



Förordning om revidering av europeiska klimatlagen med nytt klimatmål för EU till 2040

Klimat- och näringslivsdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 524 Celexnummer 52025PC0524

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet. Tidigare faktapromemoria i ärendet: För 2040-meddelandet: Meddelande om EU:s klimatmål för 2040: 2023/24:FPM48.

Sammanfattning

Den 2 juli 2025 presenterade kommissionen ett förslag till en reviderad europeisk klimatlag med ett nytt klimatmål till 2040 på 90 procents minskning av nettoutsläppen till 2040, jämfört med 1990. Förslaget inkluderar en möjlighet att tillgodoräkna sig 3 procentenheter högkvalitativa internationella utsläppskrediter i enlighet med Parisavtalets artikel 6.

Regeringen vill se att den reviderade europeiska klimatlagen skapar förutsättningar för EU att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt kunna nå den långsiktiga

målsättningen om klimatneutralitet till 2050, där konkurrenskraften stärks. En sådan målbana måste bygga på acceptans hos medborgarna. Regeringen anser att EU bör anta ett klimatmål för 2040 som innebär att nettoutsläppen minskar med 90 procent till 2040, jämfört med 1990, under förutsättning att genomförandet bedöms vara realistiskt. En reviderad europeisk klimatlag bör omhänderta vikten av konvergens av EU:s klimatpolitik genom att fokusera på utsläppshandeln som det centrala styrmedlet, beakta de inneboende osäkerheter som omgärdar LULUCF-sektorn och framhålla bioekonomins betydelse för klimatomställningen, skapa incitament för permanenta upptag såsom bio-CCS och DACCS i EU:s klimatomställning, samt inbegripa en teknikneutral och mindre detaljreglerad energipolitik där alla fossilfria alternativ, inklusive kärnkraft, ingår. Regeringen verkar för att dessa delar i den utsträckning det är möjligt beaktas i förhandlingen om den reviderade europeiska klimatlagen.

Regeringen stödjer möjligheten att inkludera Parisavtalets artikel 6 som en flexibilitet för perioden efter 2030 som del i att nå ett 90-procentsmål. Regeringen verkar för att artikel 6-krediter ska ha hög miljöintegritet, kvalitet, additionalitet och långsiktigt hållbara resultat samt för att sådan flexibilitet inte urholkar det långsiktiga omställningstrycket för EU:s industri att minska sin klimatpåverkan.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU har antagit klimatmål till 2030 och 2050. För 2030 har ett ramverk med sektorslagstiftning förhandlats fram, som anger hur målet om 55 procents minskning av nettoutsläppen jämfört med 1990 ska uppnås (Fit for 55). 2030-målet utgör också EU:s nuvarande nationellt fastställda bidrag (NDC) under Parisavtalet. Enligt artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om upprättandet av en ram för att uppnå klimatneutralitet (den europeiska klimatlagen) ska kommissionen presentera ett lagförslag med ett unionsomfattande 2040-mål, om det är lämpligt, inom sex månader från den första globala översynen inom Parisavtalet. EU:s 2040-mål kommer att utgöra grunden för unionens nya åtagande under Parisavtalet.

Den 6 februari 2024 presenterade kommissionen ett meddelande med en rekommendation om ett 2040-klimatmål som innebär att EU minskar nettoutsläppen med 90 procent, jämfört med 1990. Meddelandet har följts av diskussioner i rådet och i Europaparlamentet. EU:s vetenskapliga klimatråd ESABCC har vid flera tillfällen uttryckt vetenskapligt stöd för ett mål på 90–95 procent i minskning av de inhemska nettoutsläppen, samt att högkvalitativa internationella utsläppskrediter i enlighet med Parisavtalets artikel 6 kan behövas utöver denna målsättning.

Den 2 juli 2025 presenterade kommissionen ett förslag till en reviderad europeisk klimatlag med ett nytt klimatmål till 2040 på 90 procents minskning av nettoutsläppen till 2040, jämfört med 1990. Förslaget inkluderar en möjlighet att från och med 2036 tillgodoräkna sig ett möjligt begränsat bidrag till målet för 2040 med högkvalitativa internationella utsläppskrediter i enlighet med Parisavtalets artikel 6 på 3 procent av EU:s nettoutsläpp från 1990.

Inför det 30:e partsmötet till klimatkonventionen (COP30) som hålls i Brasilien i november 2025 ska EU och övriga parter till Parisavtalet lämna in ett nytt fastställt NDC. Bakgrunden till detta är artikel 4.9 i Parisavtalet som slår fast att parterna ska lämna in nya NDC vart femte år, vilket senast inträffade 2020. I och med COP-beslutet från Glasgow om 5-åriga tidsramar för NDC, och genom beslutet från partsmötet COP28, åligger en förväntan på alla parter till Parisavtalet, inklusive EU, att det NDC som lämnas in under 2025 ska innehålla en ambitionsnivå för 2035. Detta återspeglas också i bakgrundstexten som följer med kommissionens förslag till reviderad europeisk klimatlag.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller ett tillägg till den europeiska klimatlagens artikel 1 där det framgår att lagen även innehåller ett för unionen bindande klimatmål för 2040. Det föreslås införas ett bindande nettominskningsmål för EU som innebär att utsläppen av

växthusgaser ska minska med 90 procent till år 2040, jämfört med utsläppen 1990.

I förslaget anges att kommissionen ska göra en översyn av relevant EU-lagstiftning för perioden efter 2030 och skapa ett ramverk som möjliggör målets genomförande. Förslaget är således endast övergripande och innehåller inte förslag om utvecklingen eller fortsättningen av dagens klimatramverk inklusive av EU:s utsläppshandel (EU ETS), EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) och förordningen om utsläpp och upptag inom markanvändningssektorn (LULUCF).

I förslaget beskrivs även ett antal aspekter, i nya artikel 4.4-leden a–r, som kommissionen ska återspegla på lämpligt sätt i kommande ramverk, för att underlätta måluppfyllelse. Av stor vikt är led a som innehåller skrivningar om ett möjligt nyttjande från 2036 av internationella krediter i enlighet med Parisavtalets artikel 6 (3 procent av EU:s nettoutsläpp 1990), led b som förtydligar att permanenta upptag har en roll att spela inom EU ETS för att kompensera för återstående utsläpp samt led c där ökad möjlighet till flexibilitet mellan sektorer nämns. Några ytterligare formuleringar som har inkluderats och som är värda att belysa är att kommissionen lyfter att osäkerheter som är kopplade till klimatförändringarnas effekter inom markanvändningssektorn behöver beaktas (led p). Kostnadseffektivitet och teknikneutralitet omnämns även i förslaget (artikel 4 led d och i). I skälen återfinns

även, jämfört med den nuvarande europeiska klimatlagen från 2021, starkare skrivningar om bland annat kostnadseffektivitet, konvergens och teknikneutralitet (inklusive kärnkraft).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar fortsatt förslaget och bedömer initialt att det inte får några direkta konsekvenser för svensk lagstiftning. Den kommande revideringen av EU:s genomförandelagstiftning för att nå 2040-klimatmålet kan kräva ändringar av svensk lagstiftning. Dessa förslag presenteras sannolikt under andra halvan av 2026.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Genomförandet av ett 2040-klimatmål kan innebära både samhällsekonomiska och budgetära konsekvenser för såväl medlemsstater som för EU:s årsbudget. Analys av budgetära konsekvenser för EU:s årsbudget och medlemsstaternas nationella budgetar sker i samband med att kommissionen presenterar den genomförandelagstiftning som behövs för att uppnå klimatlagens mål, sannolikt under andra halvan av 2026.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen vill se att den reviderade europeiska klimatlagen skapar förutsättningar för att EU på ett kostnadseffektivt och

samhällsekoniskt effektivt sätt kan nå den långsiktiga målsättningen om klimatneutralitet till 2050, där konkurrenskraften stärks. Regeringen anser att EU bör anta ett klimatmål för 2040 som innebär att nettoutsläppen minskar med 90 procent till 2040, jämfört med 1990, under förutsättning att genomförandet bedöms vara realistiskt. En målbana måste också bygga på att det finns styrmedel som vinner legitimitet hos medborgarna.

En revidering av den europeiska klimatlagen behöver vila på ett realistiskt genomförande. Det innebär att vikten av konvergens beaktas genom att fokus tydligt ligger på utsläppshandeln som det centrala styrmedlet i EU:s klimatpolitik, att nödvändig hänsyn tas till de osäkerheter som omgärdar LULUCF-sektorn samt att bioekonomins betydelse för klimatomställningen framhålls, att det skapas incitament för permanenta negativa utsläpp i EU:s klimatramverk, och att EU bedriver en teknikneutral och mindre detaljreglerad energipolitik där alla fossilfria alternativ, inklusive kärnkraft, ingår. Regeringen anser som utgångspunkt att dagens system med nationella åtaganden under ansvarsfördelningsförordningen ska fasas ut på lång sikt, och att ett eventuellt system med nationella åtaganden efter 2030 i större grad bör präglas av konvergens mellan medlemsländer. Regeringen verkar för att dessa delar i den utsträckning det är möjligt beaktas i förhandlingen om den reviderade europeiska klimatlagen.

Regeringen anser att inriktningen på sikt bör vara att alla medlemsstater uppnår klimatneutralitet senast 2050. EU:s klimatpolitik bör inte bygga på en logik där länder som når netto-noll tidigare måste bära bördan att kompensera för andra medlemsstater som inte når klimatneutralitet till 2050.

Regeringen välkomnar att det är kommissionens intention att klimatramverket ska främja konvergens, beakta osäkerheter kopplade till klimatförändringar för markanvändningssektorn, att det ska främja teknikneutralitet och att permanenta upptag ska inkluderas i EU:s post-2030 klimatramverk. I syfte att skapa förutsägbarhet och rama in framtagandet av kommande klimatramverk verkar regeringen för tydligare skrivningar inte minst om vikten av att EU inte förlitar sig på svåruppnåeliga åtaganden i LULUCF-sektorn, bioekonomins roll för att ställa om till ett klimatneutralt samhälle och vikten av konvergens.

Regeringen analyserar fortsatt förslaget mot bakgrund av att genomförandet bör vara realistiskt. Vidare anser regeringen att förslaget bör framhålla vikten av cirkulär ekonomi för att bidra till både utsläppsminskningar, konkurrenskraft och minskad sårbarhet. Det rådande politiska omvärldsläget gör att allt högre krav ställs på ett europeiskt ledarskap i klimatomställningen om Parisavtalets mål ska kunna uppnås. Att visa hur övergången till nettonollutsläppen kan kombineras med ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft är det mest effektiva sättet att påverka andra

stora utsläppare globalt att minska deras utsläpp i linje med Parisavtalet. Tempot i omställningen påverkas av att omvärlden håller jämna steg och klimatarbetet behöver därtill ta höjd för att framtida krig, kriser och andra samhällsutmaningar påverkar möjligheten att möta klimatutmaningarna på ett hållbart sätt.

Regeringen välkomnar inrättandet av flexibiliteter i genomförandet av 2040-målet som del i att säkerställa en kostnadseffektiv väg mot klimatneutralitet 2050 och för att skapa förutsättningar för att nå målet.

Parisavtalets artikel 6

Regeringen stödjer möjligheten att inkludera internationella krediter enligt Parisavtalets artikel 6 som en flexibilitet för perioden efter 2030 som del i att nå ett 90-procentsmål. Omfattningen och utformningen av en flexibilitet genom artikel 6 bör innebära en högre kostnadseffektivitet och inte missgynna medlemsstater som genomfört stora utsläppsminskningar. Fokus behöver ligga på faktiska utsläppsminskningar och permanenta negativa utsläpp inom EU. Artikel 6-krediter som används för måluppfyllelse behöver uppvisa hög miljöintegritet, kvalitet, additionalitet och långsiktigt hållbara resultat även efter upphörd finansiering. Nyttjandet av artikel 6 behöver göras i linje med Parisavtalets överenskomna regelverk. Regeringen anser vidare att utformningen av en flexibilitet för artikel 6 inte bör minska

incitamenten för investeringar i klimatomställningen och riskera att urholka det långsiktiga omställningstrycket inom EU:s industri, till nackdel för de företag som redan investerat i utsläppsreducerande teknik och deras konkurrenskraft. Regeringen ser därför positivt på kommissionens avsikt att inte tillåta artikel 6-krediter i EU:s utsläppshandel. Sådana samarbeten kan stödja klimatomställning i utvecklingsländer, bidra till globalt minskade utsläpp och främja privata investeringar i klimatåtgärder samt bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av EU:s klimatmål. Regeringen ser behov av ytterligare analyser avseende genomförandelagstiftningen av en artikel 6-flexibilitet och dess effekter och välkomnar därför att detta väntas ingå i kommissionens kommande konsekvensanalyser.

Införandet av permanenta negativa utsläppstekniker i EU:s klimatomställning

Regeringen välkomnar inkluderingen av permanenta upptag i EU:s klimatmål. Regeringen anser att permanenta negativa upptag behövs för att täcka upp för kvarvarande utsläpp som är särskilt svåra att minska i sektorer både inom och utanför ETS1 samt att den reviderade europeiska klimatlagen och genomförandelagstiftningen bör möjliggöra detta. Regeringen anser vidare att ramverket bör utformas på ett sätt som inte leder till att medlemsstater som har stor potential till permanenta negativa utsläpp eller redan har kommit långt i utbyggnaden av

tekniker för permanenta negativa utsläpp missgynnas. Vidare bör incitamenten konstrueras på ett sådant sätt att de inte tränger undan nödvändiga utsläppsminskningar. Regeringen analyserar fortsatt hur permanenta negativa utsläpp bör inkluderas i genomförandelagstiftningen.

Flexibilitet mellan sektorer

Regeringen ställer sig i grunden positiv till att införa frivilliga flexibiliteter mellan sektorer för att skapa förutsättningar för ett kostnadseffektivt genomförande. Regeringen anser att EU inte kan förlita sig på svåruppnåeliga åtaganden för nettoupptaget i LULUCF-sektorn och välkomnar i detta avseende flexibiliteter som underlättar hanteringen av den osäkerhet som omgärdar denna sektor. Regeringen anser att flexibiliteten mellan LULUCF-sektorn och andra sektorer bör hanteras varsamt med hänsyn till osäkerheten och att förslag till ansats för LULUCF-sektorn efter 2030 ännu inte har presenterats. Regeringen menar dock att bestämmelser, likt den som funnits under 2021–2025 perioden, att automatiskt överföra utrymme från ESR för att täcka underskott i LULUCF, bör motverkas.

Regeringen anser att ytterligare analys behövs inför utformandet av ramverket för att säkra att utformningen av flexibilitet mellan sektorer görs på ett sätt som stärker ett kostnadseffektivt genomförande.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Baserat på diskussioner om kommissionens meddelande från den 6 februari 2024 har det framkommit att Danmark, Estland, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien och Spanien i olika sammanhang uttryckt stöd för ett 90-procentsmål, vissa med reservationer och förbehåll. Även Tyskland har uttryckt stöd för ett 90-procentsmål, villkorat bland annat till ett begränsat användande av artikel 6-krediter. Frankrike har tidigare fört fram att man vill se separata mål för utsläppsminskningar och negativa utsläpp. Tjeckien, Ungern och Slovakien har fört fram att den rekommenderade målnivån är för ambitiös.

En majoritet av övriga medlemsstater har välkomnat att EU ska anta ett 2040-mål, men har inte uttalat sig kring en konkret målnivå. På miljörådet den 17 juni 2025 betonade en majoritet medlemsstater att det behövs ett genomförbart klimatramverk efter 2030, men det råder delade meningar om i vilken utsträckning, och om dessa element bör återspeglas i förhandlingen av den reviderade europeiska klimatlagen. På samma rådsmöte uttryckte en majoritet medlemsstater stöd för det danska ordförandeskapets process att hålla samman förhandlingen av klimatlagen och NDC:n, i syfte att EU:s nya NDC ska kunna baseras på 2040-målet. Ett fåtal medlemsstater (främst Bulgarien, Polen, Tjeckien, Ungern) har varit öppna för att separera processerna. En majoritet av medlemsländerna har uttryckt principiellt stöd för de tre huvudsakliga flexibiliteter som

kommissionen har presenterat, kopplade till Artikel 6, permanenta negativa utsläpp i EU ETS och flexibilitet mellan sektorer. Fler medlemsstater uttrycker viss försiktighet kring internationella krediter, medan andra har sökt ytterligare flexibilitet. Det rådet delade meningar mellan medlemsstater om balansen mellan konvergens och solidaritet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget remitterades den 24 juli 2025. Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 22 september 2025. Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Det meddelande som kommissionen publicerade den 6 februari 2024, med en rekommendation om 90 procents minskning av nettoutsläppen till 2040 jämfört med 1990, har remitterats. Remissen gick till 107 instanser, och genererade närmare 100 svar (några av dessa utanför remisslistan). Ett stort antal av dessa tillstyrkte den rekommenderade målnivån och ingen av remissinstanserna avstyrkte.

I juni 2024 presenterade 14 företag och branschorganisationer som är antingen svenska eller verkar på den svenska marknaden ett gemensamt inspel till den så kallade Draghi-rapporten om EU:s

konkurrenskraft. I inspelet argumenterar de för att EU behöver anta ett 2040-mål om att minska utsläppen med minst 90 procent, i syfte att stärka EU:s konkurrenskraft.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för ett ändringsförslag av förordning 2021/1119 (EU:s klimatlag) är artikel 192.1 i EUF-fördraget. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 i EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen anger att klimatförändringarna är ett gränsöverskridande problem som inte kan lösas av enbart nationella åtgärder i medlemsstaterna. Därav anges att åtgärder på EU-nivå är motiverade av subsidiaritetsskäl. Avseende proportionalitetsprincipen anger kommissionen att förslaget syftar till att ange en inriktning genom att vidare definiera vägen mot klimatneutralitet, och inte föreskriver specifika styrmedel, tekniker eller åtgärder. Det senare, anger kommissionen, skapar flexibilitet för medlemsstaterna.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen för miljöfrågor. Det första rådsarbetsgruppsmötet ägde rum den 3 juli 2025, med påföljande möten den 7, 14 och 22 juli. Förslaget diskuterades i Coreper den 16 juli. Förslaget förväntas diskuteras vidare i rådsarbetsgruppen den 2 september. Det danska ordförandeskapet har aviserat ett extrainkallat miljøråd den 18 september, med målsättning att anta en allmän riktlinje för den reviderade europeiska klimatlagen samt besluta om EU:s nästa NDC. Antagandet av den europeiska klimatlagen kräver sedan medbeslutande av rådet och Europaparlamentet.

4.2 Fackuttryck och termer

Bio-CCS – Avskiljning och lagring av koldioxid med biogent ursprung.

DACCS – Avskiljning och lagring av koldioxid som tagits direkt ur atmosfären.

ESR – Ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation)

ESABCC – Det europeiska vetenskapliga rådgivande organet för klimatförändringar.

EU ETS – EU:s utsläppshandelssystem (Emissions Trading System).

LULUCF – Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

NDC – Nationellt fastställt bidrag (Nationally Determined Contribution) till Parisavtalet.