

Datum
2026-01-21Dariernr
2025/3721
Er referens
KN2025/02178Mottagare
kn.remissvar@regeringskansliet.se
johan.gannedahl@regeringskansliet.se

Skogsstyrelsens remissvar över SOU 2025:107 Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030

Yttrandet inleds med övergripande synpunkter, därefter redovisas ställningstaganden och synpunkter på förslagen enligt kapitelordningen i betänkandet. Bedömningar och förslag kommenteras i den ordning de presenteras inom respektive kapitel.

Övergripande synpunkter

Skogsstyrelsen anser att det är viktigt att när åtgärder inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) används som kompletterande åtgärder behöver hänsyn tas till sektorns totala förändrade avgång och upptag av växthusgaser. Detta är i linje med Miljömålsberedningens förslag men Skogsstyrelsen förordar en annan referens för beräkningen.

Det finns betydande svårigheter med att ta fram en intuitiv och robust metod för tillgodoräknande av ökade nettoupptag från åtgärder inom LULUCF-sektorn. Olika regelverk har de senaste 20 åren utvecklats på internationell, EU och nationell nivå. Regelverken har behövt balansera vikten av att ge incitament till ökade nettoupptag med att hantera en oro för att tränga ut utsläppsminskningar i andra sektorer, osäkerhet i övervakning och scenarier av nettoupptag, klimatförändringars påverkan och naturliga störningar med mera. Utvecklingen av nettoupptaget i LULUCF har i Sverige relativt andra EU-länder stor påverkan på Sveriges totala nettoutsläpp av växthusgaser.

Skogsstyrelsen anser att markanvändningssektorns klimatpåverkan inte helt ska förbises i etappmålen och välkomnar att Miljömålsberedningen föreslår bokföringsregler för kompletterande åtgärder som kan användas för att nå etappmålet till 2030 som inkluderar LULUCF-sektorn. Att inom de nationella etappmålen skapa incitament för ökade nettoupptag i LULUCF-sektorn bidrar även till Sveriges möjligheter att nå åtagandet inom EU:s LULUCF-förordning. Omvänt gäller att för de kompletterande åtgärderna välja bokföringsregler för ökade nettoupptag i LULUCF-sektorn som följer

LULUCF-förordningens princip att jämföra utfall med en referensperiod ökar EU:s LULUCF-förordnings verkningsfullhet i styrningen mot Sveriges etappmål för 2030.

5 En uppdaterad målkonstruktion för det svenska etappmålet om minskade växthusgaser till 2030

5.1.1 Basåret ändras till 2005 för att bättre överensstämma med EU-lagstiftning

Miljömålsberedningens uppdrag omfattar att lämna förslag på utformning av det svenska etappmålet till 2030 för att styra effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter.

Uppdraget omfattar dock inte etappmålet till år 2040 och

Miljömålsberedningen lämnar därför inget ändringsförslag för etappmålet till år 2040. Miljömålsberedningen föreslår dock att de får ett nytt uppdrag att se över Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040, när EU:s klimatramverk för 2040 är beslutat.

Skogsstyrelsen noterar att sammantaget leder detta till att Sveriges etappmål till 2030 och 2040 använder olika basår. Miljömålsberedningen lyfter fram den kommunikativa fördelen med att harmonisera Sveriges nationella etappmål till 2030 med Sveriges åtagande enligt ESR-förordningen.

Skogsstyrelsen förutser dock även en kommunikativ utmaning att kommunicera Sveriges etappmål när basåren skiljer sig åt. Skillnaden i målkonstruktion behöver även hanteras i uppföljning och redovisning i klimatredovisning och klimatpolitisk handlingsplan.

Miljömålsberedningen föreslår en fastlåst nivå för basårsutsläppen vilket innebär att framtida metodförändringar och ändrade rapporteringsriktlinjer inte kommer att beaktas för basårsutsläppen.

Skogsstyrelsen ser att det finns en risk för att utsläppsminskningar till följd av att metodförändringar beaktas för år 2030 men inte i basårsutsläppen leder till att utsläppsminskningar som redovisas inte är reella utan skapade av förändrad metodik för beräkningen.

5.1.2 Utsläppen bör följa en målbana

Skogsstyrelsen stödjer förslaget om att utsläppen av växthusgaser i ESR-sektorn fram till 2030 bör följa en målbana, som inkluderar kompletterande åtgärder. Skogsstyrelsen instämmer i att detta ger ökad tydlighet när de totala utsläppseffekterna från regeringars åtgärder följs upp under perioden.

Skogsstyrelsen stödjer förslaget om att regeringen i klimatredovisningar inkluderar utvecklingen av utsläppsreduktioner och kompletterande åtgärder i förhållande till etappmålet och målbanan. Detta bidrar till ökad tydlighet kring bidraget från kompletterande åtgärder, inklusive uppbyggnaden av kompletterande åtgärder till Sveriges långsiktiga klimatmål att nå nettonollutsläpp av växthusgaser till år 2045 och därefter negativa utsläpp.

5.2.1 Ökade krav på uppföljning och redovisning av kompletterande åtgärder

Skogsstyrelsen instämmer i bedömningen att det finns behov av att bygga upp kompletterande åtgärder kontinuerligt och stödjer förslaget att uppföljningen av uppbyggnaden av kompletterande åtgärder skärps. Skogsstyrelsen stödjer förslaget om ett tillägg i klimatlagen om att regeringen i kommande klimathandlingsplaner presenterar en inriktning för hur regeringen avser bygga upp kompletterade åtgärder i tillräcklig mängd. Skogsstyrelsen bedömer att inriktningen kan utgöra ett underlag för planering av hur stora nettoutsläppsminskningar som ska åstadkommas från olika sektorer i samhället. Inriktningen blir även ett underlag för utveckling av framtida styrmedel, inklusive dess ambitionsnivå. Därmed bidrar inriktningen även till att privata sektorn får en ökad förståelse för politikens förväntningar på minskade utsläpp och ökade upptag. Flera åtgärder för ökade nettoupptag i LULUCF-sektorn ger effekt i ett längre perspektiv, exempelvis ståndortsanpassade trädslagsval, förädlad plantmaterial och andra produktionshöjande åtgärder. Inriktningen kan således stödja företag i långsiktiga investeringsbeslut.

Skogsstyrelsen noterar att Miljömålsberedningen inte lämnar förslag på att se över myndighetsstyrning för att inhämta underlag för regeringens inriktning, likt de beskrivningar som avses i 5 § andra stycket 1–7 klimatlagen och som ska ligga till grund för regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Skogsstyrelsen föreslår därför att Regeringen överväger i vilken mån och hur underlag kan inhämtas från berörda myndigheter som grund för denna inriktning.

5.2.2 Bokföringsregler för kompletterande åtgärder som kan användas för att nå etappmålet till 2030

Bland de kompletterande åtgärder som föreslås få tillgodoräknas mot etappmålet till år 2030 förekommer ett flertal åtgärder vars framtida utbud är mycket osäker. Skogsstyrelsen anser att det är viktigt att införa styrmedel och åtgärder för att minska de utsläpp och öka de upptag som Sverige har större rådighet över.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget för bokföring av ökade upptag i markanvändningssektorn, att det rapporterade nettoupptaget som överstiger Sveriges åtagande enligt LULUCF-förordningen kan tillgodoräknas som kompletterande åtgärd fram till och med 2030. Skogsstyrelsen förordar i stället alternativet *Tillgodoräkna de ökade rapporterade nettoupptagen år 2030 i förhållande till perioden 2016–2018* som presenteras i kapitel 8 Samlad konsekvensbedömning. Detta alternativ är i linje med redovisningen från tidigare regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen eller där Skogsstyrelsen deltagit i uppdraget.^{1,2} Alternativet är även i linje med EU:s LULUCF-förordning.

Skogsstyrelsen anser att det inte finns ett behov av att överträffa EU-åtagandet för att åtgärder i LULUCF-sektorn ska kunna räknas som kompletterande

¹ Skogsstyrelsen 2022 Underlag för strategisk planering för ökad kolsänka. Rapport 2022:14.

² Naturvårdsverket 2023 Kompletterande åtgärder enligt det klimatpolitiska ramverket. Skrivelse 2023-09-09. Ärendenummer: NV-09894-21.

åtgärder. Ambitionsnivån i LULUCF-förordningen höjdes som en del i Fit for 55-paketet för att nå upp till EU:s höjda klimatmål att minska nettoutsläppen med 55 procent till år 2030. Kravet höjdes från att *inte öka nettoutsläppen* jämfört med en referensnivå i olika markkategorier till en *ökning av det totala nettoupptaget* i LULUCF-sektorn.

Det alternativ Skogsstyrelsen i stället förordar följer LULUCF-förordningens referensperiod och det är en kommunikativ fördel när det finns gemensamma utgångspunkter mellan klimatmål. Även EU:s klimatmål till 2030 inkluderar nettoupptag i LULUCF-sektorn och inför begränsningar för tillgodoräknande. Utformningen innehåller därutöver ett flertal skillnader i hur EU:s och Sveriges klimatmål är uppbyggda, vilka kommer att kvarstå.

Vidare har Miljömålsberedningen, i linje med kommittédirektivet, inte lämnat förslag på bokföringsregler för kompletterande åtgärder för etappmålet till 2040 eller Sveriges långsiktiga klimatmål till 2045. Skogsstyrelsens konstaterar att det därmed råder fortsatt osäkerhet kring hur kompletterande åtgärder kommer att bokföras på längre sikt bortom 2030, exempelvis hur de ska hanteras i uppföljning och redovisning i klimatredovisning och klimatpolitisk handlingsplan, inklusive i inriktningen för hur regeringen avser bygga upp kompletterande åtgärder i tillräcklig mängd som föreslås läggas till i punkt 9 i klimatlagen 5 § andra stycket.

Skogsstyrelsen anser att Sverige bör verka för samstämmighet mellan EU-mål och nationella mål. På grund av väderförhållanden inklusive naturlig variation finns även en stor variation i nettoupptaget för LULUCF-sektorn mellan olika år. Årliga mål skapar därmed en hög osäkerhet när det på förhand är svårt att förutse åtgärdsbehovet. Skogsstyrelsen anser därför att målstrukturen efter 2030, på EU-nivå och i de nationella målen, bör ta hänsyn till mellanårsvariationen av nettoupptaget i LULUCF-sektorn genom att formulera mål som en budget över flera år i motsats till årliga mål eller punktmål.

Miljömålsberedningen skriver att de fossila utsläppen ska prioriteras framför åtgärder som syftar till att överträffa LULUCF-åtagandet utifrån att utvecklingen av markanvändningens nettoupptag av växthusgaser är osäker. Skogsstyrelsen anser att konstruktionen av etappmålen uppfyller detta kriterium genom att åtgärder i LULUCF-sektorn har en kompletterande roll till utsläppsminskningar inom ESR-sektorn. De kompletterande åtgärdernas bidrag är därtill begränsat i respektive målar.

5.3 Den svenska målkonstruktionen behöver ses över när EU:s klimatramverk för perioden efter 2030 är beslutat

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Miljömålsberedningen får i uppdrag att se över Sveriges målkonstruktion och etappmål för 2040, när EU:s klimatramverk för 2040 är beslutat.

7 Klimatpolitiska rådet

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att en valberedning för val av rådsmedlemmar till Klimatpolitiska rådet tillsätts, där ledamöter från Skogsstyrelsen med flera ingår.

Inrikes transporter (exklusive flyg) står för ungefär en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser och ungefär hälften av utsläppen som räknas inom etappmålen (ESR-sektorn).³ Minskade utsläpp från transporter är därför avgörande för att Sverige ska nå sina klimatmål. Skogsstyrelsen anser därför att valberedningen även bör inkludera en ledamot från en myndighet med ansvar för de transportpolitiska målen.

Om beslutet

I detta ärende har generaldirektören Herman Sundqvist beslutat och policy advisor Jörgen Pettersson varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Staffan Norin, biträdande enhetschefen Stefan Karlsson, klimatspecialisten Giuliana Zanchi och utredaren Tina Nilsson deltagit.

Ärendet har handlagts digitalt och detta yttrande saknar därför namnunderskrifter.

³ Naturvårdsverket 2025. Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2025. Skrivelse 2025-04-11. Ärendenummer NV-06510-24.