



Er ref/dnr: KN2025/01524

Vårt dnr: 2025/0101

Klimat- och
näringslivsdepartementet
Klimatenheten
Viktor Andréen
103 33 Stockholm

Stockholm 16 september 2025

Yttrande över Kommissionens förslag till ändring av EU:s klimatlag och EU:s klimatmål för 2040 (COM (2025) 524)

Sammanfattning

- EU måste visa ledarskap inför COP30, med tillräckliga och ambitiösa mål till 2035 och 2040. Sverige måste driva på för beslut om detta nu.
- Kommissionens förslag måste ses som ett ambitionsgolv, urholkningar måste motverkas. Prioriterade delar är ambitionsnivå, artikel 6 och inga upptag i ETS.
- Naturskyddsföreningen förordar en ambitionsnivå för 2040-målet om nära noll utsläpp 2040, åtminstone avsevärt högre än 90 procent, närmare 95 procent i rena utsläppsminskningar.
- Artikel 6-krediter är riskfyllda och bör inte tillåtas för måluppfyllelse. Om förslaget går vidare bör dock Kommissionens text bevaras, med de krav som ställs däri, genom begränsat antal, ytterligare EU-lagstiftning och användning tidigast 2036.
- Permanenta upptag, eller någon form av upptag, måste hållas utanför ETS. Naturskyddsföreningen avstyrker starkt förslaget om att tillåta att dessa kvitterar ut utsläpp inom utsläppshandelssystemet. Det riskerar systemets styrande funktion och utsläppspris och sänder fel signal. Ska förslag tas vidare krävs först en djupgående konsekvensanalys.
- Kolsänkor utgör en viktig del i klimatarbetet, men bör uppnås samtidigt som och utöver bruttoutsläppsminskningar. Kolsänkor i ekosystemen måste prioriteras och andelen dyra, riskfyllda industriella kolsänkor måste begränsas. Andelar, begränsningar och i vilka fåtal fall det kan vara aktuellt måste förtydligas.
- Ytterligare flexibiliteter inom och mellan sektorer måste motverkas och begränsas. De motverkar omställningsviljan och skapar förvirring kring riktningen i den fossila utfasningen. Detta är i sig ineffektivt.
- Principen om energieffektivisering först måste bevaras, liksom ett mål utifrån bästa och senast tillgängliga forskning och rättvis omställning.

Specifika synpunkter

Remissrundans tidsplan och svarets avgränsning

Remissförfarandets slutdatum är satt till efter det miljöministerrådsmöte där beslut länge har väntats om rådets position, eller åtminstone väldigt tätt inpå beslut bör vara taget. Naturskyddsföreningen ifrågasätter därför hur svaren på denna remiss på ett tillfredställande sätt kommer höras. Remissvaret är avgränsat till utvalda viktiga delar. Utöver det hänvisas till mer detaljerade resonemang i tidigare svar 2024: [Naturskyddsföreningens remissvar Kommissionens meddelande om EUs klimatmål till 2040 \(2024\)](#).

Vad som står på spel

EU:s regeringar måste i god tid innan COP30 besluta om ett skarpt och tillräckligt ambitiöst 2040-klimatmål samt 2035-mål i EU:s NDC, också för att ha någon chans till internationell påtryckning för ambition. Sverige måste driva på för detta. Under sommaren 2025 har Sverige och EU upplevt några av de värsta värmeböljorna, skogsbränderna och översvämningarna hittills. Mål och åtgärder har hittills inte varit i närheten av nog. EU måste svara till klimatkrisens allvar.

Ambitionsnivå och utsläppsbudget

Att begränsa den globala uppvärmningen kräver både en snabb minskning av utsläpp ner mot noll, och samtidigt, utöver det, ökade upptag i ekosystemen för att minska koldioxidhalten i atmosfären. Störst utsläppsminskningar behövs i närtid, innan 2030 och tidigt under 2030-talet. EU:s agerande har stor påverkan på det globala klimatarbetet. Sverige bör driva på för högsta möjliga ambition, stärka den ännu mer, samt försvara Kommissionens förslag från ytterligare ambitionssänkningar.

Naturskyddsföreningen förordar en ambitionsnivå på nära noll utsläpp till år 2040, och som lägsta nivå bör målets sättas till 95 procent, eller högre än 90 procent, med tilläggen "minst XX procent och senast år 2040". Målet bör i huvudsak utgöras av bruttoutsläppsminskningar. Därmed är förslaget ambitionsnivå för låg och förslaget innehåller dessutom fler delförslag som riskerar ytterligare försämringar av den reella ambitionsnivån. Föreningen avstyrker därmed nuvarande ambitionsnivå om enbart 90 procent netto, men ser samtidigt att nivån i Kommissionens förslag måste försvaras från ytterligare sänkningar och utgör ett absolut lägsta golv. Se ESABCC:s rapporter från 2023¹ och 2025².

¹ European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), 2023. [Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050](#).

² European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), 2025. [Scientific advice for amending the European Climate Law - Setting climate goals to strengthen EU strategic priorities](#).

Naturskyddsföreningen efterfrågar tydlighet kring utsläppsbudgetens omfång för 2030–2050, där ingen siffra angetts i Kommissionens förslag, till skillnad från Meddelandet 2024³. Budgeten behöver vara restriktiv, mindre än tidigare angivet, och ligga i linje med 1,5-gradersmålet. I Kommissionens meddelande 2024 var budgeten för 90-procentsförslaget flera Gt CO₂e större (16 Gt) än ESABCC:s rekommendation på max 11-14 Gt från 2023. ESABCC:s bedömning bör vara styrande.

Internationella krediter under artikel 6 som del av måluppfyllelsen

Naturskyddsföreningen avstyrker att tillåta att utsläppsminskningar utomlands räknas till EU:s måluppfyllelse, som utsläppskrediter under Parisavtalets artikel 6. Det är riskfyllt och ekonomiskt ineffektivt. EU är förbundet under Parisavtalet att minska utsläppen inom unionen och kanalisera additionell klimatfinansiering utöver det, inte finansiera i utbyte mot krediter. Inga hinder finns för att göra dessa investeringar utan att tillgodoräkna sig utsläppsminskningarna inom EU. Investeringarna behövs också i EU:s interna omställning, utöver klimatfinansiering.

I det fall utsläppskrediter trots ovan anförda argument kommer att tillåtas så tillstyrker Naturskyddsföreningen i huvudsak Kommissionens förslagstext, avseende bland annat begränsningar i omfattning, tid och krav att uppfylla före dess användande;

- Att krediterna endast skulle utgöra ett "möjligt begränsat" bidrag till 2040-målets uppfyllelse, efter ytterligare konsekvensanalys samt i egen separat EU-lagstiftning på detaljnivå;
- Tidigast tas i bruk från år 2036
- Omfatta max 3 procent av EU:s 1990 års nettoutsläpp
- Krav på "högkvalitativa" krediter och att krav på kvalitet, process och transparens ska avgöras i ytterligare EU-lagstiftning, utöver FN-systemets bas som behöver vidareutvecklas inom unionen och inte enbart antas rakt av. Krediter under artikel 6.4 bör främjas jämfört med 6.2, då 6.4 innehåller robustare, om än inte tillräckliga, kontrollmekanismer. Se mer i Naturskyddsföreningens rapport⁴.
- Krediterna ska hållas separata och utanför ETS-systemet, det bör förtydligas även i artikeltexten, utöver i det förklarande dokumentet.

Föreslagen inkludering av permanenta upptag i ETS

Naturskyddsföreningen avstyrker att inkludera permanenta upptag i ETS för att täcka upp för kvarvarande utsläpp från vissa sektorer. Det skulle innebära en helt ny riktning för EU:s viktigaste klimatstyrmedel, emot systemets princip om att styra ner till nollutsläpp. En sådan förändring skulle riskera systemets effektivitet, prisnivå och styrande funktion. Den sänder fel signal till industri

³ EU-kommissionen, 2024. [Meddelande om EU:s klimatmål till 2040 \(COM\(2024\)63\)](#).

⁴ Naturskyddsföreningen, 2025. [Rapport: Genväg eller omväg till klimatmålen? En analys av utsläppshandeln under Parisavtalets artikel 6.](#)

och investerare. Signalen om en fullskalig fossil utfasning måste vara tydlig, och principen om att förorenaren ska betala måste gälla fullt ut. Utsläppen måste ner till noll, samtidigt som sänkor behöver utökas hållbart och kraftfullt utöver det, inte på bekostnad av sänkta ambitioner och försenad omställning. Kolsänkeupptag i ekosystemen måste prioriteras, och ske utöver utsläppsminskningar, inte som ersättning för lägre ambitioner. Även inlåsning i riskfyllda tekniker riskeras om detta tillåts. Skulle förslaget ändå gå vidare måste det innehålla mycket tydligare begränsningar och definitioner av andel upptag, skarpa kriterier för vilka tekniker som kan tillåtas, och vilka ytterst fåtal fall av "svårutfasade utsläpp" från vissa sektorer det kan vara applicerbart på.

Naturskyddsföreningen avstyrker även den betydande roll som tekniska permanenta upptag förutspås få under målet (industriell koldioxidinfångning i olika former). Teknikerna är långt ifrån utvecklade i den skala eller tillförlitlighet som så snart skulle behövas utifrån förslaget. En sammanställningsstudie i Nature⁵ visade nyligen att potentialen är kraftigt överskattad globalt och begränsad i EU. De är fortsatt riskfyllda och dyra tekniker, som riskerar fördröja omställning och leda till inlåsning i fossila tekniker. Alternativkostnaden är också stor, jämfört med åtgärder för bruttominskningar och kolsänkeupptag i ekosystemen, som dessutom har många andra positiva synergieffekter.

Rollen för upptag i skog och mark (LULUCF)

Naturskyddsföreningen ifrågasätter textens fokus på LULUCF-sektorns osäkerheter i det fall det anges som anledning att inte kunna sätta mål eller åtgärder för att stärka den. Kommissionen konstaterade i meddelandet 2024 att kolsänkeupptagen huvudsakligen bör tillkomma i ekosystemen. Insatserna för att stärka kolsänkan i ekosystemen genom skydd, bevarande och återställande måste vara ännu starkare. Forskningscentret JRC⁶ konstaterade nyligen att höga avverkningsnivåer idag utgör den största anledningen till minskad kolsänka, utöver de klimatförändringar ett ambitiöst mål måste försöka minimera. Eftersom detta måste ske samtidigt bör flexibiliteterna mellan LULUCF och andra sektorer (ESR, ETS) tas bort. Utökandet av den naturliga kolsänkan måste ske på ett hållbart sätt i samstämmighet med andra miljömål och säkerställande av ekologisk och social hållbarhet.

Ytterligare flexibiliteter riskerar omställningsvilja och ambitionsnivå

Ytterligare flexibiliteter inom och mellan sektorer riskerar urholka målets ambitionsnivå, och omställningstakten i unionen och medlemsländerna.

⁵ Gidden, M.J., Joshi, S., Armitage, J.J. *et al.* [A prudent planetary limit for geologic carbon storage](#). *Nature* **645**, 124–132 (2025).

⁶ Pilli, R., Blujdea, V., Mansuy, N., Mubareka, S. B. and Rougieux, P., [Simulating future wood consumption and the impacts on Europe's forest sink to 2070](#), Publications Office of the European Union, 2024.

Naturskyddsföreningen avstyrker därför förslag om utökade flexibiliteter, som i stället bör begränsas mer än dagens nivåer. Flexibiliteter sänder även signaler om möjligheter till sänkt ambitionsnivå till aktörer i de olika sektorerna som riskerar en minskad omställningsvilja och kan skapa osäkerhet kring investeringar. Flexibiliteterna måste därför motarbetas, alla sektorer behöver bidra med maximala utsläppsminskningar respektive kolsänkeupptag samtidigt och snarast. Större frihet att välja mellan vilka sektorer som gör det största jobbet för att nå målet, riskerar därmed leda till större samlade utsläpp. Sverige borde visa ledarskap och driva på för att EU i stället antar ett mål om nära noll till allra senast 2040.

Även för perioden mellan 2030 och 2040 måste medlemsländernas individuella ansvar för utsläppsminskningar inom unionens mål säkerställas, med utgångspunkt i dagens bindande mål och utsläppsbudget under ansvarsfördelningsförordningen (ESR) samt LULUCF-förordningen. Detta speciellt då alla EU:s medlemsländer, inklusive Sverige, också har ansvar som individuella parter till Parisavtalet och FN:s klimatkonvention, utöver som den gemensamma parten EU.

Viktiga principiella referenser bör bevaras

Naturskyddsföreningen välkomnar förslagets referenser till en rättvis omställning och behovet av stärkta kolsänkor i ekosystemen och biologisk mångfald, samt att reflektera bästa och senast tillgängliga vetenskapen i lagförslaget, samt att uppnå målen inom Parisavtalet och FN:s klimatkonvention. Därtill välkomnar föreningen referenser till kostnaderna för icke-agerande och de positiva nyttor åtgärder ger. Dessa referenser, **samt den viktiga principen om energieffektivisering först**, behöver värnas i artikeltexten i den fortsatta behandlingen av förslaget.

Detta remissvar har utarbetats av Beatrice Åberg Gudmundson, sakkunnig klimat vid rikskansliet, med stöd av David Kihlberg, chef för Klimat- och juridikavdelningen på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



David Kihlberg
chef för Klimat- och juridikavdelningen