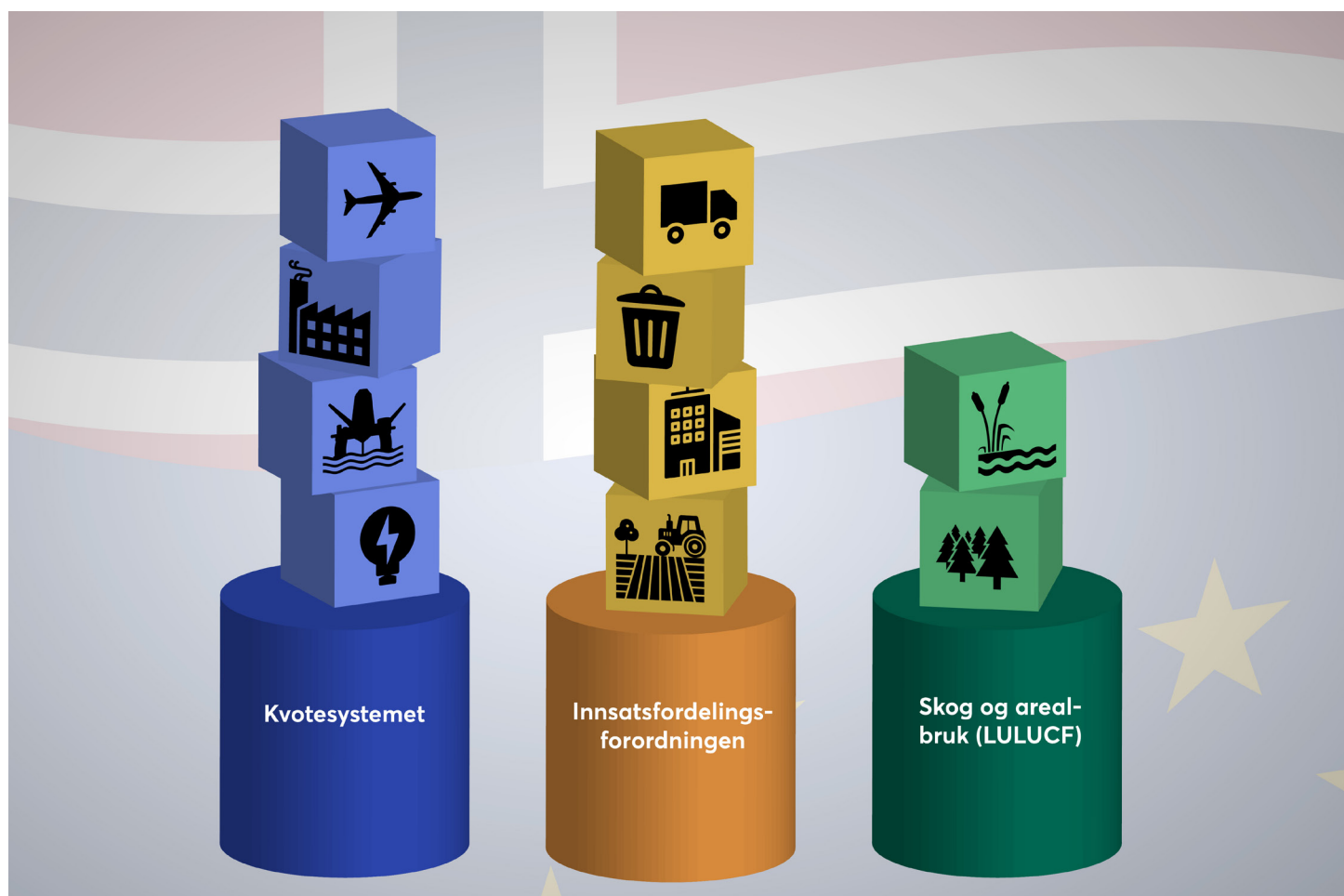


# Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge



# Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge

1. desember 2021

Fay M. Farstad (CICERO)  
Erlend A. T. Hermansen (CICERO)  
Merethe Dotterud Leiren (CICERO)  
Jørgen Wettestad (FNI)  
Lars H. Gulbrandsen (FNI)  
Gunnhild Søgaard (NIBIO)  
Knut Øistad (NIBIO)  
Lasse Fridstrøm (TØI)  
Marianne Knapskog (TØI)  
Tanu Priya Uteng (TØI)

---

**CICERO** Senter for klimaforskning  
P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo  
Telefon: 22 00 47 00  
E-post: [post@cicero.oslo.no](mailto:post@cicero.oslo.no)  
Nett: [www.cicero.oslo.no](http://www.cicero.oslo.no)

**CICERO** Center for International Climate Research  
P.O. Box 1129 Blindern  
N-0318 Oslo, Norway  
Phone: +47 22 00 47 00  
E-mail: [post@cicero.oslo.no](mailto:post@cicero.oslo.no)  
Web: [www.cicero.oslo.no](http://www.cicero.oslo.no)

---

**Tittel:** Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge

---

**Forfattere:** Fay M. Farstad (CICERO), Erlend A. T. Hermansen (CICERO), Merethe Dotterud Leiren (CICERO), Jørgen Wettestad (FNI), Lars H. Gulbrandsen (FNI), Gunnhild Søgaard (NIBIO), Knut Øistad (NIBIO), Lasse Fridstrøm (TØI), Marianne Knapskog (TØI), Tanu Priya Uteng (TØI)

---

**Finansiert av:** Norges Forskningsråd

---

**Prosjekt:** PLATON, Plattform for offentlig og nasjonalt tilgjengelig kunnskap om klimapolitikk (Prosjektnummer 295789)

---

**Prosjektleder:** Fay M. Farstad

---

**Kvalitetssikrer:** Stine Aakre

---

**Nøkkelord:** EU – EUs grønne giv – 'Klar for 55' – Klimaregelverket – Kvotesystemet – Innsatsfordelingsforordningen – Arealbrukssektoren

---

**Sammendrag:** Klimaregelverket er en sentral del av 'Klar for 55'-pakken og EUs grønne giv (European Green Deal – EGD). I denne rapporten fokuserer vi på sentrale foreslåtte endringer av dette regelverket, og mulige implikasjoner for Norge. Forslagene for kvotesystemet og innsatsfordelingsforordningen utgjør ikke radikale endringer for Norge og har relativt bred støtte. Derimot er forslaget for arealbrukssektoren mer kontroversielt. Det vil være svært krevende for Norge å nå målene for innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren. Norge bør likevel være varsom med å legge opp til mye bruk av fleksible mekanismer. Det blir viktig å følge med på det store bildet, som samspillseffekter med andre deler av EGD, hestehandler mellom land, Brexit og internasjonal politikk. EGD og det omkringliggende politiske landskapet er komplekst og utfordrer eksisterende måter å jobbe på. Vi håper denne rapporten gir et tidlig kunnskapsbidrag til debatten om- og arbeidet med EGD.

---

**Språk:** Norsk

---

**Figuren på omslaget:** Eilif U. Reed

---

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Kvotesystemet og karbontoll .....</b>	<b>6</b>
	2.1 Innstramming av kvotemengden og tilhørende mekanismer: hovedtrekk i det nye forslaget	6
	2.2 Inkludering av skipsfarten: en kjernesak for Europaparlamentet	8
	2.3 Nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg	9
	2.4 Karbontollen (CBAM): mindre konfliktylt enn antatt?	12
	2.5 'Superkvoter' i en 'superpakke'; politisk tåkelegging positivt for klimaet – eller ødeleggende kompleksitet?	14
<b>3</b>	<b>Innsatsfordelingsforordningen .....</b>	<b>15</b>
	3.1 Nye mål	15
	3.2 Fordeling av årlige mål	16
	3.3 Liten justering i Norges mål	16
	3.4 Beholder veitrafikk og bygg under innsatsfordelingsforordningen	17
	3.5 Fleksibilitet i den nye innsatsfordelingsforordningen	18
	3.6 Mulige implikasjoner for Norge	19
<b>4</b>	<b>Arealbrukssektoren (LULUCF) .....</b>	<b>21</b>
	4.1 Begrunnelse for forslaget	21
	4.2 Arealbrukssektoren i 'Klar for 55' – tidslinje	21
	4.3 Skogen i Norge – Høy, og økende andel hogstmoden skog	22
	4.4 Utviklingen i netto opptak i norsk skog	23
	4.5 Skogforvaltningens rolle	24
	4.6 Tap av karbonrik natur	25
	4.7 Hvordan kan Norge møte målene for arealbrukssektoren? Muligheter for 2030 og konsekvenser for 2050	25
	4.8 Mulige virkninger for skog- og ressurspolitikken	26
<b>5</b>	<b>Klimarammeverket på tvers.....</b>	<b>27</b>
	5.1 Forholdet mellom innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren	27
	5.2 Forholdet mellom innsatsfordelingsforordningen og kvotesystemet	28
	5.3 Overordnede betraktninger	29
<b>6</b>	<b>Oppsummering.....</b>	<b>33</b>

# 1 Innledning

I Europas grønne giv (eller European Green Deal – EGD) presenterer Europakommisjonen (heretter: Kommisjonen) sin visjon for hvordan EUs ambisiøse miljø- og klimamål for 2050 skal oppnås. Samtidig er de tydelige på at dette er en vekststrategi med et bredt virkemiddelapparat som skal skape nye arbeidsplasser. De neste årene vil man se en ‘regulatorisk tsunami’ med endringer av flere direktiver og regelverk samt publisering av en rekke strategier og handlingsplaner. I tillegg har EU produsert en krisepakke i lys av COVID-19-pandemien (‘Next Generation EU’) som henger tett sammen med EGD. Målet er at man skal utnytte mulighetene for grønn omstart (‘green recovery’) i gjenoppbygningen av økonomien.

Som en del av EGD la Kommisjonen frem ‘Klar for 55’ (‘Fit for 55’)-pakken den 14. juli 2021. Pakken inneholder forslag til nye eller reviderte regelverk som til sammen skal sørge for at EU når sitt oppjusterte klimamål om et kutt i klimagasser på netto 55 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030. Med de foreslåtte endringene skal EU gjøres klar (‘fit’) for dette målet.

En sentral del av ‘Klar for 55’-pakken er forslag til endringer av klimaregelverket. Klimaregelverket består av tre pilarer:

1. Det europeiske kvotesystemet (EU Emission Trading System - **ETS**) som blant annet regulerer utslipp fra industri, kraftproduksjon, petroleumsvirksomhet og luftfart.
2. Innsatsfordelingsforordningen (Effort Sharing Regulation - **ESR**) som fastsetter nasjonale utslippsmål for perioden 2021-2030 for sektorer som transport, jordbruk, avfall og bygg, samt deler av industri og petroleumssektoren.
3. Regelverk om bokføring av utslipp og opptak i arealbrukssektoren. Denne pilaren omtales også som **LULUCF**-forordningen (Land use, land-use change, and forestry - LULUCF).

I denne rapporten fokuserer vi på sentrale foreslåtte endringer av dette regelverket, og mulige implikasjoner for Norge. ‘Klar for 55’-pakken omfatter også et skjerpet fornybardirektiv, et mer ambisiøst Energieffektiviseringsdirektiv og andre forslag av betydning for klimapolitikken, men denne rapporten avgrenses til å primært undersøke forslag til endringer i klimaregelverket.

Norge er tett knyttet til EU gjennom blant annet EØS-avtalen samt tett samarbeid på en rekke politikkområder. Norge har vært del av kvotesystemet siden 2008 og har også inngått en avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 – en avtale den nye Støre-regjeringen har signalisert at de ønsker å videreføre. Implementeringen av EGD og klimaregelverket vil derfor legge rammebetingelser for norske myndigheter og næringsliv i flere år fremover. Endringene vil skape muligheter og utfordringer for norsk omstilling til lavutslippssamfunnet. Det er derfor viktig å

følge utviklingen av EGD og regelverket og analysere implikasjonene for Norge. Slik kan man tilrettelegge for at norske myndigheter og næringsliv kan ta i bruk mulighetene som oppstår samt imøtekomme utfordringer på best mulig måte og påvirke utviklingen.

Forhandlingene om Kommissjonens 'Klar for 55'-forslag samt andre deler av EGD vil pågå over de neste årene. Både klimaregelverket og omkringliggende politikk kan derfor, og vil trolig, endre seg etter publisering av denne rapporten. Denne rapporten gir derfor bare et tidlig blick på sentrale forslag fra Kommissjonen og mulige implikasjoner for Norge. Det vil med sannsynlighet oppstå nye problemstillinger i fremtiden, og det er også trolig flere implikasjoner for Norge enn denne rapporten fremstiller. Vi presenterer ikke her en systematisk, helhetlig eller endelig analyse. Vi opplever likevel et stort behov for informasjon blant beslutningstagere om hva hovedelementene i forslaget til nytt klimaregelverk er, og hva dette kan bety for Norge, siden mulighetene for påvirkning minker over tid.

Denne rapporten er et resultat av et 'følgeforskningsprosjekt' om implikasjonene for Norge fra EUs grønne giv. Prosjektperioden er fra 01.07.2021-01.06.2022, og er en del av et større prosjekt, PLATON ('Plattform for offentlig og nasjonalt tilgjengelig kunnskap om klimapolitikk'). PLATON er Norges største samfunnsfaglige klimaforskningsprosjekt og skal hjelpe politikere og næringsliv i arbeidet med å gjøre Norge til et lavutslippssamfunn. Seks institutter er hovedpartnere i prosjektet. CICERO Senter for klimaforskning, Statistisk sentralbyrå (SSB), Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), Fridtjof Nansens institutt (FNI), Frischsenteret og Transportøkonomisk institutt (TØI). Denne rapporten er utarbeidet av et tverrfaglig konsortium med forskere fra CICERO, NIBIO, FNI og TØI. Konsortiet består ikke av juridiske eksperter, og rapporten skal derfor heller ikke leses som et juridisk bidrag. Rapporten baserer seg hovedsakelig på dokumentanalyser, noen tidlige intervjuer med sentrale aktører i Brussel og innspill fra en rekke samfunnsaktører under en workshop om tema avholdt 29. oktober 2021.

Rapporten følger inndelingen i klimaregelverket og er strukturert som følger: kapittel 2 omhandler kvotesystemet, inkludert det foreslåtte nye kvotesystemet for bygg og transport, samt den foreslåtte karbontollen (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Selv om kvotesystemet for bygg og transport berører sektorer og utslipp under innsatsfordelingsforordningen, så er dette et kvotesystem og har blitt lansert som del av revisjonen av kvotesystemet. CBAM er også nært knyttet til karbonlekkasje-problematikken under EU ETS. Dette kapittelet er hovedsakelig forfattet av FNI, med bidrag fra TØI om det nye kvotesystemet for transport. Kapittel 3 omhandler innsatsfordelingsforordningen og er forfattet av CICERO, mens kapittel 4 omhandler arealbrukssektoren (LULUCF) og er forfattet av NIBIO. Kapittel 5 ser på klimarammeverket på tvers og trekker også frem overordnede betraktninger, før kapittel 6 oppsummerer. De to siste kapitlene er skrevet i felleskap mellom instituttene.

Forfatterne av rapporten er takknemlige overfor brukerpartnerne i følgeforskningsprosjektet<sup>1</sup> og aktørene som deltok i workshopen, som har kommet med nyttige innspill til arbeidet. Vi ønsker også å takke Stine Aakre i CICERO for kvalitetssikring av rapporten. Eventuelle feil eller mangler er forfatterens egne.

<sup>1</sup> Klima- og miljødepartementet, Kommunalbanken, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Miljødirektoratet.

## 2 Kvotesystemet og karbontoll

I dette kapittelet går vi gjennom sentrale nye forslag: innstramming av kvotemengden; inkludering av skipsfarten; det nye kvotesystemet for bygg og transport; samt forslaget om en karbontoll.

Den første pilaren i klimaregelverket, EUs kvotesystem, ble lansert i 2005 og var det første store kvotesystemet med fokus på bedrifter som ble innført i verden. Kvotesystemet gjelder for utslipp fra sektorer som olje, kraft og prosessindustri, og siden 2012 også lufttransport internt i EU. Industrien innenfor disse sektorene er pålagt å ha kvoter for sine utslipp. Norge har vært med i dette systemet siden 2008.

EU har satt et tak på hvor mye det er lov å slippe ut i kvotepliktig sektor. Under dette taket er utslippene delt opp i kvoter. En kvote gir tillatelse til å slippe ut 1 tonn CO<sub>2</sub>. Disse tillatelsene (eller kvotene) kan kjøpes og selges fritt i markedet. I kvotesystemet vet man hvor mye utslippene vil bli redusert, men ikke til hvilken pris. Prisen avgjøres av hvor mange som ønsker å kjøpe og selge. I EU har problemet lenge vært at man har delt ut for mange kvoter i starten og et stort overskudd har bygd seg opp. Dette har ført til en pris som lenge lå så lavt som 3-4 euro. Systemet fungerte derfor ikke etter hensikten med tanke på å gi insentiver til en overgang til renere energi, teknologiutvikling og genuin klimaomstilling.

En viktig utvikling var vedtaket av markedsstabilitetsreserven (Market Stability Reserve – MSR) i 2015 (Wettestad og Jevnaker 2016). Den skulle automatisk redusere overskuddet fra 2019 av. Innstrammingene i 2018 vedtok reglene for 2021-30-perioden ut fra den daværende overordnede målsettingen om 40% kutt (Wettestad og Jevnaker 2019). Her ble MSR strammet ytterligere inn. Og med 'Klar for 55' strammes reglene ytterligere inn, på ulike måter.

### 2.1 Innstramming av kvotemengden og tilhørende mekanismer: hovedtrekk i det nye forslaget

Reformen av kvotesystemet med uttak av overskuddskvoter og innstrammingene som følger av 'Klar for 55' er det vi antar vil ha størst betydning for utviklingen av kvoteprisen, som nå ligger rundt 60 euro for utslipp av et tonn CO<sub>2</sub> (rundt 600 kr).

Prisen har steget jevnt og trutt i kjølvannet av den forrige store reformen av kvotesystemet i 2018, som etablerte de store rammene for kvotesystemet fram til 2030 slik det så ut den gang. I 2018 var EUs overordnede 2030-målsetting et minst 40 prosent utslippskutt, og en hovedoppgave var å få bukt med det store overskuddet av kvoter som hadde holdt prisen godt under 10 euro i en årrekke.

#### Regulering av kvoter

EU hadde i 2015 vedtatt et viktig redskap for å få bukt med dette overskuddet og automatisk regulere det: Markedsstabilitetsreserven (MSR). I 2018 ble reserven strammet inn ytterligere, slik at

den i perioden 2019-2023 skulle trekke inn 24 prosent av overskuddet (istedenfor de opprinnelig vedtatte 12 prosent). I tillegg skulle reserven holdes stabil fra 2023 ved årlig sletting av overskuddskvoter. Og den årlige reduksjonen av kvoter (Linear Reduction Factor – LRF-en) ble oppjustert til 2,2 prosent (opp fra tidligere 1,74 prosent).

For å komme ajour med EUs nye overordnede klimamål på minus netto 55 prosent er et foreslått hovedgrep å redusere den årlige kvotemengden ytterligere, ved å oppjustere den årlige reduksjonen (LRF) til 4,2 prosent. For å få denne reduksjonen til å fungere i praksis allerede fra i år, foreslås i tillegg en enkeltstående reduksjon i 2023 av 117 millioner kvoter. Kvotepiktig sektor skal nå kutte 61 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005-nivået.

Når det gjelder MSR så opprettholdes den årlige ‘jafsingen’ (reduksjon av kvoter) på 24 prosent etter 2023, dog med noen justerte parametere og detaljer.

Kommisjonen foreslår også å stramme inn øremerkingen av inntektene fra salg av klimakvoter. Nå skal alle inntekter gå til klimatiltak, mens det tidligere kun ble anbefalt at halvparten gikk til klima.

#### Kompensasjon østover er en nøkkelfaktor

Slike innstramminger har så langt blitt støttet av en bred allianse av nordlige og sentraleuropeiske medlemsland, inkludert tungvekteren Tyskland. Blant denne alliansen vil det nok være et visst savn etter britene som har vært en sentral pådriver for innstramming og videre utvikling av kvotesystemet i flere tidligere runder. Mot den nevnte alliansen har de fleste østeuropeiske landene, anført av EU-tungvekteren Polen, stått. Disse landene har en energiforsyning dominert av kull og ser et strammere system og en høyere kvotepris som en trussel mot den økonomiske gjenreisningen etter kommunismen. Kjernepunkter fra disse landenes side har vært krav om økonomisk støtte til en gradvis, sosialt rettferdig og noe fleksibel omlegging av kraftsektoren bort fra kull. Ved forrige store reform av kvotesystemet i 2018 fikk Polen flere slike innrømmelser i slutfasen av forhandlingene, inkludert en fortsatt mulighet til å gi en god del gratis kvoter til kraftsektoren.

Det er nå interessant at noen foreløpige reaksjoner fra miljødepartementet i Warszawa er relativt positive. Dette departementet støtter retningen i ‘Klar for 55’-forslaget, men understreker fortsatt behov for spesifikk økonomisk støtte til omstillingsprosessen og anerkjennelse av gass som en overgangs-energikilde.

Signalene fra Ungarn har derimot vært mer negative. Statsministerens kontor har meldt at ‘Klar for 55’-pakken er ‘uakseptabel’ og at Ungarn vil legge ned veto mot den, slik den foreligger nå.

Som en del av 2018-reformen ble det også opprettet et eget moderniseringsfond rettet inn mot disse landene. Nå foreslår Kommisjonen å øke moderniseringsfondet med inntektene fra salg av ytterligere 2 prosent av totalt antall kvoter. Polen og Ungarn med flere vil antagelig kreve en større økning her. Med forskjellige typer slik kompensasjon, og kanskje også noen innrømmelser på andre saksområder, kan man trolig få denne delen av reformen i havn.

Europaparlamentet (heretter: Parlamentet) vil nok presse på litt i motsatt retning. Høsten 2020 gikk for eksempel et flertall i Parlamentet inn for en overordnet 2030-målsetting på 60 prosent utslippsreduksjon. Likevel sitter det trolig langt inne å få alle medlemslandene med på en slik ytterligere skjerping av ambisjonen.

#### Konsekvenser for Norge

I hvert fall på kort sikt er reformen av det ordinære kvotesystemet stort sett uproblematisk for Norge. En skjerping av ambisjonene og en høyere kvotepris vil gjøre norsk gasseksport enda mer konkurransedyktig i forhold til kull. Men på lengre sikt peker denne utviklingen i en retning hvor olje og gass blir mindre attraktivt. Norge har unntak fra øremerking av auksjonsinntektene fordi budsjettspørsmål faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Det betyr at Kommisjonens forslag om å



øremerke alle auksjonsinntekter til klimarelaterte formål ikke får betydning for Norge, akkurat som dagens ordning om å øremerke halvparten av inntektene ikke binder oss. Om Norge likevel burde øremerke auksjonsinntekter til klimarelaterte formål er et politisk spørsmål som kan få økende oppmerksomhet i tiden framover. Gitt at disse inntektene er ganske kraftig økende så bør de mer klimapolitiske implikasjonene diskuteres mer eksplisitt framover – uten at øremerking nødvendigvis gir mer penger til klimaomstilling.

## 2.2 Inkludering av skipsfarten: en kjernesak for Europaparlamentet

Tanken bak dette forslaget er at utslipp fra all skipstransport internt i EU gradvis skal bli kvotebelagt. Halvparten av utslippene fra skipstransport inn og ut av EU og utslipp som oppstår når skipet ligger ved kai i EU-havner skal også underlegges kvoter. Forslaget gjelder imidlertid bare for skip som er større enn 5000 bruttotonn.

Den gradvise opptrappingen betyr at man må ha kvoter for 20 prosent av utslippene i 2023; 45 prosent i 2024; 70 prosent i 2025; og 100 prosent i 2026. Disse kvotene skal måtte kjøpes. Inkludering av skipsfarten vil øke omfanget av kvotesystemet med inntil 10 prosent.

Ambisjonen om å utvide ETS ut over industrien har vært der siden starten. Et viktig steg ble tatt da luftfart innad i EØS-området ble inkludert i 2012. Man måtte gi opp ambisjonen om også å inkludere flyvninger til og fra EØS-området på grunn av sterk motstand fra blant annet Russland, Kina og USA.

### Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen som reguleringsorgan

Klimagassutslippene fra maritim sektor har primært vært diskutert i Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), og i 2013 ble det fra EU-hold uttalt en 'sterk preferanse' for IMO som det sentrale internasjonale reguleringsorgan.

Men fra 2016 av har Parlamentet – og da særlig dets miljøkomité – i økende grad signalisert frustrasjon over liten framdrift i IMO. Flertallet av medlemsland har nok vært innstilt på å avvende diskusjonene innen IMO, ikke minst skipsfartsnasjoner som Hellas. I 2018 fikk man også til en avtale i IMO som fra norsk hold ble omtalt som 'skipsfartens Paris-avtale'. Utslippene skulle halveres innen 2050 fra nivået i 2008.

Men Parlamentet har sett avtalen som for svak og har fortsatt sin kampanje for inkludering i kvotesystemet. Det er nok en viktig grunn til at inkludering av skipsfarten ble en relativt framskutt del av Ursula von der Leyens kampanje for å bli leder for Kommisjonen sommeren 2019 og en del av den påfølgende EGD-offensiven. Så denne inkluderingen vil sannsynligvis være en prioritert sak for Parlamentet i de kommende forhandlingsrundene.

Blant medlemslandene vil nok posisjonene variere mer, selv om tungvektene som Frankrike, Tyskland og Polen så langt ser ut til å ha markert en klar motstand mot dette initiativet. En utvikling som antagelig har gjort flere medlemsland positive, er at man har indikert at de ekstra inntektene som utvidelsen til skipsfarten antas å ville medføre, muligens kan bidra til å finansiere det store gjenreisingsfondet etter koronapandemien ('Next Generation EU').

Gitt at diskusjonene i IMO fortsetter parallelt, så vil diskusjonene i EU framover i noen grad avhenge av hva som skjer i IMO. Kommisjonen har da også lagt inn en eksplisitt klausul om at EU vil vurdere revisjoner av sitt opplegg om IMO får på plass egen karbonprising.

### Sterk økning i kvotepliktige aktører innen skipsfart

For Norge byr denne utviklingen på muligheter for teknologiekspor, for eksempel relatert til elektriske ferger. Men det vil også bety mer byråkratiske utfordringer ved at en hel rekke nye aktører underlegges kvoteplikt. For Norge betyr innlemmelsen av shipping i kvotesystemet en sterk økning i antall kvotepliktige aktører, noe som vil bety en økt belastning for forvaltningen, for eksempel Miljødirektoratet, som skal følge opp, veilede og verifisere rapportering for sektoren. Ettersom norsk innenriks sjøfart allerede betaler CO<sub>2</sub>-avgift på drivstoff må samspillet med den nye kvoteplikten også avklares.

## 2.3 Nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg

### Hovedtrekk ved den nye forslaget

Veitrafikk og bygg er sektorer med utslipp som til nå har vært i 'ikke-kvotepliktig sektor' under innsatsfordelingsforordningen. Nå har Kommisjonen foreslått å opprette et nytt kvotehandelssystem også for disse områdene. Det skal foreløpig ikke være en del av ETS, men et eget kvotehandelssystem for disse sektorene (på sikt kan det nye kvotesystemet innlemmes i ETS). Det betyr at aktører som er kvotepliktige må kjøpe tillatelse for sine utslipp. EU har valgt å definere veitrafikk og bygg på samme måte som i FNs klimapanel sine retningslinjer for utslippsregnskap. Det er foreslått at det er forbrenning av 'brensler' innenfor kategoriene veitrafikk og bygg som skal være kvotepliktig.

Det legges opp til en 'oppstrøms' kvoteplikt, der det er distributører av fossile brennstoff som blir de kvotepliktige. EU har foreslått at disse defineres som de aktørene som gjør drivstoffet tilgjengelig i markedet. I praksis antar Klima- og miljødepartementet (2021) at kvoteplikten vil bli ilagt de virksomhetene som er ansvarlige for å betale særavgifter for drivstoff i Norge, det vil si at ikke bare distributører, men også importører og produsenter av drivstoff vil omfattes. Klima- og miljødepartementet estimerer at dette per i dag gjelder 12 distributører til veitrafikk i Norge, slik som Circle K, St1 Norge, Esso og Uno-X Energi (de øvrige åtte selskapene er mindre selskaper, hvorav to bare omsetter flytende biodrivstoff og biofyrringsolje). Det anslås videre at 10-15 aktører som selger naturgass og flytende petroleumsgass (LPG) til veitrafikk og bygg blir kvotepliktige. De skriver at det er rimelig å forvente at distributører av brennstoff vil sende sine kvotekostnader videre til bilistene og huseierne gjennom økt pris. Det skal ikke betales mer enn én gang for hver liter drivstoff så det blir viktig å unngå dobbelttelling med det eksisterende kvotesystemet.

Det som foreslås, er at kvotesystemet for veitrafikk og bygg vil ha en egen separat kvotemengde. Dette er andre type kvoter enn det EU bruker per nå, og de nye kvotene vil ikke kunne benyttes innenfor det øvrige kvotesystemet for stasjonære installasjoner, luftfart og etter hvert skipsfart. Kvoter fra kvotesystemet som allerede eksisterer, kan heller ikke benyttes til oppgjør i det nye kvotesystemet for veitrafikk og bygg. At veitrafikk og bygg ikke foreslås inkludert i det eksisterende kvotesystemet for stasjonære virksomheter og luftfart skyldes at disse sektorene har ulikt utslippsreduksjonspotensial, og ulike faktorer som påvirker etterspørselen etter kvoter.

Plikten til å levere kvoter for utslipp fra veitrafikk og bygg vil gjelde fra og med 2026. Det vil være krav knyttet til oppgjør, overføring og sletting av kvoter som skal følge de samme reglene som det andre kvotesystemet. Tanken er at kvotene skal fordele byrden med å minske utslipp ut fra økonomisk bæreevne. Inntektene fra kvotesystemet for veitrafikk og bygg skal brukes til energieffektivisering av bygninger og avkarbonisering av kjøretøy og transportnettverk. Deler av inntektene fra kvotesystemet for veitrafikk og bygg skal også gå til et nytt felleseuropeisk sosialfond ('Social Climate Fund'). Fondet er ment for å motvirke uheldige sosiale fordelings effekter. Protester som 'de gule vestene' i Frankrike i 2018 og 2019 har tydeliggjort konsekvensene av høyere drivstoff-priser. Dette fondet er tenkt finansiert gjennom EUs fellesbudsjett, tilsvarende om lag 25 prosent av auksjonsinntektene fra kvotesystemet for veitrafikk og bygg.

Det er enda ikke avklart hvordan Norge skal forholde seg til fondet og om Norge får fritak fra kravene om øremerking av auksjonsinntekter. Disse spørsmålene må avklares i dialog med Kommisjonen om norsk tilknytning til EU-regelverket etter at regelverket er formelt vedtatt i EU. Siden budsjettspørsmål faller utenfor EØS-avtalen vil det være nærliggende å anta at Norge ikke skal være med i fondet og at Norges andel av inntektene skal beregnes før det foretas overføringer til fondet eller til EUs fellesbudsjett.

For årene 2026-2027 skal kvotemengden tilsvare en rett linje fra utslippet i 2024 med en årlig reduksjon på 5,15 prosent. For årene 2028-2030 skal kvotemengden tilsvare en rett linje med startpunkt i 2025 lik gjennomsnittet av utslippene i 2024-2026, og med en årlig reduksjon på 5,43 prosent, men den kan bli justert. Antall kvoter som gjøres tilgjengelig for veitrafikk og bygg i 2030, skal være 43 prosent lavere enn utslippene var i 2005. Kommisjonen foreslår at alle klimakvotene auksjoneres til dem som er kvotepliktige.

Antall kvoter i kvotesystemet for veitrafikk og bygg kan justeres i 2028, dersom det viser seg at utslippstallene ligger vesentlig høyere enn kvotemengden. Innen utgangen av oktober 2031 vil Kommisjonen vurdere hensiktsmessigheten av å integrere veitrafikk og bygg i det ordinære kvotesystemet. Det nye regelverket vil trolig tre i kraft i 2026, men innen 1. januar 2024 skal Kommisjonen fastsette samlet antall kvoter for året 2026.

#### Ulike holdninger til forslaget

Blant tilhengerne av et slikt nytt kvotesystem er det verdt å merke seg at Tyskland over tid har blitt en pådriver for karbonprising og har innført dette for transport- og bygningssektoren internt. Bensin og diesel i transportsektoren og olje, gass og kull til oppvarming skal bli dyrere. Forhandlerne skal måtte kjøpe kvoter tilsvarende utslippene og regningen vil i siste instans betales av kundene. Systemet har oppstart nå i 2021 og vil – etter hard kritikk høsten 2019 – ha en fastpris på kvoter på 25 euro (ca. 250 kr) som stiger gradvis til 55 euro i 2025. Deretter går man over til et mer markedsbasert system fra 2026 av; dog med priser innenfor et avgrenset prisspenn. Tyskerne har også vært eksplisitt på at de ønsker et system i denne retning innført på EU-nivå.

De nordiske landene har uttrykt støtte til idéen om et slikt EU-system, og da særlig Danmark. Men Frankrike har uttrykt skepsis, med henvisning til mulige negative effekter for lavinntektshusholdninger. Liknende argumenter har blitt framført av polske og østeuropeiske representanter også, ikke minst når det gjelder bygningsdelen av forslaget. Det har også blitt rapportert om betydelig konflikt innad i Kommisjonen rett før presentasjonen av forslaget (se Politico 2021).

I denne saken har Parlamentet en litt annen profil enn i de sakene som er omtalt til nå. Lederen for miljøkomitéen, franskmannen Pascal Canfin fra Renew Europe-grupperingen, har kalt idéen 'politisk selvmord', med henvisning til mulige effekter på lavinntektshusholdninger og muligheten for nye 'gule vester'- opprør (se Euractiv 2021a). De Grønne i Parlamentet har også uttrykt skepsis.

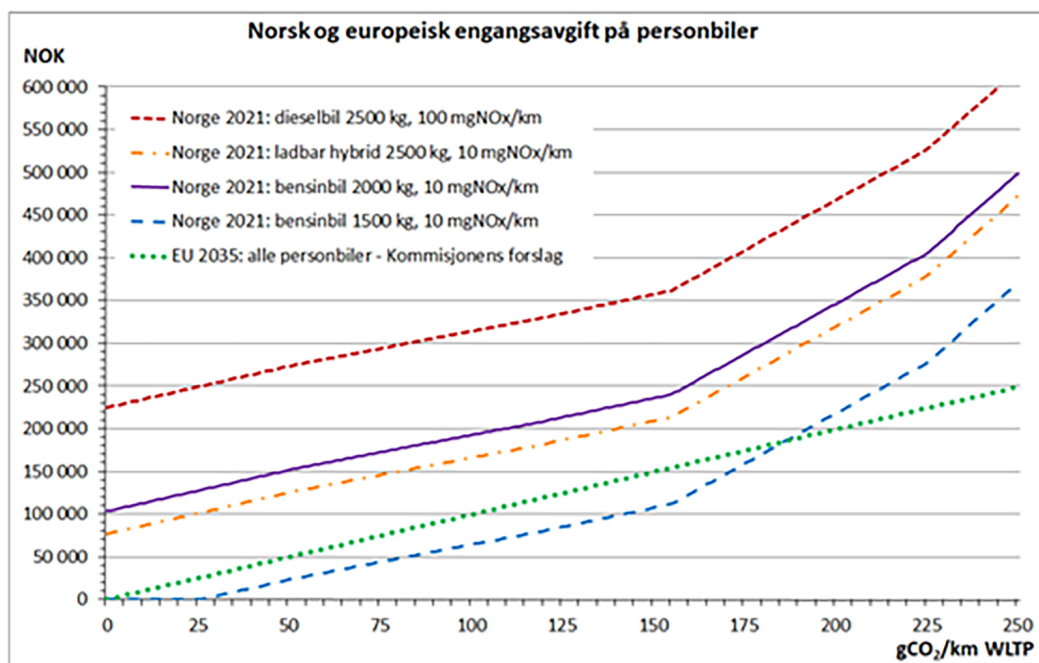
Som nevnt utfordrer et slikt nytt system grenseoppgangen til en annen viktig del av EUs energi- og klimarammeverk, nemlig innsatsfordelingen (Effort Sharing Regulation – ESR). Transport og bygninger har inngått i innsatsfordelingsforordningen så langt. Foreløpig nøyer Kommisjonen seg med å slå fast at denne nye 'transport- og bygnings-ETS' skal 'komplementere, ikke erstatte' innsatsfordelingsforordningen. En hel rekke miljøorganisasjoner og tenketanker har uttrykt tvil om behovet for- og den politiske kløkten i et slikt 'dobbelregulerings-spor'. Så dette forslaget vil sikkert bli debattert heftig framover, og er nok blant forslagene med brattest motbakke fram mot endelig vedtak. Man kan derfor spekulere i om det har blitt lagt inn som et forhandlingskort av Kommisjonen som kan forhandles bort i de avsluttende rundene – selv om den politisk tunge tyske forankringen taler mot dette.

For Norge med en CO<sub>2</sub>-avgift på vei oppover vil ikke dette systemet nødvendigvis by på de store utfordringene. Det kan heller være fordeler med en ytterligere 'europeisering' av reguleringskostnadene i disse sektorene. På den annen side kan det bli utfordrende da det i Norge er en viss skepsis til at EU får større inngripen i norsk politikk.

#### Tilliggende regelverk om personbiler og lette varebiler

I en rapport om utsiktene til klimakutt i veitransporten (Fridstrøm og Østli 2021) er det vurdert hvordan 'Klar for 55' generelt vil påvirke transportsektoren. Regneksempelet fremstilt i figuren under (se figur 1) viser at det er stort samsvar mellom EU og norsk politikk, i alle fall for denne delen av 'Klar for 55'.

Ifølge forslaget til nytt regelverk for personbiler og lette varebiler i 'Klar for 55' skal reduksjonen av CO<sub>2</sub> være 100 prosent i 2035, altså 0 g CO<sub>2</sub>/km. Et måltall på 0 g CO<sub>2</sub>/km betyr ikke et forbud, men at ethvert utslipp vil bli avgiftsbelagt. For biler med utslipp over 50 g CO<sub>2</sub>/km (med andre ord for de aller fleste biler utstyrt med forbrenningsmotor) er EU-avgiften av liknende størrelsesorden som den nåværende norske engangsavgiften. Figuren under viser den norske engangsavgiften per 2021 og Kommisjonens forslag for EU for 2035. Den grønne kurven viser Kommisjonens forslag og gjelder for alle biltyper. Den blå kurven viser hvordan den norske engangsavgiften varierer med CO<sub>2</sub>-utslippet, gitt at bilens egenvekt er 1500 kg og det typegodkjente NO<sub>x</sub>-utslippet er 10 mg NO<sub>x</sub>/km. Dette kan for eksempel være en forholdsvis liten bensinbil. Den fiolette kurven er på samme måte representativ for en forholdsvis stor bensinbil, på 2000 kg. Den røde kurven gjelder en bil på 2500 kg med et NO<sub>x</sub>-utslipp på 100 mg NO<sub>x</sub>/km, som er typisk for en forholdsvis stor dieselbil. Den oransje kurven gjelder for en like tung ladbar hybrid med helelektrisk rekkevidde på 50 kilometer. Dersom forslaget til statsbudsjett for 2022 blir vedtatt, vil denne kurven flyttes et godt stykke oppover.



**Figur 1.** Engangsavgiften på nye personbiler i Norge 2021 (fire eksempler) og Europakommisjonens forslag for EU/EØS for 2035. Kilde: Fridstrøm og Østli (2021:6).

I rapporten til Fridstrøm og Østli (2021) konkluderes det likevel med at en videreføring av dagens virkemiddelbruk neppe vil være tilstrekkelig til å nå et mål om 50 prosent klimagasskutt i norsk veitransport i 2030 sammenliknet med 2005. Dette er basert på bruk av en framskrivningsmodell for utvikling i kjøretøyparken, energiforbruket og CO<sub>2</sub>-utslipp. Resultatet av beregningene viser at energiforbruket i veitransport vil synke, men strømforbruket vil øke. Beregningene antyder at med fortsatt høyt tempo i elektrifiseringen av kjøretøyparken, vil veitrafikken i 2050 legge beslag på en mengde elektrisitet som tilsvarer rundt ti prosent av Norges nåværende vannkraftproduksjon.

Dersom kvotehandelen for veitrafikk og bygg ikke medfører at drivstoffavgiftene reduseres, men kommer på toppen av dagens CO<sub>2</sub>-graderte kjøretøyavgifter, vil elektrifiseringen muligens kunne gå noe raskere. Imidlertid bør en ha i mente at det foreslåtte statsbudsjettet for 2022 på flere punkt svekker virkemidlene for elektrifisering, ved at det innføres:

- full trafikkforsikringsavgift for elbiler
- omregistreringsavgift for elbiler med 25 prosent av satsen for eksosbiler
- halvert forskjell mellom elbiler og eksosbiler i firmabilbeskatningen

I det omforente forslaget til statsbudsjettet for 2022 (mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) er det også enkelte avgiftsendringer som styrker elbilens konkurranseevne:

- brattere CO<sub>2</sub>-komponent i engangsavgiften for personbiler
- ytterligere skjerpet CO<sub>2</sub>-komponent i engangsavgiften for varebiler
- skjerpet engangsavgift på ladbare hybrider
- økt CO<sub>2</sub>-avgift og redusert veibruksavgift, som gir netto økning i drivstoffavgiftene på 7-8 prosent

Dersom European Free Trade Associations (EFTAs) overvåkingsorgan (EFTA Surveillance Authority – ESA) ikke godtar forlenget momsfristak for elbiler etter 1.1.2023, vil veksten i elbilenes markedsandel trolig bli vendt til (midlertidig) nedgang.

Enova gir støtte til innkjøp av utslippsfrie varebiler og tunge godsbiler. Om en lovfester betalingsfristak for nullutslipps lette og tunge godsbiler i alle bompenggeordninger, vil dette kunne bidra ytterligere til å gjøre slike kjøretøy konkurransedyktige. Sterk offentlig støtte til oppbygging av lade- og hydrogenfyllestasjoner vil nok også være nødvendig dersom denne teknologien skal vinne fram i markedet.

For øvrig er det vanskelig å se for seg at nasjonale tiltak vil kunne spille noen særlig rolle for tunge godsbiler. Norske myndigheter vil ha vanskelig for å pålegge norske tunge kjøretøy vesentlige avgifter eller reguleringer som ikke vil gjelde for utenlandske konkurrenter. Men EU-forordning 2019/1242 som fastsetter CO<sub>2</sub>-utslippsstandarder for nye tunge kjøretøy vil, hvis den virker etter hensikten, redusere nye lastebilers gjennomsnittlige CO<sub>2</sub>-utslipp per nyttelasttonnkilometer med 15 prosent fra 2019 til 2025, og med nye 15 prosent innen 2030. Dette vil neppe kunne skje uten at en introduserer en betydelig andel nullutslippskjøretøy i markedet for nye tunge godsbiler. Dermed vil slike biler bli tilgjengelige også for norske transportutøvere.

## 2.4 Karbontollen (CBAM): mindre konfliktylt enn antatt?

Den formelle betegnelsen for Kommissjonens foreslåtte karbontoll er ‘Carbon Border Adjustment Mechanism’ (CBAM). For å utjevne internasjonale konkurranseforhold er tanken her at importører av (i første omgang) stål, aluminium, sement, gjødsel og kraft fra land med mindre ambisiøs klimapolitikk enn EU skal måtte kjøpe sertifikater hvis pris fører til at disse importørene da har noenlunde samme rammevilkår som EU-produsenter. Ordningen skal innføres gradvis fra 2023,

hvor importører i årene fram til 2026 kun skal rapportere direkte og indirekte utslipp, og fra 2026 kjøpe sertifikater.

Selv om dette forslaget er nøye knyttet til EU ETS og diskusjonen om hvordan best å unngå utflytting av industri ('karbonlekkasje'), så lanseres det som et separat forslag. Utarbeidelsen har da også blitt ledet av skatt- og toll delen av Kommisjonen, ikke klimadirektoratet. Hittil har sektorer som anses sårbare for karbonlekkasje fått ganske raust med gratiskvoter – og i noen tilfeller også spesifikk CO<sub>2</sub>-kompensasjon så som i Norge – for å demme opp for slik lekkasje. Et viktig element er at Kommisjonen foreslår at i sektorer omfattet av CBAM skal gratiskvoter reduseres med 10 prosent årlig fra 2026 og fram til 2036. Dette for å at forslaget skal være i henhold til kravene i Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Fjerning av gratiskvotene for de sektorer som omfattes av CBAM har vært diskutert i Parlamentet helt siden 2016. I mars i år stemte et knapt flertall i Parlamentet mot en slik fjerning. I høringsrundene har skepsisen fra industrihold til fjerning av gratiskvotene vært markant. Gitt den 15-årige tidsplanen som nå er foreslått, synes det som om Kommisjonen allerede har kommet tilhengere av gratiskvoter i ulike leire noe i møte.

Tyskland har vært splittet i saken. Tysk stål- og sementindustri er stor og mektig og skeptisk til CBAM. Politikere og byråkrater synes nå overveiende mer positive, selv om man nok gjerne skulle unngå en global alenegang fra EU i denne saken. Blant medlemslandene for øvrig har Frankrike lenge vært den store pådriveren, sammen med Italia. Med EGD har flere land blitt positive, også knyttet til at CBAM-inntekter er tenkt å bidra til det store gjenreisingsfondet etter pandemien, litt slik som i skipsfartsforslaget.

En ytterligere likhet med skipsfarten er samspillet med omverdenen. Store handelspartnere som Russland, Kina og India har uttalt seg negativt om CBAM-initiativet. USA synes nå mer på glid, med tanker om en egen karbontoll-ordning. Men veien dit er ikke enkel (se Euractiv 2021b).

WTO har advart mot å legge inn andre hensyn enn klima og miljø i CBAM-ordningen. Kommisjonen hevder i forslaget som er lagt fram nå at det er fullt i samsvar med WTO. Men dette er det langt fra enighet om. Kvotesystemets 'fedre' – Jos Delbeke og Peter Vis – har argumentert for at CBAM-inntektene skal gå til å finansiere klimaomstillingen i lavinntektsland i sør (Delbeke og Vis 2020). FN-konferansen om handel og utvikling (UNCTAD) har argumentert for noe av det samme (Carbon Pulse 2021).

Det kompliserte CBAM-puslespillet omfatter videre både EU-interne og -eksterne faktorer. Gitt at gratiskvotene og CO<sub>2</sub>-kompensasjon utgjør store summer for viktige industrier, mens andre så som De Grønne i Parlamentet mener gratiskvotene og kompensasjonen kun er soveputer som forsinker omstillingsprosessen, så vil det fortsatt bli politisk strid her. Men den ganske lange tidshorisonten som nå er foreslått, vil nok ta noe av brodden av denne diskusjonen.

Siden Norge er inkludert i EUs kvotesystem, vil ikke norsk industri møte noen karbontoll ved eksport til EU. Allikevel har det vært og synes å være en ganske utbredt skepsis til den foreslåtte ordningen i den kraftkrevende industrien, gitt usikkerheten knyttet til utfasingen av gratiskvotene og kanskje også CO<sub>2</sub>-kompensasjonen som har vært betydelig i Norge og antas å øke vesentlig framover mot 2030 i takt med økende kvotepris. Frykten i den norske kraftkrevende industrien er at med det foreliggende CBAM-forslaget vil gratiskvotene fases ut for raskt og CO<sub>2</sub>-kompensasjonen kan stå for fall. Stikk i strid med formålet med karbontollen, kan dette bety økt karbonlekkasje og at norske og europeiske virksomheter taper i konkurransen mot virksomheter utenfor EU/EØS-området. Norsk Industri frykter at særlig produksjonen av aluminium og mineralgjødsel vil bli rammet dersom forslaget ikke endres. Men her er norsk industri en del av en mektig europeisk industri som vil presse på for å få en rimelig og balansert karbonlekkasje-politikk vedtatt.

## 2.5 ‘Superkvoter’ i en ‘superpakke’; politisk tåkelegging positivt for klimaet – eller ødeleggende kompleksitet?

Kvotereformen er del av en ‘superpakke’ som er tenkt å henge sammen, og i teorien gi rom for pakkedøsninger som mer enkeltstående framstøt mangler. I et mer kynisk perspektiv kan man også tenke at lansering av så mange forslag tåkelegger vinnere og tapere, og således gjør det lettere å få kontroversielle tiltak vedtatt (se for eksempel ‘smokescreen politics’, Wettestad og Jevnaker 2019). Men slike komplekse prosesser kan også føre til uventede blokkeringer på ett felt som gir uheldige ringvirkninger.

Kvotereformen alene består av flere i seg selv komplekse elementer. I et intervju med den svenske EU-parlamentariker Jytte Guteland om den forrige store reformen i 2018, på spørsmål om betydningen av sakskoplinger til andre saker enn ETS, sa hun lett oppgitt: ‘ETS er jo en verden i seg selv!’ Det blir derfor spennende å se om ‘superpakke’-tilnærmingen gir mer ambisiøse utfall enn man ellers ville hatt, eller om den ytterligere kompliserer i seg selv krevende prosesser. En mulighet er at man etter hvert deler opp den avsluttende behandlingen av ‘superpakken’ igjen, og således reduserer kompleksiteten noe.

Det er ingen tvil om at det EU forsøker å gjøre er svært djervt i et globalt perspektiv. Det er også svært interessant at det skjer i en tid hvor koronapandemien slett ikke er over og man lett kunne forventet reformpause.

## 3 Innsatsfordelingsforordningen

I dette kapitlet presenteres hovedtrekkene i det nye ‘Klar for 55’-forslaget om innsatsfordelingsforordningen, og mulige implikasjoner for Norge trekkes frem.

Den andre pilaren i EUs klimaregelverk er innsatsfordelingsforordningen (Effort Sharing Regulation – ESR). Innsatsfordelingsforordningen fastsetter utslippsmål for perioden 2021-2030 for sektorer som transport, jordbruk, avfall og bygg, samt deler av industri og petroleumssektoren. Dette er sektorer som ikke dekkes av kvotesystemet eller skog- og arealbrukssektoren, og kalles derfor ofte for ‘ikke-kvotepliktig sektor’. Til sammen dekker innsatsfordelingsforordningen rundt 60 prosent av EUs totale utslipp. EU har hatt en ordning for disse sektorene siden 2013, som varte fram til 2020. I perioden 2021-2030 gjelder et revidert regelverk, som Norge har valgt å være med på.

### 3.1 Nye mål

Dagens mål for innsatsfordelingsforordningen er å kutte utslippene i sektorene som dekkes av forordningen med 29 prosent i forhold til 2005-nivå innen 2030.<sup>2</sup> Dette overordnede målet er fordelt på de enkelte landene som er med i innsatsfordelingen, og gir landene utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor på mellom 0-40 prosent fra 2005 til 2030. Norges nåværende mål for ikke-kvotepliktig sektor er på 40 prosent.

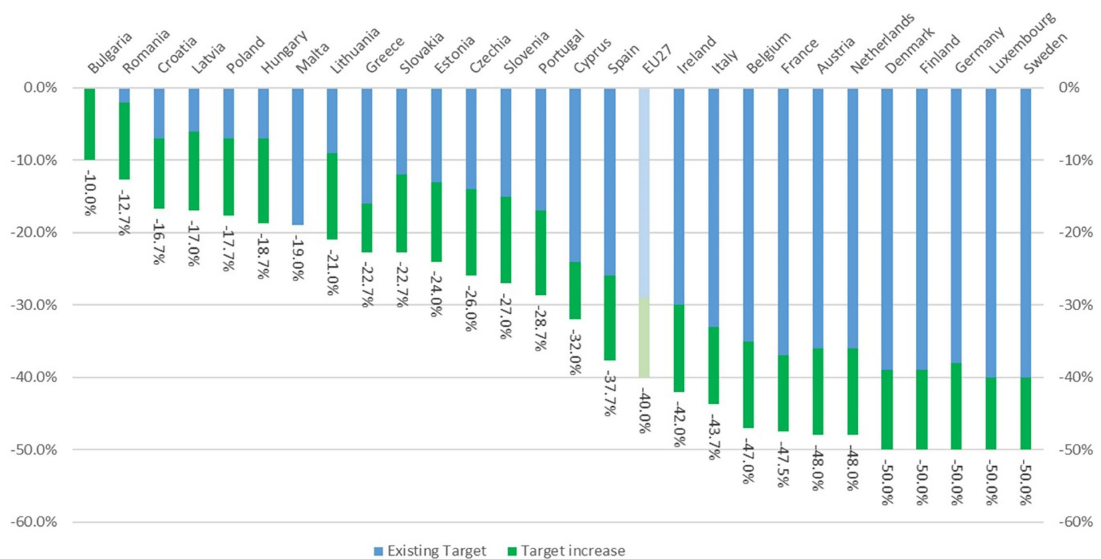
I Kommisjonens ‘Klar for 55’-pakke fremlagt 14. juli 2021 foreslår de å øke det overordnede målet for innsatsfordelingsforordningen med 11 prosent poeng, altså at EU-landene samlet skal kutte utslipp med 40 prosent i forhold til 2005-nivå innen 2030. Formålet med denne oppjusteringen er å sikre at sektorene som omfattes av innsatsfordelingsforordningen bidrar tilstrekkelig til oppfyllelsen av EUs nye klimamål på minus netto 55 prosent fra 1990 innen 2030.

Hvert land får oppjusterte nasjonale mål i spennet 10-50 prosent kutt fra 2005 til 2030. Metodikken for å fastsette de nasjonale målene er lik metodikken brukt tidligere, altså at man fastsetter nasjonale mål basert på utvikling (her bruker man brutto nasjonalprodukt per innbygger som indikator), med noen små justeringer for kostnadseffektivitet. De nye foreslåtte målene for EUs medlemsland er fremlagt i rettsaktens vedlegg 3 og vist nedenfor i figur 2. Siden Norge ikke er et EU-medlemsland vises ikke landet i figuren. Om Norge ønsker å delta i den oppjusterte innsatsfordelingsforordningen vil den med all sannsynlighet få en lik oppjustering i det nasjonale målet som lignende land (f.eks. Danmark, Sverige og Tyskland), altså at målet for ikke-kvotepliktig sektor økes fra 40 til 50 prosent.

---

<sup>2</sup> Justert etter Brexit





**Figur 2.** Nåværende (blå søyle) og oppjusterte (grønn søyle) mål under innsatsfordelingsforordningen for EUs medlemsland (Kilde: Europakommisjonen 2021h).

## 3.2 Fordeling av årlige mål

Landenes egne overordnede mål for innsatsfordelingsforordningen fordeles i tur til årlige og bindende utslippsbudsjetter for hvert år i perioden 2021-2030. Man kan med andre ord ikke utsette utslippskutt til slutten av avtaleperioden, men må rapportere kutt hvert år i perioden. Kommisjonen foreslår i innsatsfordelingens artikkel 4 å justere hvordan disse årlige målene eller utslippsbudsjettene fastsettes. De fremlegger en tredelt metodikk for å beregne dette:

- Dagens utslippsbudsjett for 2021 til 2022 endres ikke, men fra 2023-2030 fastsettes nye mål.
- Utslippsmålene for årene 2023, 2024 og 2025 beregnes basert på utslippsdataene for årene 2005 og 2016-2018.
- For bedre nøyaktighet, og fordi Kommisjonen erkjenner at landene vil ha større eller mindre utfordringer som følge av COVID-19-pandemien, baseres utslippsmålene for 2026-2030 på gjennomsnittsutslippene i årene 2021, 2022 og 2023. En gjennomgang av utslippsregnskapet vil gjennomføres i 2025 for å fastsette målene for den siste perioden.

## 3.3 Liten justering i Norges mål

I Klima- og miljødepartementets (KLDs) EØS-notat om temaet ('Forsterket innsatsfordeling 2021-2030') viser de at et oppjustert mål for Norge på 50 prosent i realiteten betyr en relativt liten justering i utslippsbudsjettet.

Med utgangspunkt i verdiene for globalt oppvarmingspotensial i FN's klimapanelers fjerde hovedrapport (AR4) er nåværende utslippsbudsjett i Norge (basert på forpliktelsen om 40 prosent utslippsreduksjon) 210 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter mellom 2021-2030. I Solberg-regjeringens klimaplan (Meld.St. 13 (2020-2021)) legger regjeringen opp til et utslippskutt på 45 prosent i ikke-

kvotepliktig sektor. Om en regner dette 45 prosent-målet om til et utslippsbudsjett med samme metode, får en et utslippsbudsjett på 202 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter mellom 2021-2030. Med et oppjustert mål på 50 prosent og med Kommisjonens foreslåtte endrede metodikk for fastsetting av årlige utslippsbudsjett vil et nytt utslippsbudsjett sannsynligvis være mellom 201-202 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter mellom 2021-2030. KLD konkluderer derfor med at gjenstående utslippsgap til målet gitt de effektberegnete virkemidlene i klimameldingen er om lag 4-5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. De understreker derimot at utslippsframskrivningene, størrelsen på utslippsbudsjettet og effekten av virkemidlene beskrevet i klimameldingen er usikre.

### 3.4 Beholder veitrafikk og bygg under innsatsfordelingsforordningen

I tillegg til å oppjustere det overordnede og de nasjonale målene, er et annet hovedtrekk med det nye forslaget at man velger å beholde utslipp fra veitrafikk og bygg under innsatsfordelingen. I forkant av Kommisjonens fremleggelse av 'Klar for 55' var det mye spekulasjoner rundt om man ville fjerne veitrafikk og bygg fullstendig fra innsatsfordelingen og at sektorene bare ville dekkes av et nytt og separat kvotesystem for veitrafikk og bygg. At Kommisjonen har valgt å inkludere veitrafikk og bygg under både innsatsfordelingsforordningen og det nye kvotesystemet kan forklares av flere årsaker.

Den ene årsaken til fortsatt inkludering er at sektorene transport og bygg utgjør betydelige andeler av utslippene fra innsatsfordelingen (rundt 55 prosent). En annen årsak er at man har sett utilstrekkelige utslippskutt i disse sektorene så langt. Riktig nok ligger sektorene i innsatsfordelingsforordningen an til et utslippskutt på -32 prosent sammenlignet med 2005. Selv om dette overoppyller det eksisterende målet på 30 prosent er det utilstrekkelig for å oppnå EUs nye klimamål på minus netto 55 prosent, og er dermed ikke i tråd med den nye klimaloven. Det er også bekymringsverdig at utslipp fra transport øker.

At man beholder veitrafikk og bygg i innsatsfordelingsforordningen samtidig som man etablerer et nytt kvotesystem er derfor en erkjennelse av Kommisjonen om at man trenger en ny tilnærming for å få bukt med utslippene i disse sektorene. Selv om et kvotesystem for veitrafikk og bygg sikrer en minstepris på utslipp i disse sektorene og dermed gir insentiv til reduksjoner, er Kommisjonen tydelig på at dette ikke er nok. Man må i tillegg bygge infrastruktur, rette opp i markedsfeil, bruke offentlige anskaffelser, rette opp i sosiale skjevheter osv. Flere virkemidler på tvers av pilarene i klimaregelverket er derfor nødvendig.

Et nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg er derfor ikke sett på som en erstatning for innsatsfordelingsforordningen, men som et virkemiddel for (eller tvunget bidrag til) dens måloppnåelse. Som Kommisjonen selv sier: 'The extension of emission trading to new sectors – road transport and building – while keeping them under the ESR scope, is *seen as contributing to the achievement of the ESR target, and not as a substitution of it*' (2021e, vår kursiv). At dette tvungne virkemiddelet er utformet som et kvotesystem er nok ikke tilfeldig. Normalt ville man gjerne vurdert en avgift for å sikre en minstepris og øke inntekter, men i EU er det mer krevende å få det nødvendige flertallet for å innføre avgifter siden land har mer selvråde- og vetorett hva gjelder økonomisk politikk som beskatning. Et kvotesystem er derfor lettere å få vedtatt. Et kvotesystem for veitrafikk og bygg alene, uten støtte fra innsatsfordelingsforordningen, er også vurdert som for prematurt, men vil vurderes i fremtiden etter en gjennomgang av det nye systemet og erfaringene derfra (en annen mulighet er å innlemme det nye kvotesystemet i EU ETS på sikt).

### 3.5 Flexibilitet i den nye innsatsfordelingsforordningen

Kommisjonens forslag beholder mye av arkitekturen og fleksibiliteten til den eksisterende forordningen. Den eksisterende forordningen legger opp til at landene innenfor visse begrensninger kan låne og spare innad i perioden (at de kan overføre utslippsenheter fra ett år til et annet), de kan samarbeide om utslippskutt (for eksempel ved at land som overoppfyller sine mål kan selge overskudd av utslippsenheter) og i en viss utstrekning kan landene bruke kvoter fra kvotesystemet og kreditter fra arealbrukssektoren for å kutte tilsvarende mindre i ikke-kvotepiktig sektor.

#### Flexibilitet mellom år og land

Kommisjonen foreslår å fremdeles kunne bruke en viss fleksibilitet mellom årene i perioden. Det vil si at i år hvor utslipp er lavere enn utslippsbudsjettet, vil landene kunne spare overskuddet til bruk i senere år (det er dog begrensninger på hvor mye overskudd som kan brukes). Likeledes, i år hvor utslipp er høyere enn utslippsbudsjettet vil landene kunne bruke en liten andel av neste års utslippsbudsjett. Kommisjonen kaller denne fleksibiliteten for 'bank and borrow'. Formålet er å gi medlemmene fleksibilitet til å håndtere årlige variasjoner i utslipp som et resultat av endringer i vær eller økonomiske forhold.

Kommisjonen foreslår også å beholde fleksibiliteten mellom land. Det vil si at land kan kjøpe og selge utslippsenheter seg imellom om de har under- eller overskudd i forhold til utslippsbudsjettet. Kommisjonen argumenterer for at dette bidrar til mer kostnadseffektive utslippsreduksjoner på tvers av landene, og at inntektene fra et slikt system kan brukes til å investere i modernisering.

Land kan også bruke en sikkerhetsreserve under visse forhold, gitt at EUs overordnede utslippsreduksjonsmål er møtt. Hvis et land ikke oppfyller forpliktelsene sine for et år, til tross for bruk av fleksibilitetsmekanismene, vil dette 'gapet' multipliseres med en faktor på 1,08 og tillegges neste års forpliktelse.

#### Flexibilitet mellom pilarene i klimaregelverket

Under forslaget vil landene også kunne bruke definerte overskudd fra de andre pilarene i klimaregelverket, nemlig fra kvotesystemet og skog- og arealbrukssektoren. Det maksimale bidraget fra kvotesystemet er satt til 2 prosent av landets utslipp i innsatsfordelingsforordningen i 2005 (unntatt for Irland, Luxembourg og Island som får bruke opptil 4 prosent). Til sammen kan ikke landene bruke mer enn 107 millioner tonn fra kvotesystemet. Seks land, inkludert Norge, har signalisert at de ønsker å kunne bruke maksimalt av denne fleksibiliteten, mens Belgia planlegger å kunne bruke 1,89 prosent. Nederland og Sverige har besluttet å ikke bruke denne fleksibiliteten. Kvotene som her brukes for å oppfylle innsatsfordelings-målet vil bli trukket fra kvotemengden som ellers ville blitt auksjonert under kvotesystemet fra og med 2021, og telles heller ikke når man beregner størrelsen på innskuddene i markedsstabilitetsreserven for kvotesystemet. For Norges del utgjør denne fleksibiliteten om lag 5,8 millioner tonn over perioden 2021-2030, eller om lag 580 000 tonn per år.

Land kan også bruke opptil 262 millioner kvoter ('credits') fra arealbrukssektoren i perioden 2021-2030 for å oppfylle innsatsfordelings-målet. Kommisjonen håper at en slik fleksibilitet vil bidra til bedre forvaltning av skog- og arealbrukssektoren. Men for å sikre at landene kutter tilstrekkelig i utslippene frem mot 2030, foreslår Kommisjonen å begrense fleksibiliteten fra skog- og arealbrukssektoren ved å dele opp fleksibiliteten i to separate femårs-perioder og samtidig sette et 'tak' på hvor mye fleksibilitet som kan brukes i hver periode. Dette taket tilsvarer 50 prosent av den maksimale nettoreduksjonen som beskrevet i vedlegg 3 til innsatsfordelingsforordningen. Alle landene kan ta i bruk denne fleksibiliteten for å oppnå innsatsfordelings-målet, mens land med høye jordbruksutslipp får bruke en høyere andel av fleksibiliteten, fordi Kommisjonen erkjenner at det er et lavere utslippsreduksjonspotensial i jordbrukssektoren. For Norges del utgjør denne fleksibiliteten maksimalt 0,8 millioner tonn for hver av periodene 2021-2025 og 2026-2030. Kommisjonen foreslår også å etablere en ny reservemekanisme basert på 'ubrukte' optak i perioden 2026-2030.

Denne tilleggsreserven opererer da som en forsikring og vil bare tas i bruk dersom EU oppnår 2030-målet sitt om minus netto 55 prosent utslipp, og at man ikke overgår 'taket' man har satt for bruk av opptak mot målet i klimaloven (som er på 225 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter). Det er derimot frivillig å delta i denne reservemekanismen, og land som ikke ønsker å bidra med eller bruke kvoter herfra må informere Kommissjonen om dette innen seks måneder etter den nye innsatsfordelingsforordningen har trådt i kraft.

Om landene derimot overoppfyller innsatsfordelings-målet vil de kunne bruke deler av dette overskuddet mot oppfyllelse av målet for skog- og arealbrukssektoren. For land som ikke klarer å overholde målet for skog- og arealbrukssektoren kan de, i tillegg til å bruke innsatsfordelings-overskuddet, kjøpe kvoter fra andre land som har overoppfyllt sin forpliktelse. Under forslaget vil landene også kunne bruke en definert andel av fleksibilitetsmekanismen som går på tvers av pilarene i klimaregelverket, gitt at det oppjusterte opptaks målet for skog- og arealbrukssektoren på -310 millioner tonn er oppnådd i EU. I verste fall kan land også be om å bruke en ekstra andel av denne overordnede fleksibilitetsmekanismen, gitt at landet har brukt alle andre fleksibilitetsmekanismer og det overordnede opptaks målet om -310 millioner tonn er nådd.

### 3.6 Mulige implikasjoner for Norge

Forslaget til ny innsatsfordelingsforordning representerer ikke radikale endringer for Norge. Et oppjustert mål betyr i realiteten en relativt liten endring i utslippsbudsjettet og fleksibilitetsmekanismene for å oppnå målet består. Selv om den norske høringsfristen for forslaget var kort og høringsinnspillene derfor nok ikke er representative, viser de uansett en relativt bred støtte til forslaget. Støtten ser også ut til å favne forslaget om nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg. Denne støtten står i kontrast til motstanden til flere EU-medlemmer, som f.eks. Frankrike. Som nevnt i kapittel 2, er det en bekymring for at det nye kvotesystemet vil føre til økte priser for oppvarming av bygg og drivstoff for forbrukere, og at dette vil spesielt ramme utsatte grupper. Man er derfor redd for nye motstandsbevegelser som 'de gule vestene' i Frankrike. Det kan tenkes at det nye kvotesystemet også kan bli kontroversielt i Norge om norske forbrukere også opplever økte priser. Drivstoffpriser og sammenhengen mellom sosiale forskjeller og distriktspolitikk var for eksempel et sentralt tema i årets valgkamp. Om det blir tydelig at en prisøkning skyldes EU-politikk kan det også bidra til å mobilisere motstand mot EU-samarbeidet. Derimot vil motstand også avhenge av hvordan prisøkningen behandles politisk i Norge, for eksempel om den utjevnes av en reduksjon i andre skatter og avgifter eller kompenseres for av andre virkemidler. Om prisen utjevnes av tilsvarende reduksjon i andre skatter og avgifter forsvinner derimot mye av den tiltenkte klimaeffekten. Sosial rettferdighet vil uansett bli et større tema også i Norge som følge av det nye kvotesystemet.

Et ubesvart spørsmål, og noe som er en bekymring for deler av norsk næringsliv, er hvordan en CO<sub>2</sub>-pris som følge av et nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg vil sammenfalle med den eksisterende CO<sub>2</sub>-avgiften i Norge. Norge har en relativt høy CO<sub>2</sub>-avgift i forhold til mange andre land. Om CO<sub>2</sub>-prisen fra det nye kvotesystemet legges på toppen av CO<sub>2</sub>-avgiften kan det slå uheldig ut på konkurransekraften til deler av norsk næringsliv. Om CO<sub>2</sub>-prisen derimot innlemmes i den eksisterende CO<sub>2</sub>-avgiften slik at den totale kostnaden ikke øker, vil det være økonomisk gunstigere for næringslivet, men kan redusere utslippsreduksjonspotensialet. Prisen på CO<sub>2</sub> demonstrerer hvordan det kan oppstå komplikasjoner når veitrafikk og bygg dekkes både av innsatsfordelingsforordningen og et nytt kvotesystem. En mulig ytterligere komplikasjon er hvordan utslippsreduksjonene vil rapporteres på tvers av de to systemene, hvor man må unngå dobbelttelling.

Det er også viktig å understreke at selv om Kommissjonens forslag utgjør en relativt liten endring i utslippsbudsjettet til Norge vil det uansett være svært krevende å oppnå innsatsfordelingsmålet. I

rapporten 'Klimakur 2030' utredet flere fagetater<sup>3</sup> ulike tiltak og virkemidler for å oppnå minst 50 prosent reduksjon i ikke-kvotepliktige utslipp i 2030. 50 prosent-målet var utredet for å gi regjeringen litt handlingsrom til å oppnå målet det hadde satt seg på 45 prosent utslippskutt. Rapporten viser hvor krevende måloppnåelse uansett vil være. Det er ikke mange tiltak foreslått i rapporten som kan utelates om Norge skal redusere utslippene i ikke-kvotepliktig sektor med 45 prosent. Dette inkluderer dyre CCS-tiltak og mer kontroversielle tiltak som å redusere inntaket av rødt kjøtt. Om Norge får et oppjustert mål for innsatsfordelingsforordningen på 50 prosent vil man måtte gjennomføre enda flere tiltak for å tette utslippsgapet. 'Klimakur 2030' viser derfor den store utfordringen Norge står overfor. Rapporten understreker også at det haster med å redusere utslippene om målet skal nås. For eksempel viser de at om alle tiltakene i rapporten iverksettes ett år senere enn lagt til grunn i rapporten vil det samlede utslippsreduksjonspotensialet i perioden 2021-2030 reduseres med om lag 7 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Med behov for inngående og raske utslippsreduksjoner vil man få en fornyet diskusjon om hvor kuttene skal tas og ikke minst hvordan dette gjennomføres på en sosialt rettferdig måte.

Norge bør også være varsom med å legge opp til mye bruk av fleksibilitet for å oppnå målet. Selv om fleksibilitetsmekanismene bevares i det nye forslaget er det flere faktorer som kan gjøre det krevende for Norge å ta disse i bruk fremover. For det første vil de aller fleste landene få oppjustert sine mål og dermed ha mindre overskudd til å selge. Den nye reservemekanismen blir også bare tilgjengelig i den siste delen av perioden (2026-2030), er frivillig å delta i (altså land kan velge å ikke selge kvoter) og fordrer at målene i EUs klimalov er oppfylt (noe som utvilsomt vil være en utfordring). Som beskrevet i kapittel 4 vil det også være svært krevende for Norge å oppfylle målet for skog- og arealbrukssektoren. Med andre ord er det lite trolig at det vil være et overskudd fra denne sektoren som Norge kan bruke til å oppnå innsatsfordelingsmålet.

---

<sup>3</sup> Rapporten, utgitt i januar 2020, ble utarbeidet av Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova.

## 4 Arealbrukssektoren (LULUCF)

Som en del av 'Klar for 55' la Europakommisjonen fram et forslag til nytt regelverk for bokføring av utslipp og opptak i arealbrukssektoren (Land use, land-use change and forestry – LULUCF). Europakommisjonen legger betydelig vekt på arealbrukssektoren i arbeidet med å nå det overordnede klimamålet, med viktige implikasjoner for Norge.

### 4.1 Begrunnelse for forslaget

Forslaget tar tak i de delene av eksisterende regelverk som Kommisjonen mener gjør det utfordrende for arealbrukssektoren å bidra til å nå det overordnede klimamålet:

Nettoopptaket i arealbrukssektoren er avtakende, og forslaget legger opp til å snu trenden, og øke opptaket i sektoren.

Gjeldende regelverk er vurdert å være komplisert og uoversiktlig, spesielt gjelder det arbeidet med referansebaner for skog, men også andre deler av bokføringsregelverket. Kommisjonen vil forenkle det hele.

Videre er jordbruksrelaterte utslipp fordelt over flere regelverk i EUs rammeverk for klima. Utslipp og opptak av CO<sub>2</sub> og utslipp av CH<sub>4</sub> (metan) fra jordbruksjord (dyrket mark og beite) rapporteres i arealbrukssektoren. Andre klimagasser i jordbruket rapporteres i jordbrukssektoren, og reguleres av Innsatsfordelingsforordningen. Kommisjonen mener at det er et potensiale for en mer samlet tilnærming til klimainnsatsen i jord- og skogbruk. Forslaget legger derfor opp til å samle disse sektorene etter 2030 i en egen kategori, 'Agriculture, Forests and Other Land Use – AFOLU'.

I forslaget til regelverk for arealbrukssektoren er det gjennomgående at sektoren vil være avgjørende for at EU skal nå sitt overordnede klimamål. Det blir ingen 'Klar for 55' uten økte bidrag fra en samlet arealbrukssektor. Kommisjonens ambisjon uttrykkes blant annet på denne måten: *'From 2036 onwards, the combined sector will need to generate further carbon removals to balance remaining emissions in other sectors, based on a robust carbon removal certification system'* (Europakommisjonen 2021f).

### 4.2 Arealbrukssektoren i 'Klar for 55' – tidslinje

Forslaget skisserer ulike faser for endringer i regelverket:

I Parisavtalens første forpliktelsesperiode, 2021-2025, vil regelverket bli tilnærmet som i dag med bruk av bokføringskategorier og referansebane for forvaltet skog. Målet om netto-null i sektoren beholdes.

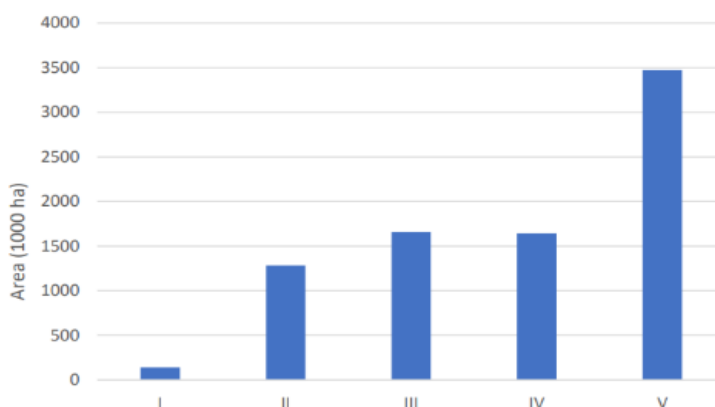
Etter en nærmest uendret situasjon i den første femårsperioden foreslår Kommissjonen at EU i den andre femårsperioden (2026 – 2030) går bort fra bokføringskategoriene i dagens regelverk<sup>4</sup> og går over til arealbrukskategoriene slik de brukes i det nasjonale klimagassregnskapet. Denne endringen er blant annet begrunnet i ambisjonen om å forenkle. Forslaget innebærer at målet for nettooptaket økes til 310 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2030. Faktisk nettooptak i dag er nær 268 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Det skal også fastsettes et utslipps- og opptaksbudsjett for hvert enkelt land som har utgangspunkt i situasjonen i 2022 (gjennomsnitt 2021-2023) og som ender i målet i 2030. Reduksjonsmålene for medlemslandene blir bindende.

Etter 2030 legger Kommissjonens forslag opp til at jord-, skog og annen arealbruk samles i en felles kategori i regelverket med et eget mål om karbonnøytralitet i 2035. Dette forslaget oppfattes i utgangspunktet som en logisk utvikling for å se jord- og skogbruk mer i sammenheng. Skogsektoren er imidlertid bekymret for at dette ytterligere legger et press på sektoren for å kompensere for utslipp i andre sektorer. Konsekvensene vil avhenge av hvordan dette gjennomføres, og om kravet om karbonnøytralitet blir fastsatt på EU-nivå eller på nasjonalt nivå.

Utover disse endringene legger forslaget opp til at nettooptaket vil fortsette å øke i jord, skog og arealbruk for å nå det langsiktige målet om klimanøytralitet i 2050. Det sies eksplisitt i forslaget at arealbrukssektoren forutsettes å kompensere for utslipp i andre sektorer.

Det er stor usikkerhet om betydningen av disse endringene for Norge blant annet fordi tallgrunnlaget i klimagassregnskapet stadig oppdateres med forbedringer i data og metodegrunnlaget. Det er derfor vanskelig å tallfeste virkningene eksakt, men det er mulig å si noe om retningen på endringen.

### 4.3 Skogen i Norge – Høy, og økende andel hogstmoden skog



**Figur 3.** Skogareal i Norge fordelt på hogstklasser. (I skog under etablering, II ungsog, III ung produksjonsskog, IV eldre produksjonsskog og V hogstmoden skog) Kilde: Klima og miljødepartementet (2020).

<sup>4</sup> Disse bokføringskategoriene er: påskoging, avskoging, forvaltet skog, forvaltet dyrket mark, forvaltet beite.

Figur 3 viser hogstklassefordelingen i norsk skog. Hogstklasser er et inndelingssystem for skog etter skogbestandens utviklingstrinn, og er basert på alder og bonitet<sup>5</sup>.

Hogstklasse I og II er skog under foryngelse og ungskog. Her gir veksten et begrenset volum og opptak. Når skogen vokser inn klassene III og IV, som omtales som henholdsvis yngre og eldre produksjonsskog, øker volum og opptak betydelig. I denne fasen vokser skogen raskest.

Hogstklasse V angir hogstmodenhetsalder, og tilveksten begynner etter hvert å avta. En betydelig andel av skogarealet i Norge er nå i hogstklasse V - og andelen øker. Det betyr en nedgang i vekst og opptak i levende biomasse i skog, altså vi får en nedgang i CO<sub>2</sub>-opptak i norsk skog.

#### 4.4 Utviklingen i netto opptak i norsk skog



**Figur 4.** Årlig netto-opptak i millioner tonn CO<sub>2</sub> i levende biomasse (grønn) og mineraljord, død ved og strø modellert med Yasso07 (gul).

Det årlige netto-opptaket i skogen i Norge økte fram til 2009 til over 35 millioner tonn. Årsaken til denne økning i netto-opptaket skyldes i all hovedsak tidligere tiders aktive skogforvaltning og investeringer i skogtiltak. Aktivitet og investeringer er redusert, og etter 2009 har nettoopptaket avtatt. I 2019, som er siste rapporterte år, var det et netto opptak på rundt 23 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. NIBIO har fremskrevet utviklingen, og det som vises i figuren over (figur 4) er referansebanen – Forest Reference Level – slik Norge har meldt dette inn til samarbeidet med EU. Framskrivningen viser fortsatt nedgang i nettoopptaket før det etter hvert stabiliserer seg.

Figuren viser årlig netto-opptak av CO<sub>2</sub> i skog, altså fluksen fra atmosfæren. Rundt 75 % av det årlige opptaket skjer i den levende biomassen. Figuren sier derimot ikke noe om hvor mye karbon

<sup>5</sup> Mål på markas produksjonsevne

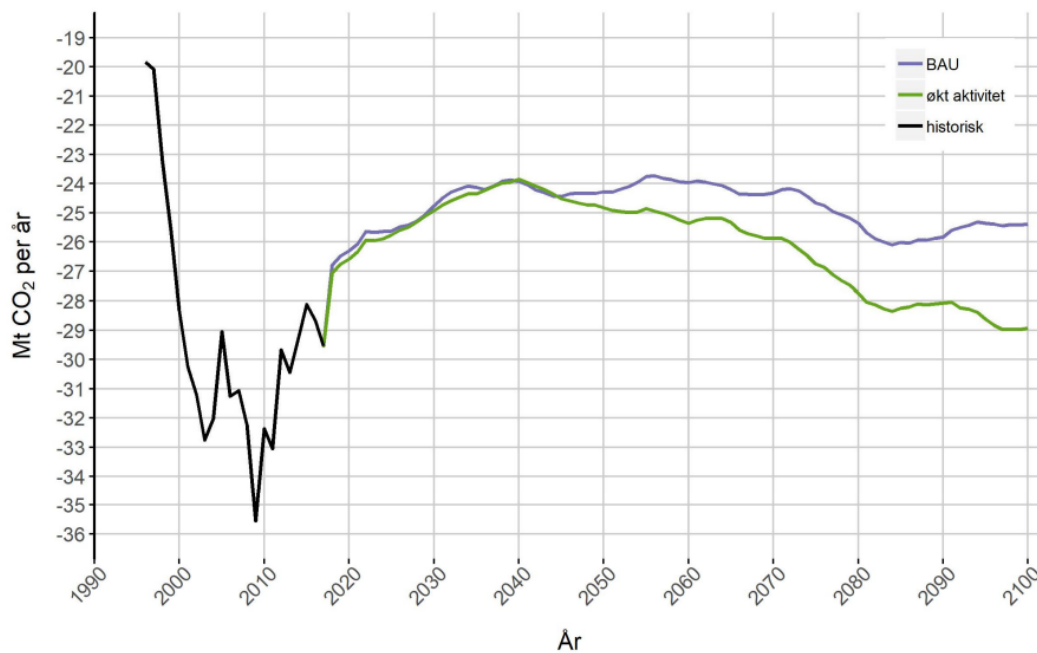


som er lagret totalt. Her er forholdet nær omvendt for størrelsen på karbonlagret – om lag 80 % av karbonet er lagret i jorda. Men endringer her går svært langsomt.

Forslaget til regelverk for arealbrukssektoren medfører et mål om økt nettoopptak samtidig som framskrivningene viser en nedgang i opptaket i den norske arealbrukssektoren i samme periode. Det vil derfor oppstå et gap som må dekket med tiltak for økt opptak eller ved bruk av fleksible mekanismer som er tilgjengelige i det kommende regelverket (artikkel 12 og artikkel 13 i forslaget til regelverk). Generell fleksibilitet (art. 12) og 'kompensasjonsordningen' (art. 13) omtales mer i kapitlet om innsatsfordelingsforordningen og kapitlet om klimarammeverket på tvers (kapitel 3 og 5), men det kan kort nevnes at det etableres en ny kompensasjonsordning for perioden etter 2026 som omfatter alt areal, ikke bare forvaltet skog slik ordningen har vært tidligere. Flere kriterier må være til stede før denne ordningen kan nyttes, blant annet tiltak for å bevare naturlig karbonopptak og planer for å redusere 'natural disturbances'. Uansett vil ikke disse mekanismene i vesentlig grad redusere behovet for konkrete tiltak for økt opptak.

## 4.5 Skogforvaltningens rolle

Størrelsen på opptaket av CO<sub>2</sub> påvirkes av forvaltningen av skogarealene, både gjennom endringer i totalarealet (avskoging og påskoging), og forvaltningen av de eksisterende skogarealene.



**Figur 5.** Effekten av økt aktivitet på allerede implementerte tiltak, som tettere planting (tilskudd), gjødsling (tilskudd), økt oppfyllelse av foryngelsesplikten (ny skog etter hogst) og økt planteforedling i millioner tonn CO<sub>2</sub> per år. 'Business as usual' (BAU)-scenariet illustrerer nivået ved opprettholdelse av dagens aktivitetsnivå (basert på tilskuddstatistikk og andre kilder). Kilde: Søgaard mfl. (2020).

I arbeidet med rapporten 'Klimakur 2030' ble ulike klimatilnæringer i skog vurdert. De fleste klimatilnæringer i skog vil ha begrenset effekt på måloppnåelse på kort sikt (det vil si for målet i 2030), men på lenger sikt (mot slutten av århundret) vil tiltakene kunne ha stor effekt. En økning i planting (økt plantetetthet og økt oppfyllelse av foryngelsesplikten), bruken av foredlet plantemateriale og gjødsling vil samlet kunne gi en økning i årlig netto-opptak av CO<sub>2</sub> på om lag 3,5 millioner tonn

CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2100 sammenliknet med dagens praksis. Potensialet er større enn det som er vist i figuren, da dette kun inkluderer allerede implementerte tiltak.

Den beste kortsiktige strategien for skogens rolle i klimakampen er å tenke langsiktig. Da kan vi endre den langsiktige trenden, og øke det årlige netto-opptaket.

#### 4.6 Tap av karbonrik natur

Nedbygging og nydyrking av skog og myr, som er særlig karbonrike naturtyper, gir betydelige utslipp. Disse utslippene skjer i all hovedsak umiddelbart, og et tiltak som vil ha umiddelbar effekt på netto-opptaket er derfor å redusere tap av slik karbonrik natur.

I klimagassregnskapet under Kyotoprotokollen rapporteres utslippet knyttet til avskoging – når skog omdisponeres til andre formål eller på andre måter går tapt på grunn av menneskelige inngrep. De siste årene er dette karbontapet beregnet til om lag 3 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per år. Til sammenlikning var de samlede utslippene i de andre sektorene i klimagassregnskapet på 49,3 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020.

#### 4.7 Hvordan kan Norge møte målene for arealbrukssektoren? Muligheter for 2030 og konsekvenser for 2050

Hvis vi holder oss i den bestående skogen, kan vi grovt sett gruppere mulige tiltak for å øke netto-opptaket i tre hovedkategorier:

1. Øke tilvekst gjennom ulike skjøtselstiltak<sup>6</sup>, og beholde dagens avvirkningsnivå<sup>7</sup>.
2. Øke det produktive skogarealet. Det kan gjøres gjennom å redusere avskogingen og etablere skog på nye arealer.
3. Redusere avvirkningen. Da vil vi ikke få så stor tilgang på arealer med ungskog med lav tilvekst, og vi vil på kort sikt kunne øke årlig opptak. På lang sikt vil effekten imidlertid være motsatt – årlig opptak vil gå ytterligere ned sammenliknet med referansebanen som vist i figur 5.

Som vist i 'Klimakur 2030'-rapporten er det muligheter til å øke opptaket i skog på lang sikt gjennom økt innsats i skogbehandlingen. Effekten av disse tiltakene (1 og 2 over) på tilveksten er marginale før 2030 (figur 5). Det er først i andre halvdel av dette århundre at virkningene blir av betydning. Tiltakene må imidlertid startes nå. Det er bare redusert avvirkning og å redusere tap av karbonrik natur som vil kunne gi resultater av betydning på kort sikt – og innen 2030. Målsettingene i forslaget til revidert LULUCF-regelverk styrer mot en betydelig økning i netto-opptaket allerede i 2030. Forslaget sier videre at en felles AFOLU-sektor skal være karbonnøytral i 2035 og har mindre spesifikke, men ikke mindre ambisiøse, mål om at arealbrukssektoren skal kompensere utslipp i andre sektorer etter den tid. Vår analyse er at 2030 målet vil bidra til at alternativ 3, redusert avvirkning, vil være det mest aktuelle utfallet dersom Kommisjonens forslag blir gjeldende rett. Det vil ha konsekvenser for den norske sektorens mulighet til å bidra til økt nettoopptak på lang sikt.

<sup>6</sup> Ulike tiltak for å øke skogens vekst, som for eksempel god foryngelse etter hogst, optimalt treslagsvalg, ungskogpleie, nitrogen gjødsling og optimalt hogsttidspunkt (unngå hogst av ung skog).

<sup>7</sup> Avvirkningsnivå er det volum med tømmer som høstes årlig.

Det vil også ha betydning for skogens mulighet til å bidra til andre klimatiltak, som substitusjon av fossile ressurser.

#### **4.8 Mulige virkninger for skog- og ressurspolitikken**

Den samlede virkningen av EGD og 'Klar for 55' går utover det spesifikke rammeverket for klima. Det er en kraftfull endring i retning på politikkområder av stor betydning for skog og annen ressurspolitikk.

EGD og oppfølgingen av mange av forslagene i 'Klar for 55' regulerer aktivitet i skogforvaltningen som formelt sett er medlemslandenes kompetanse. Forslaget 'sentraliserer' derfor betydelige deler av skogpolitikken med klima som begrunnelse. Det er en utvikling som har pågått en stund også med andre begrunnelser, men som blir tydeligere med forslaget til nytt klima- og energiregelverk. Skogrike medlemsland i EU, som Sverige og Finland, er særlig oppmerksomme på denne utviklingen. Det vil også få konsekvenser for norsk skogpolitikk.

## 5 Klimarammeverket på tvers

I en viss grad kan EU-landene bruke kvoter fra kvotesystemet og kreditter fra arealbrukssektoren for å kutte tilsvarende mindre i ikke-kvotepiktig sektor, og omvendt. Denne fleksibiliteten er beskrevet i kapittel 3. I dette kapittelet ser vi på samspillet mellom de tre pilarene i klimaregelverket og mulige implikasjoner av denne fleksibiliteten. Vi trekker også frem overordnede problemstillinger og forhold som blir viktige å følge med på for Norge i tiden fremover.

### 5.1 Forholdet mellom innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren

Som forklart i kapittel 4, foreslår LULUCF-forordningen å øke opptaks målet for arealbrukssektoren til -310 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. EUs klimalov stipulerer et 'tak' på hvor mye av dette opptaket i arealbrukssektoren som kan telles mot det overordnede klimamålet på minus netto 55 prosent. Dette taket er på 225 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Formålet med et 'tak' er å forhindre at land lener seg for mye på arealbrukssektoren for å oppnå klimamålet og gi insentiv til utslippskutt. Samtidig håper Kommisjonen at å kunne telle med opptak fra arealbrukssektoren mot klimamålet vil motivere land til å forvalte arealbrukssektoren bedre, og være et første steg mot klimanøytralitet i 2050.

Flere aktører, deriblant miljøorganisasjoner, mener derimot at 'taket' for hvor mye opptak man kan telle mot klimamålet er relativt høyt, og gir dermed ikke tilstrekkelig insentiv til utslippskutt. Å lene seg for mye på arealbrukssektoren for å oppnå klimamålet kan også være risikabelt. Ekstremvær, skogbrann, barkbilleangrep eller andre storskala forstyrrelser kan gi massivt karbontap. Det er i tillegg fremdeles stor usikkerhet i utslippsregnskapet for arealbrukssektoren da vi har begrenset med data og kunnskap om flere av de viktige biologiske prosessene. Skepsisen reflekteres også i Norge. I norske høringssvar<sup>8</sup> er både skog- og jordbruksnæringene og miljøorganisasjoner samstemte i sin motstand til fleksibiliteten Kommisjonen legger opp til at land kan bruke mellom innsatsfordelingsforordningen og LULUCF-forordningen for å oppnå sine klimamål. Skognæringen er bekymret for at denne fleksibiliteten vil gi insentiv til eller tvinge land til å redusere hogstnivået, mens miljøorganisasjoner er opptatt av å bevare fokus på utslippskutt i andre sektorer og at å lene seg på opptak kan være risikofylt.

---

<sup>8</sup> Offentlig høring av Kommisjonens forslag til tre forsterkede regelverk (ETS, innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbruksregelverket) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/offentlig-horing-av-kommisjonens-forslag-til-tre-forsterkede-regelverk-ets-innsatsfordelingsforordningen-og-skog-og-arealbruksregelverket/id2867120/>

Flexibiliteten mellom de to pilarene forsterker en allerede krevende situasjon for Norge hva gjelder måloppnåelse i arealbrukssektoren for 2030. Som nevnt i kapittel 4, vil det være svært krevende for Norge å øke opptaket i arealbrukssektoren på kort sikt. Norge har en relativt høy andel aldrende skog med avtagende opptak. Skognæringen er derfor bekymret for at det sterke fokuset på 2030-målet fremfor et mer langsiktig perspektiv mot 2050 kan resultere i at man reduserer hogstnivået. For Norge vil det derfor være krevende å balansere måloppnåelse i arealbrukssektoren i 2030 mot opprettholdelse eller utvikling av skognæringen, samtidig som man må iverksette langsiktige tiltak som sikrer økt opptak mot 2050 og videre. I Parisavtalens artikkel 4 pekes det på at det er et langsiktig temperaturmål, og det er omtalt at en skal *‘oppnå en balanse mellom menneskeskapt utslipp fra kilder og opptak av klimagasser i andre halvpart av vårt århundre’*. Tiltak må vurderes i lys av at hovedmålet er langsiktig, selv om konkrete avtaler har kortere tidshorisonter (2030, 2050).

Denne krevende balansegangen gjenspeiles også i EU og EGD som helhet. Klimarammeverket er del av en større klimapakke, ‘Klar for 55’, som i tur er en del av en større pakke som også skal bevare miljø og skape arbeidsplasser. Redusert hogst vil også gi redusert tilgang på fornybare materialer som kan erstatte fossile og fossilintensive materialer (substitusjon). I så måte er det potensielt en ‘mismatch’ mellom klimaregelverket og andre deler av EGD. Gjennom klimaregelverket gir EU sterke insentiver til opptak i arealbrukssektoren og bevaring av skog. Dette står i kontrast til for eksempel fornybardirektivet, hvor EU gir insentiver til økt bruk av skogen og bioenergi for å erstatte fossil energi. Riktignok inneholder fornybardirektivet flere mekanismer som skal sikre at økt bruk av bioenergi ikke går på bekostning av opptak eller biomangfold, som f.eks. bærekraftskriterier for bioenergi, men Kommisjonens forslag har møtt sterk motstand fra spesielt miljøorganisasjoner som er skuffet over at bare 3 prosent av skogområdet som defineres som urskog vernes.

Med økt fokus på opptak i arealbrukssektoren oppstår det også et behov for virkemidler for å oppnå dette og systemer for sertifisering av opptak eller karbonfjerning. Derfor annonserte Kommisjonen i sin jordbruksstrategi (‘Farm to Fork’) at de ville lansere et ‘Carbon Farming’-initiativ, og i handlingsplanen for sirkulærøkonomi annonserte de at et regulatorisk rammeverk for sertifisering av karbonfjerning ville utvikles. Kommisjonen har derfor publisert et veikart for gjenoppbygging av bærekraftige karbonkretsløp (‘restoring sustainable carbon cycles’). En høring om veikartet ble avsluttet i oktober 2021. I første kvartal 2022 vil Kommisjonen også legge ut på høring et veikart om regler for sertifisering av karbonfjerning. Dette er positive steg for å gi insentiv til- og belønne karbonopptak, samtidig som det må balanseres mot usikkerheten i utslippsregnskapet, risikoen ved naturlige forstyrrelser og bevaring av biomangfold. Dette er et regelverk under utvikling som vil være viktig å både følge med på og forsøke å påvirke, for å sikre en best mulig balanse mellom de ulike målene.

## 5.2 Forholdet mellom innsatsfordelingsforordningen og kvotesystemet

Forholdet mellom innsatsfordelingsforordningen og kvotesystemet (og mellom innsatsfordelingsforordningen og energiregelverket) er mindre kontroversielt enn samspillet mellom innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren beskrevet over. Det er likevel verdt å merke seg noen mulige samspillseffekter.

For det første vil utslippsreduksjoner i veitrafikk og bygg i stor grad skje gjennom elektrifisering. Utslippene fra disse sektorene vil derfor gradvis flyttes over i det ordinære kvotesystemet (som forklart i kapittel 2). Det ordinære kvotesystemets tak på utslipp vil dermed være viktig for å sikre at elektrifiseringen ikke fører til større utslipp. Dette er en større utfordring på kontinentet enn i Norge som har en høy andel fornybar energi (og nærmest fullstendig fornybar kraftproduksjon), men er en relevant dynamikk også for Norge, som er en viktig eksportør av kraft.

For det andre vil denne økte elektrifiseringen i transport- og byggsektorene føre til større etterspørsel etter elektrisitet. Igjen er dette en større utfordring på kontinentet, men også i Norge vil man etter hvert få større utfordringer når store deler av økonomien har behov for ny eller økt kraft. Om ikke økt etterspørsel etter kraft motsvares av økt utbygging av fornybar energi kan det lede til høye strømpriser, som er politisk sensitivt. Samtidig er utbygging av fornybar energi også politisk sensitivt, i likhet med utvekslingskabler med utlandet. Her ligger det noen politiske dilemmaer som trolig kommer til å tilta i styrke i årene fremover.

Innstramningen av kvotetaket, og den foreslåtte karbontollen (CBAM), kan også føre til økte priser for næringer som er dekket av innsatsfordelingsforordningen. For eksempel dekkes ikke landbruket og jordbruket direkte av kvotemarkedet, men kostnadene i næringen påvirkes av prisene på innsatsfaktorer som mineralgjødsel og elektrisitet. Dette kan i tur øke kostnadene for f.eks. matproduksjon i Norge, avhengig av i hvilken grad produsentene av innsatsfaktorene greier å omstille seg.

### 5.3 Overordnede betraktninger

Som nevnt er klimarammeverket en del av et større hele. Det er derfor viktig å se det i sammenheng med andre deler av EGD og den omliggende politikken for å bedre forstå dens utvikling, påvirke arbeidet og forberede seg på dens implementering. Her kan det være spesifikke utfordringer for Norge, som kun er med på deler av denne helheten, som EU forsøker å koordinere.

#### Andre deler av EGD

Klimarammeverket må naturligvis sees i sammenheng med andre deler av EGD. Ulike deler av EGD vil ha større eller mindre samspillseffekter med klimaregelverket. For eksempel vil skogstrategien, jordbruksstrategien ('Farm to Fork'), biodiversitetsstrategien og fornybardirektivet som nevnt måtte balanseres mot spesielt LULUCF-forordningen. En fullstendig eller systematisk gjennomgang av alle disse samspillseffektene er ikke mulig i denne rapporten<sup>9</sup>, men vi vil likevel trekke frem noen sentrale elementer.

Forholdet mellom klimaregelverket og energiskattdirektivet blir for eksempel sentralt, hvor man må se på spillet mellom kostnader på kvotepriser og drivstoff. Energiskattdirektivet har som formål å sikre et velfungerende indre marked, for eksempel ved å sette felles minstesatser på avgifter til forskjellige produkter. Direktivet skal oppdateres som en del av EGD for å sikre at den bidrar til oppnåelse av EUs nye klima- og energimål. Det foreslås blant annet endringer i satser og oppheving av fritak. EØS-avtalen omfatter ikke regler på skatte- og avgiftsområdet. Energiskattdirektivet er likevel relevant for Norge fordi EFTAs overvåkinsorgan, ESA, viser til direktivet i sine miljøstøttereigningslinjer. Oppfyllelse av direktivets bestemmelser kan dermed danne grunnlag for at ellers ulovlig statsstøtte blir ansett som lovlig. Statsstøttereigningsverket vil være et sentralt virkemiddel for omstillingen i Norge, spesielt innenfor sektorene som dekkes av innsatsfordelingsforordningen.

Kommisjonen forsøker å få flere regelverk til å trekke i samme retning. Et eksempel på produksiden er forslaget til ny batteriforordning som ble fremlagt i desember 2020 som en del av oppfølgingen av handlingsplanen for sirkulærøkonomi fra mars 2020. Her foreslår man å innføre produktkrav til batterier i EØS-området hvor kriteriene er knyttet til blant annet karbonfotavtrykk, samt rapporteringskrav på livssyklusutslipp. Målet er å stimulere til redusert karbonfotavtrykk for batterier, men komplimenterer også karbontollen (CBAM) som i første runde bare gjelder for utvalgte varegrupper. Slik forsøker Kommisjonen å påvirke omverdenen på flere måter. Et annet eksempel på at EU projiserer sine verdier eksternt er forslaget om at det i EU ikke skal selges

<sup>9</sup> Følgeforskningsprosjektet, som denne rapporten er en del av, vil i 2022 se nærmere på blant annet energiregelverket i EU spesifikt og implikasjoner for Norge, og er dermed omtalt overfladisk her.

produkter knyttet til risiko for avskoging ('Anti-deforestation regulation') som ble lagt frem 17. november 2021. Forslaget krever at importører viser aktsomhet og gjennomfører 'due diligence' på opprinnelsen til mye omsatte varegrupper som soya, storfekjøtt, palmeolje, treprodukter, kakao og kaffe. Felles for de ulike produktreguleringene er at de skal trekke i retning av målene i EGD og samtidig bidra til vekst. Karbontollen er for eksempel også viktig som en inntektskilde for omstillingen i EU.

En annen, men mye mindre omtalt, del av EU-regelverket som det blir viktig å følge med på er Kommisjonens initiativ rundt bedre regulering ('Better Regulation agenda'). Europakommisjonen har i lang tid jobbet med å forbedre måten reguleringer lages på, og dette var en av hovedprioritetene til Kommisjonen i 2015 under Jean-Claude Juncker. Målet er at politikken skal være kunnskapsbasert, forenklet og mer inkluderende. Initiativet rundt bedre regulering har fått fornyet relevans i lys av den 'regulatoriske tsunamien' som EGD representerer. En sentral del av dette initiativet handler om å redusere den regulatoriske byrden, spesielt for små og mellomstore bedrifter. Kommisjonen har derfor introdusert en 'en inn, en ut'-tilnærming som skal sikre at introduksjonen av nye reguleringer avbalanseres med en tilsvarende reduksjon i den regulatoriske byrden på det samme saksområdet, for eksempel ved å fjerne eller harmonisere regelverk. Selv om logikken i tilnærmingen er prisverdig, er det et par faktorer som kompliserer bildet. For det første forutsetter en 'en inn, en ut'-tilnærming at reguleringer er sammenlignbare, noe de ikke alltid er. Dette henger sammen med det andre poenget, nemlig at fjerning eller harmonisering av regelverk ikke nødvendigvis reduserer den regulatoriske byrden, men kan i verste fall øke den siden aktører da også må ta stilling til om fjerningen eller harmoniseringen av det gamle regelverket fører til at man mister viktige beskyttelser, insentiver, virkemidler og lignende. Uansett er dette initiativet en tilleggsdynamikk som man må følge som en del av den 'regulatoriske tsunamien' fra EU.

#### Review-faser

I det foreslåtte klimaregelverket legges det opp til ulike gjennomganger ('reviews') i løpet av perioden frem mot 2030. For eksempel skal nye utslippsbudsjetter for landene fastsettes i innsatsfordelingsforordningen for årene 2026-2030 etter en gjennomgang i 2025. Likeledes skal klimagassregnskapet for skog og arealbrukssektoren gjennomgås i 2025 for å bestemme landenes mål for sektoren i perioden 2026-2030. I slike 'review'-faser bør Norge være særlig aktiv med å formidle hvordan regelverket vil slå ut i Norge og eventuelle utfordringer fra implementeringen i den tidlige fasen. Dette er korte men konkrete mulighetsvindu hvor Norge kan forsøke å påvirke arbeidet.

#### Mulige hestehandler

Som nevnt i kapittel 2 vil det utvilsomt bli tøffe forhandlinger om de ulike delene av klimaregelverket. Likeledes vil klimaregelverket være en del av en større forhandling om 'Klar for 55' og EGD som helhet. Kommisjonen er tydelig på at alle forslagene er en del av en større pakke for å oppnå de overordnede klima- og miljømålene i EGD. Om EU reduserer ambisjonene i deler av pakken, som for eksempel om EU beslutter å ikke etablere et nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg eller ikke etablerer en karbontoll, må disse valgene møtes med økte ambisjoner i andre deler av pakken. I så måte blir det viktig å følge med på disse forhandlingene og mulige 'hestehandler' for å få med motvillige land eller imøtekomme sterke interesser. Saksopplinger vil kunne påvirke medlemslands stillingtaken. Men også selve beslutningsprosedyren i EU kan bli avgjørende. Utfall vil kunne avhenge av om man 'kun' vil trenge kvalifisert flertall blant medlemslandene eller om endelige beslutninger løftes opp til stats- og regjeringssjefene i Det europeiske råd, hvor det kreves enstemmighet. Klima- og energipakken i 2008 ble vedtatt i Det europeiske råd, og det vil trolig bli prosedyren for EGD nå, i alle fall sentrale deler. Dette vil i tilfelle gi 'vetospillere' muligheten for ekstra gjennomslag, selv om EU-lederne vil strekke seg langt for å få til en slags enighet uavhengig av formell beslutningsprosedyre.

Spesielt interessant er hvordan Polen og Ungarn forholder seg til de ulike delene av pakken, og om de bruker sin begrensede vetomakt på ulike områder for å svekke ambisjoner. Polen leder en

allianse av kullavhengige og relativt lavinntekts østeuropeiske medlemsland kritiske til en skjerping av kvotesystemet og høyere kvotepriser. Forholdet mellom disse landene og EU har også tilspisset seg i senere år i takt med svekkelsen av rettstaten i Polen og Ungarn. Dette forholdet tilspisses også internt i EU. For eksempel saksøkte Parlamentet Kommisjonen den 29. oktober 2021, på grunn av det de mener er manglende handling i håndteringen av rettssituasjonen i Polen. Saken sendes til EU-domstolen fordi Kommisjonen ikke tar i bruk rettsmekanismen under EU-budsjettet som innebærer at Kommisjonen kan tilbakeholde eller begrense tildelinger fra EUs langtidsbudsjett (2021-2027 – dette omfatter også EUs gjenoppbyggingsfond).<sup>10</sup> I tillegg overtar Frankrike formannskapet i Rådet til våren, samtidig som presidentvalget skal avholdes i april. Frankrike vil trolig ta en tøffere linje mot Polen, noe som kan tilspisse forholdet ytterligere.

I tillegg vil flere av forslagene berøre arbeid som pågår parallelt i globale fora som Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) og mellom internasjonale handelspartnere og stormakter som USA, Russland og Kina. Det politiske puslespillet framover blir altså preget av en kompleksitet vi knapt tidligere har vært vitne til på klima- og energifeltet.

### Brexit

Et annet forhold som blir viktig å følge med på, og som har vært lite fremtredende i den norske EGD-debatten, er Storbritannias EU-utmeldelse ('Brexit'). Storbritannia har de siste tiårene vært et foregangsland på klima, og en sterk drivkraft for å øke EUs ambisjoner på klima- og energi-feltet. Nå som Storbritannia ikke lengre er med i EU har man mistet en sterk stemme som kan bidra til å sikre eller heve ambisjonsnivået til det presenterte klimaregelverket.

I tillegg har Norge som følge av Brexit fått ett nytt og delvis manglende rammeverk for samarbeid og koordinering med Storbritannia. Et godt eksempel på dette er hvordan norskproduserte batterier som eksporteres fra EU til Storbritannia vil få en ekstra toll på grunn av opprinnelsesreglene i den nye handelsavtalen mellom Storbritannia og EU ('Trade and Cooperation Agreement – TCA), som regner Norge som et tredjeland. Norge vil også møte konkurranse fra Storbritannia på viktige områder for norsk næringsliv som hydrogen og CCS, hvor Storbritannia har vist sterke ambisjoner, for eksempel i sin ti-punkts plan for en 'grønn industriell revolusjon' publisert i november 2020.<sup>11</sup>

Norge og Storbritannia forholder seg også mer og mer ulikt til EUs klimaarbeid. Mens Norge møter klimakrisen med et stadig tettere EU-samarbeid, har Storbritannia gått i motsatt retning og meldt seg ut av viktige ordninger og organer, som kvotesystemet og det europeiske miljøbyrået. Dette kan endre seg over tid, og mange har spekulert i om Storbritannia etter hvert vil bli medlemmer i kvotesystemet igjen, noe TCA holder døren åpen for. Dette spørsmålet tvinges også frem av Kommisjonens foreslåtte karbontoll (CBAM). Det er et åpent spørsmål om hvordan Storbritannia vil forholde seg til CBAM, og miljøkomitéen i Storbritannia lanserte en høring om temaet i september.<sup>12</sup> Storbritannia er utsatt for en karbontoll siden landet eksporterer jern, stål og aluminium til kontinentet, og er foreløpig ikke listet som unntatt fra CBAM. EØS-land og Sveits er derimot unntatt fra CBAM fordi de enten er med i EUs kvotesystem eller fordi de har koblet sitt eget kvotesystem til EUs (i Sveits tilfelle). Fordi Storbritannia har en relativt høy CO<sub>2</sub>-pris gjennom sitt eget kvotesystem vil britiske produkter trolig møte kravene i CBAM og ikke tillegges en toll. Men det vil uansett bety en ekstra regulatorisk byrde å administrere for britene, og for europeiske

<sup>10</sup> 'Parliament files lawsuit against Commission over rule of law mechanism', 29.10.21: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/parliament-files-lawsuit-against-commission-over-rule-of-law-mechanism>

<sup>11</sup> 'The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution': [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/936567/10\\_POINT\\_PLAN\\_BOOKLET.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936567/10_POINT_PLAN_BOOKLET.pdf)

<sup>12</sup> 'EAC launches new inquiry weighing up carbon border tax measures': <https://committees.parliament.uk/committee/62/environmental-audit-committee/news/157728/eac-launches-new-inquiry-weighing-up-carbon-border-tax-measures/>



importører av britiske produkter. Det er også uklart hvordan CBAM relaterer til Brexit-avtalens protokoll om Nord-Irland, siden CBAM trolig vil måtte implementeres i Nord-Irland.

Et relatert spørsmål er hvordan Kommisjonens foreslåtte innlemmelse av shipping i kvotesystemet påvirkes av Brexit. I forslaget dekkes all shipping innad i EU og 50 prosent av reiser inn og ut av EU (for skip større enn 5000 bruttotonn). Her blir Storbritannia en joker og vil ha mye å si for effektiviteten for kvotesystemet, for eksempel om skip reiser innom Storbritannia før andre havner i EU. I rapporten har vi ikke vurdert disse implikasjonene nærmere, men forholdet må følges med på og sees nærmere på når britiske posisjoner blir tydeligere.

#### **Hvordan jobbes det med EGD i Norge?**

EGD er en svært omfattende, tverrsektoriell og sammensatt pakke. Samtidig er tempoet på forslagsfremleggelse og beslutningsprosesser høyt. Høringsfrister er svært korte. EGD er derfor utfordrende å følge med på- og påvirke for norske beslutningstagere og en sektorbasert forvaltning. Det er behov for å diskutere nye måter å jobbe på for at Norge på best mulig måte skal møte utfordringene og ta i bruk mulighetene som EGD representerer. Det er også viktig at Norge får en opplyst og grundig debatt om EU-spørsmål både i Stortinget og i offentligheten, slik at norske beslutninger om eventuell deltagelse i EU-samarbeidet har legitimitet. Arenaer hvor aktører på tvers av miljøer og sektorer kan både bli informert om- og diskutere og samarbeide om EGD-arbeidet vil være nødvendig. Likeledes vil det være behov for tverrsektoriell forskning på problemstillingene. I første omgang kan en mulig løsning være en gjennomgang av hvordan det jobbes med EU-spørsmål i Norge, spesielt i Stortinget og i forvaltningen, for å vurdere om endringer er nødvendig. Et eksempel til etterfølgelse er rapporten til det danske Folketinget fra oktober 2021, med forslag til reform av Danmarks EU-arbeid.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> EU-reformgruppens rapport: 'Folketinget i Europa — Europa i Folketinget - hvordan Folketinget kan styrke sin innflydelse på og parlamentariske kontroll med EU-politikken' <https://www.eu.dk/-/media/sites/euobeta/filer/pdf/eu-reformgruppe-tryk.ashx>

## 6 Oppsummering

Klimaregelverket er en sentral del av 'Klar for 55'-pakken og EUs grønne giv (European Green Deal – EGD). Regelverket består av tre pilarer – kvotesystemet, innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren. I denne rapporten har vi fokusert på de foreslåtte endringene i dette regelverket og mulige implikasjoner for Norge, siden dette vil legge viktige rammebetingelser for norske beslutningstagere og skape muligheter og utfordringer for norsk omstilling til lavutslippssamfunnet.

### Kvotesystemet og innsatsfordelingen mindre kontroversielle

Analysen viser at det ikke er store røde flagg eller radikale endringer for Norge i forslagene for kvotesystemet og innsatsfordelingsforordningen. Dette kan naturligvis endre seg over tid, og vil for eksempel avhenge av hvordan CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen utformes i forhold til karbontollen, og om det nye kvotesystemet for veitrafikk og bygg fører til økt motstand til klimatiltak i Norge som følge av høyere drivstoffpriser. Overordnet ser det uansett ut til å være relativt bred støtte til disse forslagene blant norske aktører.

### Balansegangen mellom kort og lang sikt krevende for Norge

Det som derimot utvilsomt blir krevende for Norge er forslaget for arealbrukssektoren, som allerede er krevende i det nåværende systemet. Kommisjonens forslag legger opp til økt opptak mot 2030. Det er få tiltak i skogbehandling som gir målbar økning i opptak innen 2030. De kan derimot ha betydelig effekt på lengre sikt. For Norge blir det derfor krevende å nå et mål om økt nettoopptak i arealbrukssektoren i 2030 uten en betraktelig reduksjon i avvirkningsnivået. Redusert avvirkning fram mot 2030 vil derimot medføre redusert nettoopptak på lengre sikt. Det kortsiktige fokuset i forslaget kan derfor føre til at tiltak som er fornuftige i et langsiktig perspektiv ikke implementeres. Forslaget vil også ha betydning for den norske skogens mulighet til å bidra til andre klimatiltak, som substitusjon av fossile ressurser. Å redusere tapet av karbonrik natur gir derimot umiddelbar positiv effekt på netto-opptaket.

### Måloppnåelse vanskelig – fleksibilitet lite trolig

Selv med nåværende regelverk blir det svært krevende for Norge å oppnå målene for innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren. Det er derfor lite trolig at Norge vil kunne bruke mye fleksibilitet mellom år i- eller mellom disse to pilarene for å oppnå målene. Likeledes blir det potensielt vanskeligere for Norge å skaffe utslippsenheter fra andre land under det nye forslaget med dets innstramminger.

### Viktig å følge med på det store bildet

For å bedre forstå, påvirke og forberede seg på endringene i klimaregelverket blir det viktig å følge med på samspillet med andre deler av EGD, mulige hestehandler mellom medlemslandene, Brexit og internasjonal politikk. Det politiske puslespillet fremover er preget av en kompleksitet Europa og Norge knapt har opplevd tidligere, og med dette kan det være behov for nye måter å jobbe på.

### EGD en demokratisk utfordring

Hastigheten og omfanget av EGD gjør det krevende for beslutningstagere (både i forvaltningen og næringslivet) å følge med på utviklingen og imøtekomme muligheter og utfordringer på best mulig måte. Likeledes er den tverrsektorielle tilnærmingen i EGD krevende for en sektorisert forvaltning å analysere på en helhetlig og effektiv måte – spesielt når bare deler av EGD er EØS-relevant. EGD representerer derfor en demokratisk utfordring for Norge, og man må sikre gode og legitime

prosesser til tross for de ovennevnte utfordringene. En gjennomgang av hvordan Norge jobber med EU-spørsmål og nye forum for dialog på tvers av sektorer og miljø ville vært formålstjenlig.

Hvordan Norge påvirkes av EGD og hvordan Norge best kan rigge seg i lys av dette, er store og kompliserte spørsmål. Denne rapporten gir et øyeblikksbilde av en liten del av den 'regulatoriske tsunamien' som vil påvirke Norge, men mer og tverrfaglig kunnskap vil trenge i årene fremover.

# Referanser

- Carbon Pulse (2021) 'EU to force importers to pay for emissions from 2026 amid UN warning', 14.07.21:  
<https://carbon-pulse.com/134020/>
- Delbeke, J. & Vis, P. (2020) 'A Way Forward for A Carbon Border Adjustment Mechanism by the EU', European University Institute Policy Brief 2020/06.
- Europakommisjonen (2021a) 'Delivering the European Green Deal' ('Klar for 55') 14.07.21:  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en)
- Europakommisjonen (2021b) COM(2021) 571: "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757"
- Europakommisjonen (2021c) COM(2021) 568: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Social Climate Fund."
- Europakommisjonen (2021d) COM(2021) 564: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism."
- Europakommisjonen (2021e) COM(2021) 555: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement."
- Europakommisjonen (2021f) COM(2021) 554: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review."
- Europakommisjonen (2021g) COM(2021) 551: "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757."
- Europakommisjonen (2021h) "Questions and Answers - The Effort Sharing Regulation and Land, Forestry and Agriculture Regulation" 14.07.21: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3543](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3543)
- Europakommisjonen (2021i) "Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities" 14.07.21:  
[https://ec.europa.eu/clima/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en)
- Europakommisjonen (2020) 'A European Green Deal: Striving to be the first climate-neutral continent'  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)
- Europaparlamentet (2021) 'Parliament files lawsuit against Commission over rule of law mechanism', 29.10.21:  
<https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/parliament-files-lawsuit-against-commission-over-rule-of-law-mechanism>

- Euractiv (2021a) 'Planned EU carbon market reform is 'politically suicidal', warns French MEP', 29.06.21:  
<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/planned-eu-carbon-market-reform-is-politically-suicidal-warns-french-mep/>
- Euractiv (2021b) 'US lawmakers push carbon border tariff similar to EU's CBAM', 22.07.21:  
<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-lawmakers-push-carbon-border-tariff-similar-to-eus-cbam/>
- Folketinget (2021) 'EU-reformgruppens rapport: 'Folketinget i Europa — Europa i Folketinget - hvordan Folketinget kan styrke sin indflydelse på og parlamentariske kontrol med EU-politikken'' <https://www.eu.dk/-/media/sites/euobeta/filer/pdf/euo-reformgruppe-tryk.ashx>
- Fridstrøm, L. & Østli, V. (2021) 'Forsering eller hvileskjær? Om utsiktene til klimagasskutt i veitransporten.' TØI rapport 1846/2021, Transportøkonomisk institutt, Oslo: <https://www.toi.no/publikasjoner/forsering-eller-hvileskjar-om-utsiktene-til-klimagasskutt-i-veitransporten-article37070-8.html>
- HM Government (2020) 'The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution: Building back better, supporting green jobs, and accelerating our path to net zero'  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/936567/10\\_POINT\\_PLAN\\_BOOKLET.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936567/10_POINT_PLAN_BOOKLET.pdf)
- Klima- og miljødepartement (2021a) 'Forsterket kvotesystem 2021-2030'. EØS-notatbasen 22.10.21:  
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/avg/forsterket-kvotesystem-2021-2030/id2878386/>
- Klima- og miljødepartementet (2021b). 'Forsterket innsatsfordeling 2021-2030'. EØS-notatbasen 12.08.21:  
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/avg/forsterket-innsatsfordeling-2021-2030/id2878385/>
- Klima- og miljødepartementet (2021c). 'Offentlig høring av Kommisjonens forslag til tre forsterkede regelverk (ETS, innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbruksregelverket)'. 04.08.21:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/offentlig-horing-av-kommisjonens-forslag-til-tre-forsterkede-regelverkets-innsatsfordelingsforordningen-og-skog-og-arealbruksregelverket/id2867120/>
- Klima- og miljødepartementet (2020) 'National Forestry Accounting Plan for Norway, including forest reference level for the first commitment period 2021-2025'. 09.11.20:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/cd6543b5e7f947cd9a086c3528adc654/norways-national-forestry-accounting-plan\\_2021-2025.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/cd6543b5e7f947cd9a086c3528adc654/norways-national-forestry-accounting-plan_2021-2025.pdf)
- Miljødirektoratet m.fl. (2020). 'Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030'.  
<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/ml1625/ml1625.pdf>
- Politico (2021). 'Germany's fuel-price push divides Brussels as EU sets out climate plans', 14.07.21:  
<https://www.politico.eu/article/germany-europe-road-transport-fuel-price-climate-change-emissions-trading-scheme/>
- Søgaard, G. m.fl. (2020). 'Klimakur 2030 – beskrivelse av utvalgte klimatiltak knyttet til skog' NIBIO Rapport 6(9) 2020.
- UK Parliament (2021) 'EAC launches new inquiry weighing up carbon border tax measures', 26.09.21:  
<https://committees.parliament.uk/committee/62/environmental-audit-committee/news/157728/eac-launches-new-inquiry-weighing-up-carbon-border-tax-measures/>
- Wettestad, J. & Jevnaker, T. (2019). 'Smokescreen Politics? Ratcheting Up EU Emissions Trading in 2017', *Review of Policy Research*, 36:5, 635-659.
- Wettestad, J. & Jevnaker, T. (2016). *Rescuing EU Emissions Trading: The Climate Policy Flagship*, Basingstoke: Palgrave.

Rapporten bygger også på flere artikler fra Carbon Pulse, ENDS Report, ENDS Europe og Energi og Klima.

**CICERO** is Norway's foremost institute for interdisciplinary climate research. We help to solve the climate problem and strengthen international climate cooperation by predicting and responding to society's climate challenges through research and dissemination of a high international standard.

CICERO has garnered attention for its research on the effects of manmade emissions on the climate, society's response to climate change, and the formulation of international agreements. We have played an active role in the IPCC since 1995 and eleven of our scientists contributed the IPCC's Fifth Assessment Report.

- We deliver important contributions to the design of international agreements, most notably under the UNFCCC, on topics such as burden sharing, and on how different climate gases affect the climate and emissions trading.
- We help design effective climate policies and study how different measures should be designed to reach climate goals.
- We house some of the world's foremost researchers in atmospheric chemistry and we are at the forefront in understanding how greenhouse gas emissions alter Earth's temperature.
- We help local communities and municipalities in Norway and abroad adapt to climate change and in making the green transition to a low carbon society.
- We help key stakeholders understand how they can reduce the climate footprint of food production and food waste, and the socioeconomic benefits of reducing deforestation and forest degradation.
- We have long experience in studying effective measures and strategies for sustainable energy production, feasible renewable policies and the power sector in Europe, and how a changing climate affects global energy production.
- We are the world's largest provider of second opinions on green bonds, and help international development banks, municipalities, export organisations and private companies throughout the world make green investments.
- We are an internationally recognised driving force for innovative climate communication, and are in constant dialogue about the responses to climate change with governments, civil society and private companies.

CICERO was founded by Prime Minister Syse in 1990 after initiative from his predecessor, Gro Harlem Brundtland. CICERO's Director is Kristin Halvorsen, former Finance Minister (2005-2009) and Education Minister (2009-2013). Jens Ulltveit-Moe, CEO of the industrial investment company UMOE is the chair of CICERO's Board of Directors. We are located in the Oslo Science Park, adjacent to the campus of the University of Oslo.