

U 37/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet (*den europeiska klimatlagen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 juli 2025 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 4 september 2025

Miljö- och klimatminister Sari Multala

Konsultativ tjänsteman Laura Aho

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) 2021/1119 OM INRÄTTANDE AV EN RAM FÖR ATT UPPNÅ KLIMATNEUTRALITET (DEN EUROPEISKA KLIMATLAGEN)**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen gav den 2 juli 2025 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av den europeiska klimatlagen (förordning (EU) 2021/1119), med ett förslag till unionens klimatmål för 2040 (COM(2025) 524 final).

Enligt den europeiska klimatlagen ska i klimatlagen utifrån ett förslag av kommissionen fastställas ett unionsomfattande klimatmål för 2040 i syfte att säkerställa att unionen uppnår klimatneutralitetsmålet senast 2050. Den europeiska klimatlagen innehåller redan unionens klimatmål för 2030 och 2050, med andra ord målet att minska unionens nettoväxthusgasutsläpp med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer före 2030 samt klimatneutralitetsmålet för unionen senast 2050 och strävan efter att uppnå negativa utsläpp därefter.

Kommissionens förslag föregicks av kommissionens meddelanden av den 6 februari 2024 (COM(2024) 63 final) ”Att säkra vår framtid Europas klimatmål för 2040 och vägen mot klimatneutralitet senast 2050 genom att bygga ett hållbart, rättvist och välmående samhälle” (meddelande om klimatmålen för 2040) och (COM(2024) 62 final) ”Mot en ambitiös industriell koldioxidhantering för EU”, vilka tillsammans utgjorde kommissionens vision för omställningen efter 2030 mot klimatneutralitet 2050. I meddelandet om klimatmålen för 2040 presenterade kommissionen en nettominskning på 90 procent av växthusgasutsläppen jämfört med 1990 års nivåer för 2040. Riksdagen delgavs meddelandena genom E-skrivelserna E 9/2024 rd och E 10/2024 rd.

2 Förslagets syfte

Syftet med initiativet är att fastställa ett unionsomfattande klimatmål för 2040 i syfte att uppnå klimatneutralitetsmålet senast 2050. Enligt kommissionen bidrar det föreslagna målet om en nettominskning på 90 procent av utsläppen 2040 till att främja den gröna given på ett enhetligt sätt, höja investeringssäkerheten, stärka den europeiska industrins konkurrenskraft och ställning som drivkraft för rena lösningar samt öka energitryggheten. Dessutom säkerställer förslaget enligt kommissionen att EU uppfyller sina åtaganden enligt Parisavtalet.

Förslaget syftar också till att fastställa ett allmänt ramverk för utarbetandet av genomförandet av klimatmålet för 2040 och säkerställa att stegen mot klimatneutralitet 2050 är pragmatiska och flexibla.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår i förslaget till ändring av klimatlagen att artiklarna 3, 4 och 5, om tidsplanen och processen för givande av ett förslag för klimatmålet för 2040, ska ersättas med nya artiklar.

Kommissionen föreslår att till förordningen läggs till ett unionsomfattande mål om en nettoutsläppsminskning på 90 procent 2040 jämfört med 1990 års nivåer. Målet ska omfatta både naturliga och tekniska upptag av växthusgaser.

Enligt förslaget ska förordningen inbegripa en uppmaning för kommissionen att arbeta för effektivisering av genomförandet av en möjliggörande verksamhetsmiljö för den omställning som krävs för unionens klimatmål.

Kommissionen föreslår också att till den europeiska klimatlagen läggs till ett ramverk för utarbetandet av de rättsakter för klimat och energi som läggs fram senare. Huvudelementen i ramverket är följande 18 omständigheter som kommissionen på vederbörligt sätt ska beakta i de förslag till rättsakter som den lägger fram för uppnående av det föreslagna nettoutsläppsmålet på 90 procent:

– a) En begränsad del av klimatmålet för 2040 kan uppnås genom användning av internationella reduktionsenheter av hög kvalitet enligt artikel 6 i Parisavtalet¹, med andra ord begränsningsåtgärder i tredjeländer, så att användningen av dem bidrar till såväl unionens som tredjeländernas utsläppsminskningsbanor enligt Parisavtalet för att begränsa den globala temperaturökningen till väl under 2 °C och att verka för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C. Reduktionsenheter ska kunna användas från och med 2036 och de får uppgå till tre procent av EU:s nettoutsläpp 1990. Enligt förslaget kommer detaljerade bestämmelser om ursprung, kvalitet, förvärv och användning av reduktionsenheterna att utfärdas senare.

I motiveringarna till förslaget konstateras att reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet inte får användas i EU:s utsläppshandel² och att enheterna bör användas på grundval av en linjär målbana. I motiveringarna fastställs även att eftersom reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet också ska stödja tredjeländer att uppnå klimatmålen, bör EU komma överens med de tredjeländer som säljer reduktionsenheter om hur begränsningsfördelarna ska delas. Kommissionen lägger ändå inte fram bestämmelser om dessa i den föreslagna förordningen.

– b) Rollen av permanenta tekniska koldioxidupptag inom unionen i EU:s utsläppshandel för att kompensera utsläpp från sektorer där det är svårt att minska utsläppen.

Kommissionen har i samband med behandlingen av förslaget konstaterat att koldioxiden från permanent upptag inom unionen bör ha tillvaratagits inom unionen, men den kan lagras utanför unionen.

¹ Artikel 6 i Parisavtalet omfattar internationella marknadsmekanismer och internationellt samarbete för minskning av växthusgasutsläppen. Avtalet utgör grunden för en global marknad för koldioxidprissättning under FN och inbegriper en uppsättning bestämmelser om frivilligt samarbete mellan länder för att uppnå klimatmålet. Artikel 6.2 i Parisavtalet gäller internationellt samarbete, bland annat handel med enheter av utsläppsminskningar utifrån nationellt fastställda utsläppsbegränsningsresultat. I artikel 6.2 anges reglerna för beräkning och rapportering för uppfyllande av målen enligt avtalet. Parisavtalets marknadsmekanism (Paris Agreement Crediting Mechanism, PACM), enligt artikel 6.4 i avtalet, genererar reduktionsenheter enligt internationella bestämmelser. Reduktionsenheter kan användas bland annat för att uppnå målen enligt Parisavtalet.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, s.k. EU:s utsläppshandelsdirektiv.

- c) Större flexibilitet mellan sektorer för att göra det lättare att uppnå målen på ett kostnadseffektivt sätt.
- d) Medlemsstaternas mål och insatser för tiden efter 2030 ska vägledas av kostnadseffektivitet och solidaritet och ta hänsyn till nationella omständigheter.
- e) Bästa tillgängliga och mest aktuella vetenskapliga rön, inbegripet de senaste rapporterna från internationella klimatpanelen IPCC och det europeiska vetenskapliga rådgivande organet för klimatförändringar.
- f) De sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna.
- g) Kostnaderna för uteblivna åtgärder och fördelarna på medellång till lång sikt med att vidta åtgärder.
- h) Behovet att säkerställa en rättvis och socialt jämlik omställning för alla.
- i) Förenkling, teknikneutralitet, kostnadseffektivitet, ekonomisk effektivitet och ekonomisk säkerhet.
- j) Klimatåtgärder som en drivkraft för investeringar och innovation.
- k) Behovet att stärka konkurrenskraften hos unionens ekonomi på global nivå, särskilt bland små och medelstora företag och de industrisektorer som är mest utsatta för koldioxidläckage, för att på så vis säkerställa rättvis konkurrens.
- l) Bästa tillgängliga teknik som är kostnadseffektiv, säker och skalbar.
- m) Överkomliga energipriser, försörjningstrygghet, energieffektivitet och principen om energieffektivitet först.
- n) Rättsvisa och solidaritet mellan och inom medlemsstaterna.
- o) Behovet att säkerställa miljöeffektivitet och höjd ambitionsnivå över tid.
- p) Behovet att upprätthålla, förvalta och förbättra naturliga sankor på lång sikt och skydda och återställa biologisk mångfald samt ta hänsyn till osäkerheter, i synnerhet osäkerheter som är kopplade till klimatförändringarnas effekter inom markanvändningssektorn.
- q) Investeringsbehov och investeringsmöjligheter, inbegripet tillgång till offentlig och privat finansiering.
- r) Internationell utveckling och internationella insatser som gjorts för att uppnå de långsiktiga målen i Parisavtalet och det slutliga målet i FN:s klimatkonvention, samt unionens stöd till sina partner när det gäller att ta itu med klimatförändringarna och deras konsekvenser.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen föreslår att förslaget grundas på artikel 192.1 (miljön) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Förslaget till akt behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och antas av Europaparlamentet och rådet tillsammans. Rådet antar

beslutet med kvalificerad majoritet. Den europeiska klimatlagen (förordning (EU) 2021/1119), som ska ändras genom förslaget, har samma rättsliga grund.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är lämplig.

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) är tillämplig på områden där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet och hänför sig endast till huruvida en föreslagen åtgärd över huvud taget ska genomföras på unionsnivå eller på nationell eller lokal nivå.

Statsrådet anser i likhet med kommissionen att klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem, som inte kan lösas genom enbart nationella eller lokala åtgärder. Åtgärder som samordnas inom EU kan komplettera och stärka nationella och lokala klimatåtgärder på ett verkningsfullt sätt. Samordnade klimatåtgärder på unionsnivå är också viktiga med tanke på globala klimatåtgärder. Dessutom bör det beaktas att det är fråga om ett förslag till ändring av befintlig lagstiftning och att bindande unionslagstiftning inte kan ändras på medlemsstatsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen som fastställs i artikel 5.4 i FEU ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i Europeiska unionens fördrag.

Statsrådet konstaterar att förslaget anger hur EU ska gå mot klimatneutralitet 2050, men det innehåller inga bestämmelser om specifika politiska åtgärder eller målen för olika sektorer. Statsrådet noterar också att förslaget handlar om att begränsa klimatförändringar. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Kommissionens förslag innehåller ingen konsekvensbedömning och därmed inte heller någon bedömning av konsekvenserna av möjligheten att använda reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet. Kommissionen betonar att meddelande om klimatmålen för 2040 från 20243 innehöll en heltäckande konsekvensbedömning som omfattade samtliga sektorer där insatser behöver vidtas. I meddelandet presenterade kommissionen en nettominskning på 90 procent av utsläppen 2040. Riksdagen har informerats om meddelandet genom en E-skrivelse (E 10/2024 rd), i vilken redogörs för omfattningen av konsekvensbedömningen för effekterna på unionsnivå av tre utsläppsminskningsscenarier för 2030–2050 enligt klimatmålet för 2040 samt de förändringar som behövs inom ekonomin och dess olika sektorer. Enligt konsekvensbedömningen skiljer sig scenarierna främst med avseende på hur snabbt den gröna given avanceras, så att scenariot för en nettoutsläppsminskning på 90–95 procent 2040 kräver proaktiva investeringar på 2030-talet och i gengäld mindre investeringar än de två andra scenarierna på 2040-talet. Av de scenarier som utvärderats är detta scenario det säkraste alternativet för att EU ska vara klimatneutralt 2050. I meddelandet ingick ingen bedömning av lagstiftning med vilken EU:s klimatmål för 2040 ska genomföras, konsekvenserna för de

³ SWD(2024) 63 final

enskilda medlemsländerna eller eventuell användning av internationella reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet.

Kommissionens förslag till ändring av den europeiska klimatlagen inbegriper ingen bedömning av lagstiftningen för genomförande av EU:s klimatmål för 2040, vilken ger upphov till målets ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser både på unionsnivå och på nationell nivå. Därmed är en detaljerad granskning av dessa inte möjlig i detta skede. Genom de ovannämnda föreslagna bestämmelserna preciseras också på vilka delar av klimat- och energiarkitekturen den nu föreslagna flexibiliteten mellan sektorer kan användas och de detaljer genom vilka de eventuella konsekvenserna av dessa kan bedömas. Enligt uppgift kommer kommissionen att lägga fram förslag till dessa bestämmelser under andra halvåret 2026.

Kommissionens förslag att möjliggöra användning av reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet för att uppnå EU:s klimatmål för 2040 innebär en betydande principiell ändring jämfört med nuläget, där EU:s klimatmål för 2030 och 2050 ska uppnås enbart genom åtgärder inom EU. En närmare bedömning av den föreslagna ändringen blir möjlig när kommissionen lägger fram ett detaljerat förslag om förvärv och användning av reduktionsenheter som en del av förslagen till genomförande av EU:s klimatmål för 2040.

5.1 Legislativa och administrativa konsekvenser

Förordningen är direkt tillämplig rätt. Kommissionens förslag medför inget omedelbart behov av ny nationell lagstiftning för genomförandet.

Kommissionen lägger fram förslag till genomförandet av klimatmålet för 2040 efter att målet för 2040 har fastställts. Enligt uppgift kommer kommissionen att lägga fram förslagen under andra halvåret 2026. Genomförandet av EU:s klimatmål för 2040 har administrativa konsekvenser, vilka kommer att preciseras genom kommissionens förslag till genomförande.

Medlemsstaterna rapporterar om sina klimatåtgärder i de nationella energi- och klimatplanerna enligt förordningen om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder (EU) 2018/1999. Förslaget innebär inga ändringar i förfarandena för övervakning av framstegen mot uppnåendet målen enligt den europeiska klimatlagen.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvensbedömningen i kommissionens meddelande om klimatmålen för 2040 inbegriper också de ekonomiska konsekvenserna, med särskild fokus på att säkerställa konkurrenskraften i EU:s ekonomi på lång sikt, skala upp den teknik som krävs för omställningen och säkerställa EU:s ekonomiska resiliens mot externa chocker. Konsekvensbedömningen omfattar varken de författningsändringar som behövs eller hurdana konsekvenser på unionsnivå dessa kan få för EU:s konkurrenskraft och bruttonationalprodukten eller de offentliga finanserna. Därför ger analysen i konsekvensbedömningen inte en komplett bild av de ekonomiska konsekvenserna av en nettoutsläppsminskning på 90 procent.

Enligt konsekvensbedömningen har fastställandet av EU:s klimatmål för 2040 enligt kommissionen endast lindriga konsekvenser för EU:s bruttonationalprodukt (BNP) och sysselsättning i samtliga tre scenarier, då konsekvenserna avvägs mot nivån av de nuvarande klimatåtgärderna. Vad gäller denna slutledning hänvisar kommissionen till sina konsekvensbedömningar för EU:s klimatmålplan 2030 (år 2020) och EU:s långsiktiga klimatstrategi för 2050 (år 2019). I dessa hade kommissionen kommit fram till motsvarande slutledning i en situation där konsekvenserna av de nödvändiga anpassningsåtgärderna av EU:s

ekonomi relaterades till en utgångsnivå för klimatåtgärderna som var lägre än den gällande nivån.

De samlade konsekvenserna för EU:s export och import blir små. Den största orsaken till detta är enligt kommissionen att konkurrenskraften för EU:s export beror de närmaste årtiondena på andra faktorer (bl.a. Storleken på EU:s befolkningsmängd och ekonomi) än på klimatåtgärdernas omfattning.

Enligt konsekvensbedömningen kommer konsekvenserna för BNP vid 2040 att vara tillfälliga i samtliga scenarier, eftersom omställningen mot ett klimatneutralt EU då fortfarande pågår. Skillnaderna mellan scenarierna gällande BNP-konsekvenserna 2040 anknyter i synnerhet till tidsplanen för investeringarna i de olika alternativen. I scenariot för en nettoutsläppsminskning på 90–95 procent 2040 genomförs investeringarna proaktivt under 2030-talet. Enligt kommissionen är scenariernas BNP-konsekvenser för EU:s ekonomi vid 2050 ungefär lika stora.

Enligt konsekvensbedömningen har det i samtliga tre scenarier skett betydande förändringar i EU:s BNP-sammansättning, ekonomiska sektorer och strukturer före 2040. De investeringar som behövs för att uppnå målet för 2040 kräver att sparandet ökar på bekostnad av konsumtionen på 2020- och 2030-talen, och sparbehovet är störst i scenariot med proaktiva investeringar för en nettoutsläppsminskning på 90–95 procent 2040. Enligt kommissionen är skillnaderna mellan scenarierna avseende de negativa effekterna på konsumtionen ändå små. Skillnaderna jämnas ut framför allt av fördelarna för energieffektiviteten i målscenariot för 90–95 procent, vilka gör det möjligt att ställa om konsumtion från energiintensiva produkter till andra produkter utan att konsumtionen av energirelaterade tjänster minskar.

Enligt konsekvensbedömningen medför scenariot för en nettoutsläppsminskning på 90–95 procent 2040 att fossilberoende sektorer krymper före 2040 snabbare än i de två övriga scenarierna, men att de samtidigt snabbare fasar ut importerade fossila bränslen.

Enligt konsekvensbedömningen skulle en minskning av konsumtionen på bekostnad av sparande i scenariot för en nettoutsläppsminskning på 90–95 procent ha en negativ effekt på EU:s BNP inom sektorer som är mer beroende av konsumentefterfrågan, som transporter och jordbruk. Konsekvenserna för EU:s sektorer är i detta scenario något positivare om nivån på klimatåtgärderna samtidigt höjs och nivåskillnaderna minskar både globalt och jämfört med EU.

Kommissionen motiverar rekommendationen om en nettominskning på 90 procent 2040 även med ekonomiska fördelar, vilka det inte har varit möjligt att direkt beakta i den ekonomiska modelleringen av de ovannämnda BNP-konsekvenserna. Till dessa hör effektivare bekämpning av klimatförändringarnas negativa konsekvenser för ekonomin, tillväxtmöjligheter från ekonomiska reformer och snabbare implementering av ny teknik samt bättre resiliens mot prischocker från importerad fossil energi. Enligt den fallanalys som kommissionen tagit fram parallellt med den ekonomiska modelleringen skulle de negativa BNP-konsekvenserna för EU från en fördubbling av priset på fossila bränslen vid 2040 vara hälften mindre i en koldioxidsnål ekonomi jämfört med att konsekvenserna riktas mot en EU-ekonomi med dess nuvarande struktur.

En nationell bedömning av konsekvenserna för ekonomin inom olika sektorer är möjlig efter att kommissionen har lagt fram förslagen till akter för genomförande av klimatmålet för 2040. I detta skede kan man på det nationella planet göra den allmänna bedömningen att de investeringar som krävs för det föreslagna målet är omfattande och genomförandet av dem

kräver politisk styrning samt privat och offentlig finansiering, eftersom målet föranleder betydande klimatåtgärder inom alla sektorer.

Utifrån konsekvensbedömningen i kommissionens meddelande kan de underliggande antagandena för en utsläppsminskning på 90 procent anses vara svåra att uppnå inom jordbrukssektorn utan att de påverkar produktionen eller utan betydande utveckling av tekniken. Den förändrade lägesbilden som bygger på nationella inventeringsdata skapar också osäkerhet inom markanvändningssektorn. Närmare analyser för de enskilda sektorerna är möjliga först i ett senare skede.

Allmänt taget är bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna av genomförandet av målet om en nettominuskning på 90 procent av utsläppen också beror på hur snabbt tekniken för rena lösningar utvecklas, marknaden utvecklas och lösningar skalas upp globalt. Den preliminära nationella bedömningen är att det inom EU på grund av klimatmålet för 2040 i inledningsskedet krävs även delvis utsläppssnåla investeringar, som skulle ersätta utsläppsalstrande produktionskapital utan att öka produktionspotentialen inom ekonomin. Långsiktiga investeringar i utsläppssnål teknik kan bidra till att höja produktiviteten i rena produktionsmetoder, vilket efter inledningsskedet eventuellt kan effektivisera en omställning av ekonomin och stimulera den ekonomiska tillväxten inom EU. EU:s nettoutsläppsminskningssmål på 90 procent kan ge pionjärfördelar till företag som investerat i utsläppssnål teknik, då samtliga medlemsstater och sektorer i ekonomin ska införa fler miljöåtgärder. EU:s klimatmål på 90 procent kan bidra till en snabbare utveckling och implementering av ny teknik på 2030-talet samt stimulera forskning på området.

Kommissionens förslag om större flexibilitet mellan olika sektorer kan bidra till ett kostnadseffektivt genomförande av klimatmålet för 2040. Visserligen kommer först senare förslag till rättsakter att ange exakt hur och i vilken omfattning möjligheterna till flexibilitet kan utnyttjas. Under behandlingen av förslaget till förordning har kommissionen som ett exempel på flexibilitet nämnt att en medlemsstat kan kompensera långsamt framskridande klimatåtgärder inom en sektor med åtgärder inom sektorer som avancerat snabbare.

Eventuell användning av reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet

De ekonomiska konsekvenserna av eventuell användning av reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet preciseras senare. Genom kommande lagstiftning fastställs bland annat i hur stora mängder reduktionsenheter får förvärfvas, kriterier för enheternas ursprung och kvalitet, inom vilka sektorer och under vilka omständigheter enheter får användas samt vem som får förvärva enheter, exempelvis unionen, medlemsstaterna eller bägge. En central fråga med tanke på de ekonomiska konsekvenserna är priset på reduktionsenheter, vilket för närvarande inte är känt.

Den allmänna bedömningen är att ifall dessa reduktionsenheter är förmånligare än EU:s interna åtgärder för att minska utsläppen eller öka upptaget, är det möjligt att förvärv av reduktionsenheter kan bidra till ett kostnadseffektivt genomförande av klimatmålen för 2040 även i Finland. Eftersom det saknas uppgift om vad priset på reduktionsenheter kommer att vara, är det inte möjligt att bedöma om enheterna är förmånligare än en betydande del av de eventuella åtgärder för att minska utsläppen eller öka upptaget som kan genomföras inom unionen eller i Finland. Det kan bli aktuellt att nationellt överväga förvärv av internationella reduktionsenheter om de klimatåtgärder som kan genomföras nationellt till rimliga kostnader inte räcker till för den mängd som krävs för att uppnå målen. Ifall reduktionsenheter däremot är dyrare än begränsningsåtgärder inom unionen eller i Finland, kommer möjligheten att förvärva enheter eventuellt inte att utnyttjas även om det enligt EU-reglering skulle vara möjligt.

Det är också möjligt att reduktionsenheter inte kommer att förvärfvas om det inte finns ett utbud av enheter som uppfyller unionens kriterier eller om det saknas medel för förvärv av enheter.

Vid förvärv av reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet flyter medlen ut till investeringar utanför EU, vilket kan fördröja den gröna given inom unionen och i Finland. Enligt den europeiska klimatlagen ska EU uppnå klimatneutralitet genom inhemska åtgärder senast 2050. Vid genomförande av klimatmålet för 2040 blir det därför ändå snabbt nödvändigt för EU att vidta även sådana interna åtgärder för att minska utsläppen eller öka upptaget som lämnas ogjorda på grund av förvärv av internationella reduktionsenheter. Ifall förvärvet av reduktionsenheter skulle leda till att incitamentet för klimatåtgärder inom unionen försvagas, kan detta göra det svårare att uppnå klimatneutralitet inom EU före 2050. Visserligen kan förvärv av reduktionsenheter också ses som ett sätt att tillfälligt sänka kostnaderna för klimatåtgärder fram till 2040, varefter det är möjligt att tekniska framsteg möjliggjort till exempel billigare tekniska lösningar för koldioxidupptag.

Det kan antas att förvärv av reduktionsenheter kan öka det internationella klimatsamarbetet genom att det mobiliserar såväl ekonomiskt stöd till utvecklingsländer som möjligheter till överföring av teknik samt stärker klimatsatser globalt. Samtidigt föreligger en risk för att rikare länder kan köpa upp billigare begränsningsresultat av fattigare länder, vilket leder till att omställningen till slut blir dyrare för de länder som sålt reduktionsenheterna. I enlighet med Parisavtalet ska alla länder göra klimatsatser. Den i förslagets motiveringar nämnda möjligheten att dela fördelarna med reduktionsenheter mellan säljare och förvärvare skulle minska risken för att försäljning av reduktionsenheter skulle försvåra omställningen eller höja kostnaderna för omställningen för de säljande länderna. Hur begränsningsfördelarna fördelas kan genomföras på flera olika sätt, vilket inverkar på hur begränsningsfördelarna i ett projekt kan användas och på dess ekonomiska konsekvenser.

För näringslivet kan möjligheten att förvärva reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet ha en betydande inverkan på en utvidgning av den fria marknaden för koldioxidprissättning och generera en efterfrågan på finländska klimatlösningar och därigenom bidra till att de används globalt.

5.3 Sociala konsekvenser

Enligt kommissionens meddelande om klimatmålen för 2040 finns det ingen betydande skillnad mellan scenarierna vad gäller kostnadseffekten för hushållen. Enligt konsekvensbedömningen i meddelandet har det föreslagna målet på 90 procent små konsekvenser för sysselsättningen, då dessa avvägs mot nivån av de nuvarande klimatåtgärderna. Scenariot för en nettominskning på 90–95 procent av utsläppen 2040 kräver mer fokus på en rättvis omställning än de två andra scenarierna. Samtidigt har det också positiva hälsoeffekter på unionsnivå genom att luftkvaliteten blir bättre.

Allmänt taget kan de sociala konsekvenserna antas variera mellan sektorerna, regionerna och medlemsstaterna. Omställningen medför fler arbetstillfällen inom den gröna given, samtidigt som arbetstillfällen sannolikt kommer att försvinna inom vissa andra branscher.

5.4 Miljökonsekvenser

Förslaget kan antas ha positiva konsekvenser för klimatet och miljön. Det torde hjälpa begränsa klimatförändringar och minska behovet av klimatanpassning. För att den föreslagna nettoutsläppsminskningen på 90 procent före 2040 ska kunna uppnås krävs en betydande minskning av växthusgasutsläppen såväl inom unionen som i Finland under hela perioden

2031–2040. Framsteg i klimatåtgärderna har också påtagliga positiva effekter på bland annat den biologiska mångfalden.

I detta skede saknas uppgift om hurdan klimat- och energiarkitektur som kommer att utgöra grunden för genomförandet av EU:s klimatomål för 2040. Den preliminära bedömningen är att kommissionens förslag till en nettoutsläppsminskning på 90 procent inom unionen kan jämna ut verksamhetsmiljön på unionsnivå genom att ange ett klimatomål för hela EU.

Eventuell användning av reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet

Kommissionen har motiverat förslaget att tillåta användning av internationella reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet först från och med 2036 med att det främjar investeringar inom unionen i åtgärder för att minska utsläppen och öka upptaget, stödjer utfasningen av importerade fossila bränslen och bidrar till moderniseringen av industrin i Europa innan det enligt förväntningarna blir svårare att genomföra klimatåtgärder under senare delen av 2030-talet. Kommissionen har dessutom betonat att det tar tid att nå en överenskommelse om förfarandena för förvärv av reduktionsenheter. Så som kommissionen har framhåvt under behandlingen av förslaget, är det dessutom enligt de överenskomna reglerna för användning av reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet inte tillåtet att använda begränsningsresultat från före 2036 för att genomföra nationella åtaganden för utsläppsminskning enligt Parisavtalet efter 2036.

Möjligheten att använda reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet för att uppnå EU:s klimatomål för 2040 kan leda till färre åtgärder för att minska utsläppen och öka upptaget inom EU än vad som vore fallet utan användning av reduktionsenheter. Under behandlingen av förslaget har det framkommit att kommissionens förslag till hur mycket internationella reduktionsenheter som får förvärfvas, det vill säga tre procent av nettoutsläppen i 1990 års nivåer, kan tolkas på olika sätt. Ifall det som avses är den totala volymen av förvärvade reduktionsenheter 2036–2040, får dessa reduktionsenheter motsvara högst cirka 139 Mt CO₂e under 2036–2040. Detta är lika med cirka en procentenhet av EU:s klimatomål för 2040 och ungefär tre gånger Finlands nettoutsläpp 2024. Ifall den föreslagna utsläppsvolymen på tre procent avser volymen av förvärvade reduktionsenheter 2040, kan den totala förvärvade volymen av dessa reduktionsenheter uppgå totalt till cirka 417 Mt CO₂e under 2036–2040, ifall reduktionsenheter från och med 2036 förvärfvas på grundval av en linjär målbana som leder till 139 Mt CO₂e 2040. Detta är lika med cirka tre procentenheter av EU:s klimatomål för 2040 och ungefär åtta gånger Finlands nettoutsläpp 2024. Uppskattningarna baserar sig på kommissionens framställan i motiveringarna till förslaget om att internationella reduktionsenheter bör bokföras på grundval av en linjär målbana 2036–2040. Kommissionen har i samband med behandlingen av förslaget nämnt att den kommer att generera modeller för vartdera alternativet i konsekvensbedömningarna för de rättsakter som kommissionen ska utfärda för genomförandet av EU:s klimatomål för 2040 och utifrån vilka detaljerna och den slutliga volymen för användningen av reduktionsenheter ska fastställas. I det förslag som kommissionen nu har lämnat är det inte fastslaget om kommissionen kommer att dimensionera sitt förslag till genomförande av målet för en nettoutsläppsminskning på 90 procent så att EU genom interna åtgärder i princip ska uppnå en nettominskning på 90 procent, 89 procent eller 87 procent före 2040.

Om klimatomålet för 2040 genomförs delvis med hjälp av internationella reduktionsenheter, kommer utsläppen inom EU att vara större än vad de skulle vara utan användning av reduktionsenheter. Ifall nettoutsläppsminskningen inom EU stannar under 90 procent, blir EU:s kumulativa nettoutsläpp 2031–2050 större än vad de skulle vara utan användning av reduktionsenheter, eftersom startnivån för målbanan mot 2050 då skulle vara högre 2040. Till

följd av användning av reduktionsenheter skulle EU behöva göra en större nettominskning av utsläppen efter 2040 på vägen mot klimatneutralitet 2050 än vad som vore fallet utan användning av reduktionsenheter. Beroende på tolkningen av den föreslagna mängden på tre procent, leder användning av hela volymen av internationella reduktionsenheter till att startnivån för perioden efter 2040 är högre (ca 510 Mt CO₂e eller 600 Mt CO₂e) än nivån nettoutsläppen som uppnås genom endast EU:s interna åtgärder (ca 465 Mt CO₂e). Det innebär att i enlighet med det aktuella förslaget kan nettoutsläppen inom EU 2040 vara hela 30 procent (ca 140 Mt CO₂e) större än utan användning av mekanismerna enligt artikel 6 i Parisavtalet.

Globalt sett bör genomförandet av EU:s klimatomål för 2040 få ungefär lika stora konsekvenser oavsett användning av internationella reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet. Användning av reduktionsenheter är visserligen förknippad med osäkerhet, genom att det kan vara svårt att beräkna och verifiera hur mycket förvärvade enheter bidrar till att begränsa utsläppen. Därtill finns det fortfarande stora utmaningar med internationella reduktionsenheters kvalitet och tillförlitlighet. Med andra ord föreligger en risk för att användningen av internationella reduktionsenheter inte ger den eftersträlvade minskning av utsläppen eller ökning av upptaget och att det globala bidraget från EU:s klimatåtgärder blir mindre än vad det skulle vara med endast åtgärder inom unionen. Globalt sett kan användning av internationella reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet i vilket fall som helst gynna tredjeländer, genom att förvärv av enheter höjer kompetensen inom begränsningsåtgärder och ökar möjligheterna för uppskalning av åtgärder samt skapar ett underlag för framtida åtgärder i dessa länder. Enligt kommissionen kan en fördelning av begränsningsfördelarna mellan förvärvare och säljare ha en positiv inverkan på kvaliteten och tillgången på reduktionsenheter.

Förslagets övriga miljökonsekvenser utöver växthusgasutsläppen beror både på unionsnivå och på nationell nivå på de kommande bestämmelserna om genomförandet av klimatomålet för 2040 samt på exempelvis de åtgärder för markanvändning, cirkulär ekonomi och miljö som medlemsstaterna genomför samtidigt.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt artikel 37 i Europeiska unionens stadga ska en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för miljön. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Statsrådet anser att den föreslagna förordningen bidrar till genomförandet av den grundläggande miljörättigheten enligt grundlagen.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om miljövard. Förslaget anses därmed omfattas av landskapets behörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Det danska ordförandeskapet i EU-rådet strävar efter att rådet fastställer de allmänna riktlinjerna om förslaget vid miljørådets sammanträde den 18 september 2025. Ordförandeskapet lägger i det senaste kompromissförslaget till förslaget till förordning fram bland annat att internationella reduktionsenheter inte ska få användas för att uppfylla åtaganden inom utsläppshandeln.

Rådet har inlett behandlingen av förslaget i rådets miljöarbetsgrupp, för vilken kommissionen presenterade förslaget den 3 juli 2025. Medlemsstaterna håller på att precisera sina ståndpunkter.

Rapportör för förslaget i Europaparlamentet är Ondřej Knotek (CZ, Patriots for Europe, PEF) och huvudbehandlingen sker i utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI), som ska rösta om sin ståndpunkt den 23 september 2025. Utlåtandets utskottet är utskottet för industrifrågor, forskning och energi (ITRE).

9 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets U-skrivelse har utarbetats vid miljöministeriet i samarbete med kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, finansministeriet och statsrådets kansli.

Kommissionens förslag sändes för kännedom och för kommentarer till sektionerna Miljö (EU23), Jordbruk – livsmedel (EU18), Skog (EU14) och Energi och Euratom (EU21) den 3 juli 2025.

Sektionerna Miljö (EU23), Jordbruk – livsmedel (EU18), Skog (EU14) och Energi och Euratom (EU21) och Transport (EU22) behandlade utkastet till U-skrivelse i ett skriftligt förfarande den 6–7 augusti 2025.

EU-ministerutskottet behandlade förslaget den 29 augusti 2025.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet betonar att unionen redan har ställt ett långsiktigt klimatmål genom målet om klimatneutralitet 2050 som fastställs i den europeiska klimatlagen, vilket har bidragit till förutsägbarheten i unionens politiska åtgärder på lång sikt samt den för näringslivet viktiga investeringssäkerheten.

Statsrådet bifaller kommissionens förslag om EU:s nettoutsläppsminskningsmål på 90 procent för 2040, som omfattar såväl utsläppen som upptaget, förutsatt att kommissionen i sitt fortsatta arbete i tillräcklig omfattning tar hänsyn till osäkerheter inom markanvändningssektorn, teknikneutralitet, kostnadseffektivitet och tekniska sänkor. Enligt statsrådet är det nödvändigt att alla medlemsstater bidrar till uppnåendet av unionsmålet om klimatneutralitet 2050. Med tanke på att säkerställa medborgarnas köpkraft och konkurrenskraft anser statsrådet att betydelsen av tillräckliga konsekvensbedömningar inte får förbises i det fortsatta arbetet. Statsrådet anser att det föreslagna målet skulle öka konsekvensen i EU:s politiska åtgärder och stärka investeringssäkerheten i ren teknik, främja energisjälvförsörjningen och stärka det strategiska oberoendet genom ett mindre beroende av importerade fossila bränslen, generera konkurrensfördelar samt säkerställa framstegen mot klimatneutralitet 2050. Med hänsyn till det ovannämnda betonar statsrådet betydelsen av att besluten fattas vid rätt tidpunkt.

På ett allmänt plan anser statsrådet att kommissionens förslag till ett ramverk för beredningen av genomförandet av klimatmålet för 2040 är motiverade. Statsrådet betonar att insatserna för genomförandet av klimatmålet för 2040 ska vara realistiska och fokusera på att minska utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt och genom att utnyttja den tekniska utvecklingen utan tilldela naturliga koldioxidsänkor en oproportionerligt stor andel av målet. Statsrådet ser det som viktigt att klimat- och energiarkitekturen för tiden efter 2030 innehåller tillräckliga

flexibilitetselement för att begränsa kostnadstrycket från klimatåtgärderna och samordna övriga centrala mål för samhällsutvecklingen.

Statsrådet kan godkänna kommissionens förslag om att en del av EU:s klimatmål för 2040 kan täckas genom användning av internationella reduktionsenheter av hög kvalitet enligt artikel 6 i Parisavtalet, med andra ord begränsningsåtgärder i tredjeländer. Enligt statsrådets uppskattning kan användning av sådana reduktionsenheter bidra till uppnåendet av klimatmålet för 2040 på ett kostnadseffektivt sätt.

Statsrådet anser det vara befogat att tillåta eventuell användning av internationella reduktionsenheter från och med 2036, eftersom detaljerna gällande användningen av reduktionsenheter ska utarbetas noga utifrån ingående konsekvensbedömningar.

Kommissionens förslag tar inte ställning till en exaktare möjlighet att använda reduktionsenheter i klimatarkitekturen efter 2030, men statsrådet manar till försiktighet i övervägandena om användningen. Statsrådet förhåller sig också kritiskt till möjligheten att använda reduktionsenheter för att uppfylla åtaganden inom unionens utsläppshandel. Statsrådet ser det som viktigt att utsläppshandeln styr mot minskning av utsläppen samt införande av ny utsläppsminskande teknik, exempelvis tekniska koldioxidsänkor, inom EU.

Statsrådet kan omfatta förslaget om att mängden internationella reduktionsenheter som kan användas för att uppnå EU:s klimatmål för 2040 motsvarar tre procent av EU:s nettoutsläpp 1990. Statsrådet betonar att även om väl genomförd användning av reduktionsenheter kan bidra till att målet uppnås på ett kostnadseffektivt sätt, bör styrningen vara så tydlig som möjligt och leda till en så liten användning av reduktionsenheter som möjligt, för att investeringar för klimatåtgärder även framöver främst ska göras inom unionen. Statsrådet kan vid behov godkänna att i den europeiska klimatlagen införs en möjlighet att använda en mängd reduktionsenheter som avviker från kommissionens förslag. Om förhandlingsläget förutsätter det, får det nämnas att statsrådet i detta skede anser att internationella reduktionsenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet primärt bör användas ifall det föreligger en risk för att EU:s klimatmål för 2040 annars inte kan uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Statsrådet bifaller förslaget om flexibiliteter mellan sektorer, vilket är nödvändigt för att klimatmålet ska kunna genomföras på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt. Statsrådet betonar att flexibiliteter mellan sektorer bör utformas noga, så att de inte tar bort incitament för begränsningsåtgärder, verkligen bidrar till ett kostnadseffektivt genomförande av EU:s klimatmål för 2040 och tar hänsyn till sektorernas särdrag. Statsrådet anser att medlemsstaterna med hjälp av flexibiliteterna bör kunna kompensera långsamt framskridande klimatåtgärder inom en sektor med åtgärder inom sektorer som avancerat snabbare. Statsrådet anser att flexibiliteter mellan sektorer bör utformas med hänsyn till hur de kan användas vid genomförande av bestämmelserna om både klimat och energi.

Statsrådet ser det som viktigt att tekniska sänkor införlivas i EU:s allmänna utsläppshandel och understöder omnämnande av detta i ramverket för beredningen av genomförandet av klimatmålet för 2040, på det sätt som kommissionen föreslår. Statsrådet ser det som positivt att biogena tekniska koldioxidsänkor likställs i kommissionens förslag med avskiljning av koldioxid från luften. Möjligheten att använda sig av tekniska koldioxidsänkor inom utsläppshandeln är viktig särskilt för sektorer där kostnaderna för omställning till och användning av ren teknik är stora.

Statsrådet betonar att kommissionen vid utarbetandet av förslag till akter för genomförandet av EU:s klimatmål för 2040 bör ta tillbörlig hänsyn till bland annat osäkerhetsfaktorer inom

markanvändningssektorn, teknikneutrala politiska åtgärder och kostnadseffektivitet, på det sätt som kommissionen föreslår. Med avseende på osäkerhetsfaktorer inom markanvändningssektorn påpekar statsrådet vikten av att bredda faktaunderlaget om upptag och utsläpp inom markanvändningssektorn i hela EU, stärka dess tillförlitlighet och vidareutveckla övervakningsmetoderna. Statsrådet påpekar vidare att energieffektivitet inte bör mätas som slutanvändningen av primärenergi eller energi, eftersom den gröna omställningen kräver användning av utsläppsfri energi bland annat i vätgasekonomin. Statsrådet betonar att den gällande ansvarsfördelningsförordningen och därtill hörande fastställande av varje medlemsstats åtaganden enligt BNP varken stärker konvergensen mellan medlemsstaternas skyldigheter och förbättrar kostnadseffektiviteten i deras klimatåtgärder eller bidrar till en kostnadseffektiv omställning mot klimatneutralitet i EU.

Statsrådet betonar vidare att den fortsatta utformningen av förslag till genomförande av EU:s klimatmål för 2040 bör ske med hänsyn bland annat till utmaningarna för jordbruket och dess primära uppgift för matproduktion, stödet till betingelserna för en hållbar bioekonomi samt till att energiomställningen inom sjöfart och luftfart först nyligen kommit igång och att konsekvenserna för dessa sektorer ska granskas synnerligen noga och med hänsyn till deras betydelse för konkurrenskraft och resiliens.

Statsrådet kan förhålla sig öppet till att en bestämmelse om översyn av genomförandet av EU:s klimatmål för 2040 fogas till förordningen.

Generellt betonar statsrådet att bestämmelserna bör vara välavgränsade och tydliga. Statsrådet påpekar vidare att ramverket för utformningen av EU:s klimatmål för 2040 och dess genomförande också bör utvärderas med hänsyn till överordnade europeiska och nationella intressen.