliga evidens som finns att tillgå, inbegripet de senaste rapporterna från Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) och det rådgivande organet, de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna, inbegripet kostnaderna för uteblivna åtgärder, behovet av att säkerställa en rättvis och socialt jämlik omställning för alla; kostnadseffektivitet och ekonomisk effektivitet; konkurrenskraften hos unionens ekonomi, särskilt bland små och medelstora företag och de sektorer som är mest utsatta för koldioxidläckage; bästa tillgängliga teknik som är kostnadseffektiv, säker och skalbar; energieffektivitet, inbegripet principen om energieffektivitet först; överkomliga energipriser och försörjningstrygghet för alla medlemsstater; rättvisa och solidaritet mellan och inom medlemsstaterna; behovet av att säkerställa miljöeffektivitet och höjd ambitionsnivå över tid; behovet av att bevara, förvalta och förbättra naturliga sänkor på lång sikt och skydda och återställa den biologiska mångfalden, inbegripet i den marina miljön; investeringsbehov och investeringsmöjligheter; internationell utveckling och internationella insatser som gjorts för att uppnå de långsiktiga målen i Parisavtalet och det slutliga målet i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar; samt befintlig in-

formation om unionens beräknade vägledande växthusgasbudget för perioden 2030–2050.

(5) För att uppnå klimatmålet för 2040 är det viktigt att bland annat fullt ut genomföra den överenskomna politiska ramen för 2030; säkerställa och tillhandahålla stöd i syfte att förbättra och stärka den europeiska industrins konkurrenskraft och resiliens; säkerställa hållbara livsmedelssystem samt resiliens i landsbygdssamhällen och livsmedelstrygghet genom en hållbar och robust europeisk jordbrukssektor; säkerställa omställningsvägar som bygger på bästa tillgängliga teknik som är kostnadseffektiv, säker och skalbar; och lägga större fokus på en rättvis omställning för berörda regioner, sektorer och sårbara hushåll där ingen lämnas utanför, exempelvis genom stöd från den sociala klimatfonden, i omställningen till klimatneutralitet. Vidare är det nödvändigt att säkerställa rättvis konkurrens med internationella partner och att effektivt utnyttja alla ekonomiska unionsinstrument för att avhålla från och motverka illojala handelsmetoder, fasa ut fossila bränslen i energisystemet med hjälp av en teknikneutral strategi som inbegriper alla utsläppsfria och koldioxidsnåla energilösningar (inbegripet förnybara energikällor, kärnkraft, energieffektivitet, lagring, avskiljning och lagring av koldioxid (CCS), avskiljning och användning av koldioxid (CCU), koldioxidupptag, geotermisk energi och vattenenergi, hållbar bioenergi samt all annan nuvarande och framtida nettonollenergiteknik), minska importberoendet och diversifiera unionens källor för kritiska råmaterial samt organisera en strategisk dialog om ramen för perioden efter 2030 med alla berörda sektorer, inbegripet industrin och transportsektorn.

(6) I sina slutsatser av den 23 oktober 2025 konstaterade Europeiska rådet att stärkandet av unionens konkurrenskraft, förbättringen av dess resiliens och främjandet av den gröna omställningen är mål som förstärker varandra och som måste eftersträvas tillsammans, och efterlyste en snarast genomförd intensifiering av insatserna för att trygga försörjningen av ekonomiskt överkomlig och ren energi och en uppbyggnad av en verklig energiunion före 2030, bland annat genom att utnyttja den nya arbetsgruppen för energiunionen, samt ett påskyndande av det arbete som syftar till att sänka energipriserna och stödja hållbar energiproduktion inom unionen. För att säkerställa en kostnadseffektiv, rättvis, pragmatisk och socialt balanserad omställning till klimatneutralitet, med beaktande av olika nationella omständigheter, kommer både privata och offentliga investeringar, inbegripet genom unionsfinansiering, att vara en viktig drivkraft för omställningen till ren energi, till exempel genom att stödja och påskynda införandet och kommersialiseringen av innovativ teknik i medlemsstaterna, stödja tillgången till industriell förnyelse och avkarbonisering av industrin, tillverkning av ren teknik och modernisering av energisystemen och genom att tillhandahålla ekonomiskt överkomliga lösningar i hela ekonomin och för medborgare i hela unionen. Given för en ren industri, som lanserades i kommissio-

nens meddelande av den 26 februari 2025 med *titeln Given för en ren industri: en gemensam färdplan för konkurrenskraft och fossilfrihet*, skapar förutsättningar för en framgångsrik omställning med fokus på både avkarbonisering och industriell förnyelse, som kommer att bidra till att öka efterfrågan på ”made in Europe”, och stödmekanismer för den europeiska industrin, inbegripet en bank för avkarbonisering av industrin och den nya förenklade ramen för statligt stöd.

(7) Europeiska rådet erinrade i sina slutsatser av den 23 oktober 2025 om det akuta behovet av att intensifiera de kollektiva ansträngningarna för att säkerställa Europas industriella förnyelse, modernisering och utfasning av fossila bränslen på ett teknikneutralt sätt. Europeiska rådet underströk i detta sammanhang att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt traditionella industrier, särskilt fordons-, sjöfarts- och luftfartsindustrin samt energiintensiva industrier, såsom stål och metaller, kemikalier, cement, glas och keramik samt pappersmassa och papper, så att de förblir resilienta och konkurrenskraftiga på en global marknad och i en utmanande geopolitisk miljö. I detta avseende välkomnade Europeiska rådet kommissionens nyligen framlagda förslag om att skydda den europeiska stålsektorn mot de orättvisa effekterna av global överkapacitet. Det välkomnade även kommissionens avsikt att fortsätta med den översyn som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631, och efterlyste ett snabbt framläggande av det förslaget, med beaktande av teknikneutralitet och europeiskt innehåll. I detta sammanhang välkomnade Europeiska rådet också skrivelsen från kommissionens ordförande av den 20 oktober 2025 om klimat och konkurrenskraft.

(8) Given för en ren industri har också fokus på bättre tillgång till offentlig och privat finansiering, en integrerad och sammanlänkad energimarknad i unionen som säkerställer energitrygghet, främjande av en cirkulär ekonomi, lika villkor på global nivå, inbegripet genom effektivt genomförande och utökande av mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen, så att även varor i senare led omfattas, införande av åtgärder mot kringgående och åtgärder för att hantera koldioxidläckage samt tydliga stödjande förutsättningar såsom förenklad tillståndsgivning och ibruktagande och skalning av ren teknik i syfte att stärka unionens konkurrensfördelar och industrins konkurrenskraft och stärka innovation i unionen med beaktande av den utmanande geopolitiska miljön.

(9) Mot bakgrund av klimatneutralitetsmålet för 2050 bör utsläppen av växthusgaser minskas och upptagen ökas så mycket fram till 2040 att det säkerställs att nettoutsläppen av växthusgaser, det vill säga utsläppen efter avdrag för upptag, har minskat med minst 90 % i hela ekonomin senast 2040 jämfört med 1990 års nivåer.

(10) Arbetet med att minska inhemska utsläpp av växthusgaser bör ges prioritet och bör kompletteras av ökade upptag genom såväl naturliga som tekniska lösningar. Vid utarbetandet av åtgärdspaketet för perioden efter 2030 bör

bidraget från bruttoutsläppsminskningar jämfört med naturliga och tekniska upptag ges vederbörlig uppmärksamhet. Naturliga upptag har egenskaper som bör beaktas, såsom skogens åldersstruktur, andelen organiska jordarter, naturliga variationer och osäkerheter som har samband med klimatförändringarnas påverkan, med naturliga störningar och med ändrade metoder. Med tanke på behovet av en balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser senast 2050 och negativa utsläpp därefter kommer naturliga och industriella upptag att spela en allt större roll i unionens ekonomi under de kommande årtiondena. Incitament kommer att utvecklas i samband med 2026 års översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, då kommissionen planerar att föreskriva att inhemska permanenta koldioxidupptag ska inkluderas i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (EU:s utsläppshandelssystem) i syfte att kompensera för residualutsläpp som är svåra att minska. Sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk har en central roll i en hållbar och cirkulär bioekonomi och har potential att ge långsiktiga klimat- och miljöfördelar som bidrar till unionsekonomins omställning till ren energi och minskar beroendet genom att fossilbaserade material ersätts.

(11) Vissa stödstrategier har visserligen redan genomförts och deras effekter är redan synliga, men det gäller ännu inte alla sådana strategier. Kommissionen bör fortsätta att stärka initiativen rörande det stödjande ramverket och sikta på att påskynda antagandet av dessa för att säkerställa att det finns förutsättningar för att stödja europeisk industri och europeiska medborgare under hela omställningen, med full respekt för unionsrätten.

(12) Unionen har upprättat ett regelverk för att uppnå klimatmålet för 2030. Den lagstiftning som genomför det målet utgörs bland annat av direktiv 2003/87/EG, genom vilket EU:s utsläppshandelssystem inrättades, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842, genom vilken nationella mål för minskning av växthusgasutsläpp fram till 2030 infördes, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841, genom vilken nettomål för koldioxidupptag för markanvändningssektorn fastställdes. För att säkerställa en smidig övergång till utsläppshandelssystemet för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer som anges i kapitel IVa i direktiv 2003/87/EG (ETS2), bör idriftsättningen av handeln med utsläppsrätter för dessa sektorer skjutas upp ett år, och de regler som anges i artikel 30k.2 a–e i direktiv 2003/87/EG bör tillämpas. Kommissionen bör utvärdera hur den relevanta unionslagstiftningen skulle behöva ändras i syfte att uppnå klimatmålet för 2040, även med beaktande av naturliga sänkors minskande kapacitet. Vid utformningen av regelverket för perioden efter 2030 bör kommissionen utarbeta detaljerade konsekvensbedömningar, med beaktande av sin analys av de integrerade nationella energi- och klimatplanerna, den geopolitiska miljön, inbegripet behovet av att säkerställa unionens och dess medlemsstaters kapacitet att snabbt öka och stärka sin för-

svarskapacitet genom att hantera eventuella bördor samtidigt som incitamenten för att avkarbonisera industrin bibehålls, konsekvenserna för konkurrenskraften, för små och medelstora företag och för energiintensiva industrier samt påverkan på energikostnaderna och investeringsbehoven i medlemsstaterna, samt överväga att vidta nödvändiga åtgärder, inbegripet lagstiftningsförslag när så är lämpligt.

(13) Ett antal aspekter som skulle underlätta uppnåendet av klimatmålet för 2040 bör på lämpligt sätt återspeglas i de lagstiftningsförslagen, inbegripet följande: ett adekvat bidrag till klimatmålet för 2040 från högkvalitativa internationella utsläppskrediter inom ramen för artikel 6 i Parisavtalet under 2036–2040, på ett sätt som är både ambitiöst och kostnadseffektivt och i linje med Parisavtalets bokföringsregler, inbegripet en pilotperiod för att sätta igång en marknad för högkvalitativa internationella utsläppskrediter med hög integritet under 2031–2035; betydelsen av inhemska permanenta upptag (såsom infångning av biogena utsläpp med koldioxidlagring (bio-CCS) och avskiljning och lagring av atmosfärisk koldioxid (DACCS)) i EU:s utsläppshandelssystem, samtidigt som miljöintegriteten i EU:s utsläppshandelssystem säkerställs, inbegripet möjligheten att lagra koldioxid utanför unionen, när så är lämpligt, med förbehåll för förekomsten av internationella avtal och med föreskrivande av likvärdiga villkor i förhållande till dem som fastställs i unionsrätten; samt ökad och tillgänglig flexibilitet mellan och inom sektorer och instrument för att stödja en kostnadseffektiv strategi varigenom exempelvis medlemsstaters framgångar inom en sektor kan uppväga underskott i andra sektorer på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som det säkerställs att varje sektor bidrar till insatserna och att eventuella underskott i en sektor inte inverkar negativt på andra ekonomiska sektorer, utan att detta påverkar den möjlighet som varje medlemsstat har att utnyttja sin flexibilitet. När internationella utsläppskrediter börjar användas bör kommissionen beakta behovet av att säkerställa lika villkor i alla medlemsstater och möjligheten att stödja strategiska unionspartnerskap i linje med unionens intressen. Den nuvarande utvecklingsbanan för EU:s utsläppshandelssystem bör ses över i den kommande översynen av direktiv 2003/87/EG för att ta hänsyn till det överenskomna målet för 2040 på ett sätt som möjliggör en begränsad mängd utsläpp efter 2039.Kommissionen bör i god tid överväga en långsammare utfasningsbana för gratis tilldelning av utsläppsrätter från och med 2028 för att stödja avkarbonisering, investeringar och sysselsättning i unionen, inbegripet genom en bank för avkarbonisering av industrin och en översyn av reserven för marknadsstabilitet (11) och samtidigt minimera risken för koldioxidläckage. För att de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna ska kunna bedömas bör regelverket för perioden efter 2030 baseras på robusta konsekvensbedömningar. Regelverket för perioden efter 2030 bör även främja konvergens samtidigt som hänsyn tas till rättviseaspekten och nationella omständigheter och

särdrag i medlemsstaterna, inbegripet på öar, i ö-medlemsstater och i de yttersta randområdena.

(14) Eftersom målet för denna förordning, nämligen att fastställa ett mellanliggande klimatmål för unionen för 2040, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av sin omfattning och sina verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

# Referenslista

Council of the EU (2025). 2040 climate target: Council agrees its position on a 90% emissions reduction [press release], 5 November. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/11/05/2040-climate-target-council-agrees-its-position-on-a-90-emissions-reduction/

Council of the EU (2026). 2040 climate target: Council gives final green light [press release], 5 March. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/05/2040-climate-target-council-gives-final-green-light/

Directorate-General for Communication (2026). Commission proposes new measures to boost EU industry and jobs [news article], 4 mars. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-new-measures-boost-eu-industry-and-jobs-2026-03-04_en

Directorate-General for Mobility and Transport (2025). EU launches Early Movers' Coalition to accelerate sustainable aviation fuel uptake [news article], 4 december.https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/eu-launches-early-movers-coalition-accelerate-sustainable-aviation-fuel-uptake-2025-12-04_en

Environmental Protection Authority (2026). Waste – Information for disposal facility operators on their ETS obligations. https://www.epa.govt.nz/industry-areas/emissions-trading-scheme/industries-in-the-emissions-trading-scheme/waste/

European Commission (u.å.a). Legal framework for the possible use of international carbon credits towards the 2040 EU climate law target [Published initiatives]. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16632-Legal-framework-for-the-possible-use-of-international-carbon-credits-towards-the-2040-EU-climate-law-target_en

European Commission (u.å.b). Forest Biomass & Bioeconomy. https://forest.jrc.ec.europa.eu/en/activities/forestbioeconomy/ [2026-04-21].

European Commission (u.å.c). Carbon Removals and Carbon Farming. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-removals-and-carbon-farming_en#carbon-removals-and-carbon-farming-crcf-regulation [2026-04-21].

European Commission (2024a). The Draghi report on EU competitiveness. 9 september. doi:10.2872/9356120

European Commission (2024b). Report from The Commission to The European Parliament and The Council on the functioning of the European carbon market in 2023. (COM(2024) 538 final, 19.11.2024). https://climate.ec.europa.eu/document/download/92ec0ab3-24cf-4814-ad59-81c15e310bea_en?filename=2024_carbon_market_report_en.pdf

European Commission (2025a). Commission Staff Working Document (COM(2025) 735). Technical information Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2024. (SWD (2025) 388 final) final}https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-:52025SC0388

European Commission (2025b). Commission strengthens the Carbon Border Adjustment Mechanism [press release], 17 december. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_3088/IP_25_3088_EN.pdf

European Commission (2026a). EU reinforces the stability and predictability of its carbon market [press release], 1 april. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_666

European Commission (2026b). Clean Industrial Deal – A plan for EU competitiveness and decarbonisation, (COM(2025) 85 final), 5 mars. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en

European Commission (2026c). Price of CBAM certificates, 7 April 2026. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism/price-cbam-certificates_en

European Commission (2026d). National targets and flexibilities in the EU climate policy framework after 2030 – review [published initiatives]. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16692-National-targets-and-flexibilities-in-the-EU-climate-policy-framework-after-2030-review_en

European Commission (2026e). Renewable energy – legal framework after 2030. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/17453-Renewable-energy-legal-framework-after-2030_en [2026-04-21]

European Commission, Directorate-General for Climate Action, (2025) Climate action progress report 2025 : strengthening competitiveness on the road to climate neutrality. https://data.europa.eu/doi/10.2834/0963577

European Energy Exchange (EEX) (2026).

European Environment Agency (2023a). Overview of landfill taxes on municipal waste used in EU Member States, 23 oktober. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-landfill-taxes-on?utm_source=chatgpt.com

European Environment Agency (2023b). Overview of taxes on the incineration of municipal waste used in EU Member States, 23 oktober. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-taxes-on-the

European Environment Agency (2025). EU Emissions Trading System (ETS) data viewer, 16 september. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/emissions-trading-viewer-1-dashboards

European Environment Agency (2025/024). Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2023 and inventory document 2025 – GHG inventory submission under the Convention, 15 April. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/EU%20NID%202025.pdf

European Environment Agency (2026). Greenhouse gas emissions under the Effort Sharing Legislation, 2005-2024, 10 mars. https://www.eea.europa.eu/en/datahub/datahubitem-view/e9ce7eb8-8439-4f2f-96f8-279a36c5fa7a

European Parliament (2026a). EU climate law: a 2040 emissions reduction target of 90% for the EU [press release], 10 february. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260205IPR33620/eu-climate-law-a-2040-emissions-reduction-target-of-90-for-the-eu

European Parliament (2026b). Minutes - Results of votes. Tuesday, 10 February 2026 - Strasbourg. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-10-2026-02-10-VOT_EN.html

European Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2024. (SWD (2025) 388 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0388

European Scientific Advisory Board on Climate Change (2025). Scaling up carbon dioxide removals – Recommendations for navigating opportunities and risks in the EU. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 21 februari. https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scaling-up-carbon-dioxide-removals-recommendations-for-navigating-opportunities-and-risks-in-the-eu

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) förordning 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation) (Text av betydelse för EES) (EUT L, 31.10.2023, 1-30). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32023R2405

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom M9 unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (Text av betydelse för EES) (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32-46). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (Text av betydelse för EES) (EUT L 140/114, 5.6.2009, s. 114-135). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0031

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning) (Text av betydelse för EES) (EUT L 328, 21.12.2018, 82-209). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018L2001-20240716&qid=1775910972024

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning) (Text av betydelse för EES) (EUT L 231, 20.9.2023, s.1). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023L1791-20230920&qid=1775911030042

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem (Text av betydelse för EES) (EUT L 130/134, 16.5.2023, 134-202). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0959

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (Text av betydelse för EES) (EUT L 156/1, 19.6.2018, 1-25). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0841

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (Text av betydelse för EES) (EUT L 156/26, 19.6.2018, 26-42). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0842

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 (Text av betydelse för EES) (EUT L 328, 21.12.2018, s. 1-92). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1999-20231120&qid=1775912565981

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) (EUT L 243/1, 9.7.2021). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2026/667 om ändring av förordning (EU) 2021/1119 vad gäller fastställande av ett mellanliggande klimatmål för unionen för 2040 (EUT L, 18.3.2026) (I texten benämnd som EU:s reviderade klimatlag, 2026/667). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202600667

Europeiska kommissionen (2023). Gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM) [nyheter], 17 oktober. https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/sv/news/gransjusteringsmekanismen-koldioxid-cbam

Europeiska kommissionen (2025/0380 (COD)). Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller reserven för marknadsstabilitet för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer (Text av betydelse för EES) (COM(2025) 738 final, 27.11.2025).

Europeiska kommissionen (2025/0419 (COD)). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2023/956 vad gäller en utvidgning av dess tillämpningsområde till varor i senare led och åtgärder mot kringgående (COM(2025) 989 final, 17.12.2025). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/eu-dokument/forslag-till-europaparlamentets-och-radets_hdb6989/html/#top

Europeiska Kommissionen (2025/0420 (COD)). Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av förordning (EU) 2019/631 vad gäller normer för koldioxidutsläpp från nya lätta nyttofordon och märkning av fordon samt om upphävande av direktiv 1999/94/EG (COM(2025) 995 final, 16.12.2025). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9d22e7e0-db5c-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

Europeiska Kommissionen (2025/0421 (COD)). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rena företagsfordon (COM(2025) 994 final, 16.12.2025). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ba5f137-dc12-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

Europeiska kommissionen (2026/0085 (COD)). Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller upphörande av ogiltigförklaringen av utsläppsrätter i reserven för marknadsstabilitet (Text av betydelse för EES). (COM(2026) 153 final, 1.4.2026). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52026PC0153&qid=1775914862637

Europeiska kommissionen (2026a). Regler för användningen av internationella koldioxidkrediter för att nå EU:s klimatmål för 2040 [Publicerade initiativ]. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16632-Regler-for-anvandningen-av-internationella-koldioxidkrediter-for-att-na-EUs-klimatmal-for-2040_sv [2026-04-21]

Europeiska kommissionen (2026b). Energieffektivitet – regelverket efter 2030 [Publicerade initiativ]. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/17452-Energieffektivitet-regelverket-efter-2030_sv [2026-04-21]

Europeiska Kommissionen (2026c). Uppdatering av energiunionens och klimatåtgärdernas styrning [Publicerade initiativ]. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16034-Uppdatering-av-energiunionens-och-klimatatgardernas-styrning_sv [2026-04-21]

Europeiska unionens råd (COD) 2025/0524 av den 25 februari 2026 om Utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/1119 vad gäller fastställande av ett mellanliggande klimatmål för unionen för 2040 (första behandlingen) (GIP.INST ADD 1 REV 1, 6256/26). https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6256-2026-ADD-1-REV-1/sv/pdf

Finansdepartementet (2025). Ändringar av förordningen om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM-förordningen). Faktapromemoria (COM(2025) 989. Riksdagsår: 2025/26. FPM-nummer: 61. 2026-02-03). https://www.regeringen.se/contentassets/8e04d678946947f18188996f7689937f/andringar-av-forordningen-om-inrattande-av-en-mekanism-for-koldioxidjustering-vid-gransen-cbam-forordningen-202526fpm61.pdf

Finansdepartementet (2025). Förordning om inrättandet av en tillfällig fond för utfasning av fossila bränslen. Faktapromemoria (COM(2025) 990. Riksdagsår: 2025/26. FPM-nummer: 66. 2026-02-06). https://www.regeringen.se/contentassets/b9664ed7342b42c5b5f2592868fab974/forordning-om-inrattandet-av-en-tillfallig-fond-for-utfasning-av-fossila-branslen-202526fpm66.pdf

Grewe, V., Niklaß, M., Dahlmann, K., Eichinger, R., Matthes, S., Lau, A., Scheelhaase, J., Linke, F. & Plohr, M. (2026). Pathways for including non-carbon dioxide aviation climate effects in the European Emission Trading System. Communications Earth & Environment, 7, 243. https://doi.org/10.1038/s43247-026-03265-w

ICAO (u.å). Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). https://www.icao.int/CORSIA

Internationella avtal (EU) 2016/1841 av den 5 oktober 2016 om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av Parisavtalet som antagits inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (EUT L 282/1, 19.10.2016, s. 7). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:282:FULL

Jensen, L. (2026). Briefing EU Legislation in Progress: Temporary decarbonisation fund (PE 782.666). European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782666/EPRS_BRI%282026%29782666_EN.pdf

Kommissionens delegerade förordning (EU) ) …/… av den 3.2.2026 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 genom fastställande av certifieringsmetoder för verksamheter för permanenta kolupptag. (C(2026) 553 final, 3.2.2026). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a674e8b9-0110-11f1-825d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2024/2620 av den 30 juli 2024 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller kraven för att anse att växthusgaser har blivit permanent kemiskt bundna i en produkt (Text av betydelse för EES) (EUT L, 4.10.2024, s. 1-5). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32024R2620

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2025/2621 av den 16 december 2025 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 vad gäller fastställandet av standardiserade värden (Text av betydelse för EES) (EUT L, 31.12.2025, s. 1-2400). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502621

Manuell, R., Vitelli, A. & Simon, F. (2026). UPDATE – EU reviewing free ETS allocation rules, as senior lawmaker says phaseout should slow pre-2030. Carbon Pulse Premium, 10 februari. https://carbon-pulse.com/482119/

Naturvårdsverket (2025). Incitament och bokföring av permanenta upptag i EU:s klimatpolitik till 2040. 19 februari. Ärendenummer NV-01705-24. https://www.naturvardsverket.se/4921a4/contentassets/82ba32d8069a4e619c123f587c0aa197/analys-av-incitament-och-bokforing-av-permanenta-upptag-i-eu-till-2040.pdf

Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen om mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen (2025). (COM(2025) 783 final. 6.12.2025). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05f0b7f5-da86-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

Regeringskansliet (2024/25). Förordningen om revidering av europeiska klimatlagen med nytt klimatmål för EU till 2040 (FPM65). https://www.regeringen.se/contentassets/7399528fd0f44f1d996d4f34b83084eb/forordning-om-revidering-av-europeiska-klimatlagen-med-nytt-klimatmal-for-eu-till-2040-202425fpm65.pdf

RIF-rådet (2026). Public session [Direktsändningar från rådet], 5 mars. https://video.consilium.europa.eu/event/sv/28381

Rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424, 15.12.2020, 1-10). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053

Stephan, N., Bellassen, V. & Alberola, E. (2014). Use of Kyoto credits by European industrial installations: from an efficient market to a burst bubble. Climate Study, No.°43. CDC Climat Research. https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/14-01-Climate-report-n%C2%B043-EU-ETS-and-credits.pdf

Sysav (u.å). Projekt SkyZero - CCUS på Sysav. https://www.sysav.se/innovation/sky-zero/

T&E (2026). Managing complexity: How to scale up contrail avoidance in Europe? https://uploads.transportenvironment.org/production/files/202601_REPORT_how_to_scale_up_contrail_avoidance.pdf

United Nations Climate Change (2025). The NDC of the European Union and its Member States, Nationally Determined Contributions Registry. 05/11/2025. https://unfccc.int/sites/default/files/2025-11/DK-2025-11-05%20EU%20NDC.pdf

Weise, Z. (2026). Von der Leyen promises ETS tweaks in 'days'. Politico, 20 mars.https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-promises-ets-tweaks-in-days-emissions-trading-carbon-market-electricity-bills/

## arena idé

Arena Idé är en progressiv och partipolitiskt obunden tankesmedja med medborgar- och löntagarperspektiv. Vi finansieras av fackföreningsrörelsen och är en del av den ideella föreningen Arenagruppen. Arena Idé fokuserar på frågor som rör arbetsmarknaden, ekonomisk politik, välfärd och demokrati.