

°CICERO

Report 01:24

EU's klimaregelverk vedtatt: Hva nå for Norge?

Fay M. Farstad, Universitetet i Bergen
Merethe Dotterud Leiren, CICERO
Marie Byskov Lindberg, CICERO
Erlend A. T. Hermansen, CICERO
Jørgen Wettestad, FNI
Gunnhild Sjøgaard, NIBIO
Knut Øistad, NIBIO

Tittel	EUs klimaregelverk vedtatt: Hva nå for Norge?
Forfattere	Fay M. Farstad, Universitetet i Bergen Merethe Dotterud Leiren, CICERO Marie Byskov Lindberg, CICERO Erlend A. T. Hermansen, CICERO Jørgen Wettestad, FNI Gunnhild Sjøgaard, NIBIO Knut Øistad, NIBIO
Abstract	I 2023 ble de såkalte 'trilogforhandlingene' mellom Europakommisjonen, Rådet og Europaparlamentet om klimaregelverket og de fleste tilhørende forslag konkluderte og regelverkene vedtatt. Disse rettsaktene er en sentral del av EUs grønne giv og politikkpakken 'Klar for 55'. Dette er tredje og siste rapport i en serie, som forklarer utviklingen i regelverksendringene og analyserer mulige implikasjoner for Norge. Vi finner at regelverksendringene i seg selv ikke byr på radikale endringer for Norge, selv om alt ikke er like uproblematisk. Endringene presenterer både muligheter og utfordringer. Men samlet er EUs grønne giv, med dets hastighet og tverrsektorielle tilnærming, krevende for Norge. Den videre implementeringen av vedtakene i EU betyr også at 'den regulatoriske tsunamien' ikke har forsvunnet – og for Norge blir den bare større gitt det store etterslepet på implementeringen av EU-regelverk. Vi understreker derfor viktigheten av økt debatt og forskning omkring Norges klimasamarbeid med EU.
Quality manager	Torbjørge Jevnaker Niklas Kalvø Tessem
Utgiver	CICERO
Sted og dato	Oslo, 2. februar 2024
Finansieringskilde	Norges forskningsråd
Prosjekt	DEAL - Å styre under turbulente forhold: EUs grønne giv og implikasjoner for Norge (Prosjektnr. 335505)
Prosjektleder	Merethe Dotterud Leiren
Forsidebilde	EU-kommisjonen

Innhold

Innledning	2
1. Kvotesystemet og karbontoll	6
1.1 Kvotesystemet (ETS)	6
1.2 Innlemmelse av skipsfart i kvotesystemet	8
1.3 Eget kvotesystem for bygg, transport og småindustri (ETS 2)	9
1.4 EUs karbontoll (CBAM)	11
2. Innsatsfordelingsforordningen (ESR)	15
2.1 Nye mål	15
2.2 Nye utslippsbudsjett	16
2.3 Endringer i fleksibilitet	17
2.4 Beholder veitrafikk og bygg (også) under innsatsfordelingsforordningen	19
2.5 Vedtaket oppsummert	20
2.6 Mulige implikasjoner for Norge	20
3. Arealbrukssektoren (LULUCF)	23
3.1 Gjeldende regelverk	23
3.2 Revisjon av regelverket for utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren	23
3.3 Mulige implikasjoner for Norge	25
4. Energi i Klar for 55-pakken	28
4.1 Fornybardirektivet	29
4.2 Energieffektiviseringsdirektivet	33
4.3 Bygningsenergidirektivet	35
5. Oppsummering	38
Referanser	41

Innledning

EUs grønne giv, eller «European Green Deal», er EUs grønne vekststrategi. Da Europakommisjonens (heretter: kommisjonens) president, Ursula von der Leyen, la frem EUs grønne giv 11. desember 2019, presenterte hun hvordan EU skal nå sine ambisiøse klima- og miljømål, samtidig som det legges til rette for å skape nye grønne arbeidsplasser. EUs grønne giv forsøker å ta EUs klima- og miljømål som utgangspunkt i utforming av all politikk, og er også fulgt opp av en klimalov som nedfeller dette prinsippet. EUs grønne giv er derfor en svært kompleks og sammensatt plan, som går på tvers av sektorer og initiativ. Her er tanken at alle virkemidler dra i samme retning.

Siden fremleggelsen i 2019 har kommisjonen også lagt frem andre store initiativ som henger tett sammen med EUs grønne giv. Krisepakken i lys av Covid-19 pandemien, *Next GenerationEU*, og *REPowerEU*-planen i lys av krigen i Ukraina, er eksempler på hvordan EU møter nye utfordringer og samtidig utnytter kriser som muligheter, ved å gjenoppbygge økonomien og omstille energisystemet på en grønnere måte.

Som en del av EUs grønne giv presenterte kommisjonen «Klar for 55» («Fit for 55»)-pakken 14. juli 2021. Pakken inneholdt forslag til nye eller reviderte regelverk som til sammen skal sørge for at EU gjøres klar for å nå den europeiske klimalovens mål om et kutt i klimagasser på netto 55 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030. Figur 1 gir en oversikt over hvilke lover og regler klimapakken inneholder.¹



Figur 1 Oversikt over Klar for 55-pakken (kilde: Europakommisjonen, 2021)

¹ Bygningsenergidirektivet er ikke med i Figur 1, da det ble lagt til senere enn da Klar for 55 først ble lansert.

En sentral del av Klar for 55-pakken er *klimaregelverket*. Klimaregelverket består av tre pilarer:

- **Det europeiske kvotesystemet (EU Emission Trading System - ETS)** som blant annet regulerer utslipp fra industri, kraftproduksjon, petroleumsvirksomhet og luftfart.
- **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.
- **Regelverk om bokføring av utslipp og opptak i arealbrukssektoren.** Denne pilaren omtales også som LULUCF-forordningen (Land use, land-use change, and forestry - **LULUCF**).

Klar for 55-pakken oppjusterer ambisjonsnivået i klimaregelverket, men utvider det også – for eksempel ved å introdusere et nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg (ETS2) og en ny karbongrensejusteringsmekanisme (CBAM), ofte omtalt som en karbontoll. Fornybar energi og energieffektivisering er også sentrale deler av EUs klimapolitikk, slik at Klar for 55-pakken også inneholder en rekke endringer i energirelaterte rettsakter. Dette gjelder særlig **fornybardirektivet**, **energieffektiviseringsdirektivet** og **bygningsenergidirektivet**. Da fossil energi er den største kilden til klimagassutslipp i EU, er omstilling til fornybar energi og økt energisparing viktige bidrag for å nå klimamålet. Krigen i Ukraina og energikrisen som fulgte har også satt sitt preg på EUs energi- og klimapolitikk. Kort tid etter invasjonen lanserte kommisjonen sin REPowerEU-plan, med flere tiltak for å redusere EUs avhengighet av import fra Russland (se egen faktaboks på s. 32).

Mye av dette påvirker Norge. Norge er tett knyttet til EU gjennom EØS-avtalen samt samarbeid på en rekke politikkområder. Norge har vært en del av EUs kvotesystem siden 2008 og inngikk i 2019 en avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030, som sørget for norsk samarbeid på de to resterende pilarene, ESR og LULUCF². Støre-regjeringen har gjentatte ganger bekreftet at de ønsker å videreføre 2019-avtalen og klimasamarbeidet med EU, og flertallet på Stortinget har signalisert det samme. Utformingen og implementeringen av Klar for 55-vedtakene legger derfor viktige rammebetingelser for norske myndigheter og næringsliv i flere år fremover, og skaper både muligheter og utfordringer for norsk omstilling til et lavutslippssamfunn.

I desember 2021 publiserte forskere fra CICERO, FNI, NIBIO og TØI en rapport³ som ga et tidlig blikk på kommisjonens foreslåtte endringer av klimaregelverket og tilhørende forslag, og analyserte mulige implikasjoner for Norge. Dette ble fulgt opp av en ytterligere rapport høsten 2022⁴, som så på hvordan rådet og Europaparlamentet (heretter: parlamentet) behandlet de ulike klimaregelverksforlagene og oppdaterte analysene i 2021-rapporten, også i lys av

² Samarbeidet med EU innen ESR og LULUCF er et såkalt protokoll 31-tillegg til EØS-avtalen, som er et frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Det innebærer at det ikke er automatisk i at avtalen blir videreført når betingelsene endres (slik som ved introduksjonen av Klar for 55-pakken), og Stortinget må gi sitt samtykke til hvorvidt og i så fall på hvilke vilkår samarbeidet skal videreføres.

³ [Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge](#)

⁴ [EUs grønne giv: Status etter sommeren 2022 og mulige implikasjoner for Norge](#)

krigen i Ukraina og REPowerEU-planen. Nå er de såkalte «trilogforhandlingene» mellom kommisjonen, rådet og parlamentet konkludert og regelverk vedtatt. Denne rapporten utgjør derfor den tredje i rekken, og «slutter sirkelen» ved å analysere de endelige vedtakene som ble fattet i EU i løpet av 2023. Her oppsummerer vi analysene fra de to forrige rapportene og vurderer om bildet har endret seg for Norge i lys av de endelige vedtakene. Enkelte forhold, som for eksempel norsk deltagelse i ulike deler av regelverket, er fremdeles uklare. Rapporten utgjør ikke en systematisk analyse, men vi trekker frem de viktigste delene av det som er vedtatt, med spesielt fokus på klimaregelverket og energilovgivningen, særlig delene som omhandler fornybar energi og energisparing, som for eksempel fornybardirektivet, energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet. Vi har ikke sett spesifikt på rettsaktene om transport og alternativt drivstoff.

Sammendrag av statusrapport 1

Farstad et al. (2021) så på kommisjonens foreslåtte endringer av klimaregelverket og mulige implikasjoner for Norge. Rapporten analyserte også tilhørende forslag, herunder forslaget om å innlemme skipsfart i kvotesystemet, etableringen av et nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg (ETSII) og forslaget om en ny karbontoll (CBAM). Rapporten viser hvordan forslagene for kvotesystemet og innsatsfordelingsforordningen ikke utgjør radikale endringer for Norge, mens forslaget for arealbrukssektoren er mer kontroversielt. Forfatterne advarer om at det vil være krevende for Norge å nå målene for innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren, og at Norge bør være varsom med å legge opp til mye bruk av fleksible mekanismer. EUs grønne giv og det omkringliggende politiske landskapet er komplekst og utfordrer eksisterende måter å jobbe på. Forfatterne understreket at det blir viktig å følge med på samspillseffekter med andre deler av EUs grønne giv, hestehandler mellom land, Brexit og internasjonal politikk. Rapporten var et samarbeid mellom CICERO, FNI, NIBIO og TØI, finansiert av følgeforskningsprosjektet PLATON EGD (PLATON, Plattform for offentlig og nasjonalt tilgjengelig kunnskap om klimapolitikk, Prosjektnummer 295789).



Sammendrag av statusrapport 2

Farstad (2022) tok utgangspunkt i posisjonene som rådet og parlamentet vedtok i juni og juli 2022, som deretter skulle tas videre til trilogforhandlinger hvor kommisjonen, rådet og parlamentet har mål om å komme til enighet. Rapporten ser på hvordan rådet og parlamentet har behandlet de ulike forslagene, og gir noen indikasjoner på mulige implikasjoner for Norge. Den beskriver også innholdet i REPowerEU. Farstad konkluderer med at alle forslagene ser ut til å bli vedtatt, uten radikale endringer fra kommisjonens opprinnelige forslag. Rådet beholder stort sett anbefalingene fra kommisjonen, mens parlamentet skrur opp ambisjonene. Hvor kontroversielle forslagene blir for Norge avhenger derfor av trilogforhandlingene. Krigen i Ukraina øker heller enn demper ambisjonene i den grønne given. Tempoet og detaljnivået i EUs energiplaner står i sterk kontrast til Norges. Rapporten ble finansiert av strategiske midler på CICERO.



Denne rapporten er en del av forskningsprosjektet DEAL («Å styre under turbulente forhold: EUs grønne giv og implikasjoner for Norge»).

Strukturen på rapporten er som følger:

- Kapittel 2 omhandler kvotesystemet og tilhørende forslag og er hovedsakelig forfattet av FNI.
- Kapittel 3 omhandler innsatsfordelingsforordningen og er hovedsakelig forfattet av UiB og CICERO.
- Kapittel 4 omhandler arealbrukssektoren og er hovedsakelig forfattet av NIBIO. Kapittel 5 omhandler energi og er hovedsakelig forfattet av CICERO.

Det siste kapitlet om overordnede betraktninger er hovedsakelig forfattet av UiB. Alle forfatterne har bidratt til og kommentert på alle deler av rapporten som utgjør et samarbeid.

Rapporten er kvalitetssikret av Torbjørg Jevnaker (CICERO) og Niklas Kalvø Tessem (Fornybar Norge). Vi ønsker også å takke referansegruppen i DEAL-prosjektet for gode innspill og kommentarer på seminar 29. november 2023. Eventuelle feil og mangler er derimot forfatternes egne.

1. Kvotesystemet og karbontoll

1.1 Kvotesystemet (ETS)

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. Taket settes basert på EUs overordnede klimamål. Under dette taket er utslippene delt opp i kvoter. En kvote gir tillatelse til å slippe ut 1 tonn CO₂. Disse tillatelsene (eller kvotene) kan kjøpes og selges fritt i markedet. I kvotesystemet vet man hvor mye utslippene vil bli redusert med på grunn av taket, men ikke til hvilken pris. Prisen avgjøres av hvor mange som ønsker å kjøpe og selge. Markedets forventninger til fremtidige utslippsmål og antall kvoter som vil være tilgjengelig har vist seg å være svært viktig for kvoteprisen. I EU har problemet lenge vært at taket var satt for høyt i forhold til den faktiske utviklingen av klimautslipp. Man har derfor 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 utslippskutt gjennom 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.

Endelig vedtak i rådet, som kom 25. april 2023, ble at utslippene innenfor kvotepliktig sektor skal kuttes med 62 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005-nivå; et perfekt EU-kompromiss midt mellom kommisjonen, medlemslandene og parlamentet. Et mer ambisiøst utslippsreduksjonsmål for kvotesystemet skal oppnås gjennom en sterkere årlig reduksjon av kvoter: i to omganger slik som foreslått av parlamentet med 4,3 prosent i perioden 2024-27 og 4,4 prosent i perioden 2028-30. Også engangskuttet foreslått av kommisjonen og støttet av rådet på 117 Mt deles opp i to, med 90 Mt i 2024 og 27 Mt i 2026. Dette kan tolkes som et ledd i å myke opp det ellers økte ambisjonsnivået og presset på industrien noe. Markedsstabilitetsreserven (MSR), som er et viktig redskap for å få bukt med overskudd av kvoter, får noen justerte parametere og detaljer, men opprettholder den høye innskuddsraten på 24 prosent også etter 2023.

For en bestemt mengde kvoter skal salgsinntektene finansiere ulike fond som skal støtte omstillingstiltak. I endringene med Klar for 55 får begge de sentrale ETS-

fondene økt finansiering: Innovasjonsfondet økes fra å finansieres fra salget av de nåværende 450 millioner kvoter til 575 millioner kvoter. Høyere kvotepris vil også bidra til å øke sluttsummen. Fondets virkeområde utvides til også å omfatte skipsfart, siden skipsfart nå innlemmes i kvotesystemet, og sektorene som inngår i det nye kvotesystemet for bygg og transport (ETS2) (se detaljer om utvidelse av kvotesystemet under). Moderniseringsfondet økes med auksjonering av ekstra 2,5 prosent kvoter for å støtte klimaomstillingen i land med bruttonasjonalprodukt under 75 prosent av EU-gjennomsnittet. 16. mars 2023 ble det i tillegg vedtatt å opprette en ny hydrogenbank som skal bidra til å oppnå målet satt i REPowerEU-planen om produksjon av 10 millioner tonn grønt hydrogen innen 2030. EUs hydrogensatsning skal primært finansieres av private midler fra medlemsstatene; fordelt i flere auksjonsrunder. Men første runde med støtte til prosjekter i 2023 skal finansieres av 800 millioner euro fra Innovasjonsfondet. Banken må også sees som en del av EUs respons på USAs store subsidiepakke i «the Inflation Reduction Act».

Det er også verdt å merke seg at det nå er vedtatt at alle inntektene som medlemslandene får fra salg av kvoter skal gå til klimatiltak, noe særlig parlamentet har argumentert for. Men alt i alt er dette typiske, intrikate kompromisser hvor de ulike institusjonene har fått ulike typer innrømmelser og hvor «seierherrer» er vanskelig å kåre. Utfallene her må også ses sammen med andre ETS-relaterte utfall.

Som påpekt i de tidligere rapportene, er reformen av det ordinære kvotesystemet på kort sikt stort sett innholdsmessig uproblematisk for Norge. Dog byr utviklingen på administrative utfordringer fordi flere lovverk og departementer berøres. Myndighetene har også svært kort tid til å få relevante regelverksendringer vedtatt i Norge - over 30 rettsakter som omhandler det utfyllende ETS-regelverket må for eksempel innlemmes i EØS-avtalen, og flere måtte innlemmes allerede i 2023 om Norge skulle implementere endringene parallelt med EU. Endringer i klimakvoteloven er for eksempel nå vedtatt⁵, og 8. desember besluttet EØS-komiteen å innlemme regelverket i EØS-avtalen. Dermed rakk Norge å bli med på utvidelsen av kvotesystemet til skipsfart fra starten 1. januar. Skjerpningen av ambisjonene og en høyere kvotepris vil på kort sikt gjøre norsk gass eksport enda mer konkurransedyktig i forhold til kull. Men på lengre sikt peker denne utviklingen i en retning hvor olje og gass blir mindre attraktivt. Tilstrømmingen i ETS øker også trykket for å kutte i Norge, siden mer knapphet på kvoter og en høyere kvotepris gjør det mer attraktivt å kutte hjemme - selv om sammenhengene her er komplekse. Opprettelsen av hydrogenbanken må sies å være godt nytt for Norge, gitt vår gass eksport og den økende interessen i sentrale EU-land for import av hydrogen. Men norsk tilgang til midlene fra hydrogenbanken forutsetter aksept av de øvrige endringene av kvotesystemet i denne runden.

⁵ Vedtatt til lov om endringer i klimakvoteloven (endret virkeområde m.m.)

Tabell 1 Hovedtrekkene i kvotesystemet (ETS). Tabellen viser hvordan de ulike organene har behandlet forslaget og det endelige vedtaket. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Bygger på tabellene i Farstad (2022).

	Kommisjonen	Ministerrådet	EU-parlamentet	Endelig vedtak
Mål	-61%	-61%	-63%	62 %
LRF	4,2%	4,2%	4,4% (2025) 4,5% (2026) 4,6% (2029)	4,3% (2024-27) 4,4% (2028-30)
Engangs-kutt	-117 mill. kvoter i 2023	-117 mill. kvoter i 2023	-70 mill. i 2024 -50 mill. i 2026	-90 mill. kvoter i 2024 -27 mill. kvoter i 2026
MSR	-24% årlig etter 2023	-24% årlig etter 2023	-24% årlig etter 2023	-24% årlig etter 2023
Annet				Auksjonsinntekter brukes på klimatiltak; Innovasjonsfondet økes og utvider virkeområde; Moderniseringsfondet økes

1.2 Innlemmelse av skipsfart i kvotesystemet

Kommisjonen foreslo å innlemme utslipp fra skipstransport i kvotesystemet, og dette er nå vedtatt. Innfasingen innføres gradvis fra 2024, slik at skip på 5000 bruttotonn eller mer må ha kvoter for 40 prosent av utslippene i 2024, 70 prosent i 2025, og 100 prosent fra og med 2026. På reiser i EU må alle utslipp betales for. For skipsfart inn og ut av EU må halvparten av utslippene betales for. Parlamentet ønsket full inkludering fra 2024. Offshoreskip på 5000 bruttotonn eller mer skal rapportere utslipp fra 2025 og inkluderes i ETS fra 2027. Kommisjonen skal innen utgangen av 2026 også vurdere å inkludere skip mellom 400 og 5000 bruttotonn, inkludert offshoreskip, i kvotesystemet.

Parlamentet fikk gjennomslag for å inkludere metan og lystgass i overvåkningssystemet fra 2024 og at det skal tas sikte på å inkludere utslipp av disse gassene fra maritim transport i ETS fra 2026. Alle kvoter auksjoneres, men land med mer enn 15 rederier per million innbyggere (dvs. Hellas, Malta og Kypros) kan få mer av inntektene. I tillegg legges det inn litt fleksibilitet og overgangsordninger for spesielle aktører (f.eks. øyer) og aktiviteter (f.eks. seilaser innenlands til og fra øyer med mindre enn 200 000 innbyggere). Parlamentet fikk ikke gjennomslag for et nytt og eget innovasjonsfond for shipping. Derimot ble skipsfarten som nevnt inkludert som en mulig mottaker av midler fra Innovasjonsfondet.

Som en stor skipsfartsnasjon, får innlemmelsen av skipsfart i ETS betydelige implikasjoner for Norge. Norges Rederiforbund estimerer at norske skip vil måtte betale mellom 2-3 milliarder kroner inn gjennom kvotesystemet. Rederiforbundet har også gitt støtte til fondsideen som er omtalt over, men som ikke fikk gjennomslag i det endelige vedtaket (Finansavisen, 2023). Men utviklingen byr også på muligheter for teknologiekspert, for eksempel relatert til elektriske ferger og for norske bedrifter som satser på hydrogen. Den maritime næringen i Norge har lange tradisjoner for å bruke

hjemmemarkedet for uttesting av nye teknologier, som senere er blitt kommersielle produkter for eksport, som både bidrar med globale klimagevinster og en videreutvikling av den norske maritime klyngen. I proposisjonen om innlemmelse av skipsfarten pekes det på at norsk aksept av kvotereformen kan bidra til å sikre at norske aktører får delta i hydrogenauksjonene under Innovasjonsfondet, som finner sted i første kvartal 2024 (Klima og miljødepartementet 2023; Prop. 3 LS). Inkludering av skipsfarten vil imidlertid også bety byråkratiske utfordringer for både Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet ved at en hel rekke nye aktører underlegges kvoteplikt. Proposisjon 3 antyder at det kan dreie seg om drøyt 300 skip fra 2024 og 130 offshore skip fra 2027. Ca. 35 prosent av de samlede utslipp fra norsk innenriks maritim transport blir kvotepliktige. Ettersom norsk innenriks sjøfart allerede betaler CO₂-avgift på drivstoff vil det kunne foretas justeringer i denne avgiften slik at den samlede karbonprisen vil tilsvare omtrent forslaget fra regjeringen til ny generell avgiftssats for ikke-kvotepliktige utslipp på 1176 kroner per tonn CO₂.

Tabell 2 Hovedtrekk ved innlemmelse av skipsfarten i ETS. Tabellen viser hvordan de ulike organene har behandlet forslaget og det endelige vedtaket. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Bygger på tabellene i Farstad (2022).

	Kommisjonen	Ministerrådet	EU-parlamentet	Endelig vedtak
Innlemmelse	Støttende	Støttende	Støttende	Vedtatt
Omfang	100% intern 50% ekstern over 5000 bt.	100% intern 50% ekstern over 5000 bt.	100% intern 50% ekstern over 5000 bt. 100% fra 2027; rapporteringskrav mindre skip	100% intern 50% ekstern over 5000 bt; CO ₂ -utslipp - Store offshoreskip rapporterer utslipp fra 2025; inkluderes i ETS fra 2027 - Metan og N ₂ O i overvåkningssystemet fra 2024 og i ETS fra 2026 - Vurdere bredere omfang innen utgangen av 2026
Innføring	Trappe opp gradvis til 2026	Trappe opp gradvis til 2026	Fra 2024	Trappe opp gradvis - fra 40% i 2024, 70% i 2025, til 100% i 2026
Forslag		Tilleggskvoter og dispensasjoner for enkelte land og reisetyper	Etablere "Ocean Fund"	Tilleggskvoter og dispensasjoner for enkelte land og reisetyper; ingen Ocean Fund

1.3 Eget kvotesystem for bygg, transport og småindustri (ETS 2)

Som omtalt i de tidligere rapportene, har forslaget om et nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg (ETSII) vært er ett av de mest kontroversielle forslagene i Klar for 55-pakken. Dette skyldes at stigende og høye energipriser og -avgifter har vært et hett politisk tema i flere år nå, symbolisert for eksempel av «gule vester»-opprøret i Frankrike. Dette har også vært og er høyt på dagsordenen i Øst-Europa, med økende nivå av

«energifattigdom». I Klar for 55-prosessene er også ETS2-prosessen spesiell fordi parlamentet i dette tilfellet har vært mer av en bremsekloss og generelt en viktig kilde til å «vanne ut» kommisjonens forslag (se tabell 3).

Det endelige ETS2-vedtaket legger opp til en «oppstrøms» kvoteplikt hvor distributører av drivstoff blir kvotepliktige. Disse ilegges en plikt til å levere kvoter for utslipp fra og med 2027. Dog: hvis energiprisene i 2026 er «eksepsjonelt høye» utsettes innføring av systemet til 2028. Antall kvoter som gjøres tilgjengelig for veitrafikk og bygg i 2030 skal være 42 prosent lavere enn utslippene var i 2005. Det er også verdt å merke seg at utslipp fra mindre industri som ikke omfattes av ETS1 ble inkludert i systemet i løpet av den avsluttende trilogprosessen.

Deler av inntektene fra ETS2 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 forslaget har vært viktig for etter hvert å snu utbredt motstand til aksept fra et flertall både i parlamentet og blant medlemslandene. Den endelige størrelsen er større enn både kommisjonen og medlemslandene så for seg: 86,7 milliarder euro. Den endelige utformingen med hensyn til inntektskilder er et typisk komplekst EU-kompromiss. Sentrale bidrag til finansieringen er 65 milliarder fra auksjonering av ETS2-kvoter og 25% fra «nasjonale ressurser». Rådet fikk medhold for sitt forslag om unntak for aktører som er underlagt tilsvarende eller høyere CO₂-pris nasjonalt. Finansieringen skal gjelde i perioden 2025-2032.

Ett av «oppmykningsforslagene» fra parlamentet gikk på et midlertidig unntak for private boliger og privattransport fram til 2029. Dette fikk man ikke gjennomslag for. Derimot fikk parlamentet gjennomslag for flere prisdempende mekanismer: 1) et pristak på 45 euro, slik at hvis gjennomsnittsprisen på kvoter i ETS2 overstiger dette i mer enn to måneder før 2030 skal 20 millioner kvoter frigjøres fra ETS2 sin egen Markeds Stabilitets Reserve (MSR) for auksjonering; 2) hvis prisen i tre påfølgende måneder er mer enn dobbelt så høy som gjennomsnittsprisen de seks foregående månedene skal det frigjøres 50 millioner kvoter for auksjonering. Innen utgangen av oktober 2031 skal kommisjonen vurdere integrering av ETS1 og 2. Generelt så er nok ETS2 blant de Klar for 55-forslagene som ble mest utvannet i løpet av beslutningsprosessen og hvor høye energipriser og internasjonal politisk «turbulens» slo hardest inn.

Implikasjoner for Norge er koplet til andre deler av Klar for 55-kvotereformen. Gitt at Norge ønsker å være med på andre deler, som inkludering av skipsfarten og hydrogenbanken, har EU satt som betingelse at Norge overfører kvoter til Det sosiale klimafondet verdt om lag 485 millioner 2020-euro over perioden 2025-2032, noe som tilsvarer ca. 5,5 milliarder norske kroner. Derimot har regjeringen ikke tatt stilling til om Norge også skal slutte seg til fondet. Deltakelse i fondet åpner ikke for direkte søknader fra aktører i Norge. Staten kan gjennom dette fondet få delfinansiert nasjonale støtteordninger som kan brukes til å bistå relevante grupper. Regjeringens posisjonsnotat antyder for øvrig at det er 20 norske distributører/importører/ produsenter av flytende brensler, naturgass og biogass som vil omfattes av ETS2, og at systemet vil omfatte anslagsvis 25% av norske klimagassutslipp (Klima og miljødepartementet, 2023). Gitt at ETS2-vedtaket åpner for at land med høy karbonprising kan søke unntak for kvoteplikt, og tatt i betraktning eksisterende CO₂-

avgift i Norge, er det i desember 2023 uavklart om Norge vil søke om et slikt unntak for kvoteplikt eller om man vil søke å få til en kombinasjon av ETS2-kvotepricing og CO₂-avgift⁶.

Tabell 3 Hovedtrekkene ved nytt kvotesystem for veitrafikk og bygg. Tabellen viser hvordan de ulike organene har behandlet forslaget og det endelige vedtaket. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Enkelte endringsforslag hvor effekten er usikker eller nøytral merkes i oransje. Bygger på tabellene i Farstad (2022).

	Kommisjonen	Ministerrådet	EU-parlamentet	Endelig vedtak
Etablering	Støttende	Støttende	Støttende	Vedtatt
Omfang	Distributører/ importører/ produsenter	Unntak frem til 2030 hvis underlagt tilsvarende/høyere CO ₂ -pris	Unntak for privat transport og bygg frem til 2029 + pristak 50EUR	Distributører/ importører/ produsenter; Ikke-kvotepliktig industri inkl. bygg og anlegg; Unntak frem til 2030 hvis underlagt tilsvarende/ høyere CO ₂ -pris;
Mål	Trappes gradvis opp: - 43% ift 2005 i 2030	Trappes gradvis opp: - 43% ift 2005 i 2030	Trappes gradvis opp: - 43% ift 2005 i 2030	- Trappes gradvis opp: -42% ift 2005 i 2030 - ETS2 MSR frigir 20 mill. kvoter hvis prisen overstiger 45 euro i mer enn to mnd; 50 mill. kvoter hvis tre måneder med dobbelt så høy gj.snittspris
Innføring	Kjøre kvoter f.o.m. 2026	f.o.m. 2027	f.o.m. 2025	f.o.m. 2027, men f.o.m. 2028 ved «eksepsjonelt høye» energipriser
Social Climate Fund	Etableres - tilsvarende 25% inntekter	Etableres - maks 59 mrd. EUR	Etableres - inntekt fra 150 mill. kvoter	Etableres - totalt 86,7mrd. EUR

1.4 EUs karbontoll (CBAM)

Ideen om en karbongrensejusteringsmekanisme, eller såkalt karbontoll (på engelsk: Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM), i EU for å demme opp for fryktet «karbonlekkasje» (at bedrifter flytter til andre land med mindre ambisiøs klimapolitikk) har en lang og kronglete historie (Wettestad, 2022). Det var først da Ursula von der Leyen ble president for kommisjonen og tok initiativ til EUs grønne giv at ideen om en karbontoll fikk vind i seilene. Karbontollen var ett av flere punkter hvor hun imøtekom sentrale strømninger i parlamentet. Innføringen av CBAM ble derfor et viktig element i forslagene som kom i Klar for 55-pakken. Karbontollen skal gradvis erstatte både

⁶ EFTA-statene har frist i andre halvdel av februar 2024 for en første notifikasjon av intensjonen om å søke om unntak. Faktisk unntak fra kvoteplikt må notifiseres etterskuddsvis, det vil si i 2028 for utslippene i 2027 - når man vet om betingelsene for unntak faktisk er oppfylt.

gratiskvoter og spesielt CO₂-kompensasjon som det sentrale tiltaket for å motvirke karbonlekkasje.

Den endelige utformingen av karbontollen ligger ikke milevis unna forslaget som kommisjonen la på bordet i 2021, dvs. at importører av i første omgang stål, aluminium, sement, gjødsel og elektrisitet fra land med mindre ambisiøs klimapolitikk skulle måtte kjøpe sertifikater hvis pris speiler rådende kvotepris. Ordningen skulle innføres gradvis fra 2023, hvor importører i årene fram til 2026 kun skulle rapportere direkte og indirekte utslipp (der indirekte utslipp er knyttet til prosesser utenfor den spesifikke bedriften så som for eksempel kullfyring til aluminiumsproduksjon i Kina) - og fra 2026 kjøpe sertifikater for de direkte utslippene. Inntektene fra CBAM-sertifikatene skulle gå til nedbetaling av lån opptatt for økonomisk gjenreisning i EU etter Covid-19-pandemien.

I det endelige utfallet er det interessant å merke seg at parlamentet har fått et visst gjennomslag for ønsker om en noe bredere ordning. I tillegg til sektorene foreslått av kommisjonen skal ordningen også omfatte hydrogen og en del ferrolegeringer. Organiske kjemikalier og polymerer er ikke inkludert i første omgang.

Fram til nå har de viktigste tiltakene for å beskytte industrien i EU mot karbonlekkasje vært en ganske raus utdeling av gratiskvoter og åpning for å etablere spesielle nasjonale støtteordninger for å kompensere industrien for ekstra strømutgifter knyttet til kvotehandelen: CO₂-kompensasjon. Blant de viktigste stridstemaene i beslutningsprosessen har derfor vært en nokså konstant bekymring for en gradvis utfasing av gratiskvotene og CO₂-kompensasjonen fra andre halvdel av 2020-årene av, og om CBAM da vil beskytte viktige europeiske eksportindustrier som stål, aluminium og sement på en tilfredsstillende måte. «Man vet hva man har, men ikke hva man kan få i stedet».

I pilot-fasen (2023-2026) skal både direkte og indirekte utslipp rapporteres for alle produktene, unntatt elektrisitet (som bare rapporteres direkte, fordi det er en innsatsfaktor i seg selv og med færre forgreninger bakover i verdikjeden). Fra 2026 er det foreløpig kun sement og gjødsel som må kjøpe sertifikater for både direkte og indirekte utslipp. Dette har sammenheng med CO₂-kompensasjonsordningen og at varer som stål og aluminium kan motta slik kompensasjon, og at en karbontoll også på indirekte utslipp for disse varene ville kunne bety dobbel beskyttelse.

Men allerede i 2025 skal kommisjonen vurdere inkludering av flere produkter og indirekte utslipp, med et siktemål om bred dekning i 2030. Utfasingen av gratiskvotene starter i 2026, som foreslått av kommisjonen, men skal være avsluttet i 2034; noe som er en viss konsesjon til parlamentet. Ettersom karbontollen gradvis skal bli det dominerende virkemiddelet for å motvirke karbonlekkasje peker dette mot at også CO₂-kompensasjonen - hvor Norge er blant de landene som deler ut mest i Europa - over tid fases ut. Men dette er fortsatt uklart⁷ og dette temaet kan forventes å inngå i de jevnlige revisjonsrundene framover.

Nå vil CBAM «straffe» importører fra land med mindre ambisiøs klimapolitikk enn EU og således adressere en viktig kanal for karbonlekkasje, dvs. at bedrifter i EU flytter sin virksomhet til land med mindre ambisiøs klimapolitikk. Men karbonlekkasje kan også oppstå ved at varer produsert i EU som eksporteres til utenfor EU taper i den globale

⁷ Kommisjonen skal vurdere behovet fortløpende, og skal vurdere karbontollens påvirkning på karbonlekkasje før 01 januar 2028 og hvert andre år deretter i sin rapportering til parlamentet og rådet.

konkurransen med varer produsert under andre vilkår. Tiltak for å adressere også denne spesielle eksportutfordringen fikk lite oppmerksomhet i den tidlige delen av prosessen fra 2019, og lå ikke inne i kommisjonens forslag som ble lagt fram i juli 2021. Dette skyldtes nok frykt for at spesielle eksporttiltak ville regnes som subsidiering av eksporten og øke sjansene for konflikter med Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

Parlamentet fikk ikke inn spesielle «rabatter» for slik industrieksport. Slike eksportrabatter har både vært tenkt i form av fortsatte gratiskvoter tilsvarende eksport eller tilbakebetaling av utgifter forbundet med klimakvotesystemet i EU, eventuelt i form av spesielle «eksportsertifikater». Allikevel skal kommisjonen vurdere behovet for nye avbøtende tiltak for industriprodukter som eksporteres ut av EU i 2025. I tillegg settes det av inntekter fra salget av 47,5 millioner kvoter til mulige støttetiltak for eksport. EØS-land og Sveits (med et tilkoplek kvotesystem) rammes ikke av ordningen.

Innføringen av CBAM er et stort og komplisert grep i flere stadier, og selv om man nå er i mål med et viktige første steg, er det flere tunge etapper og utfordringer igjen. Dette gjelder både ytterligere beroligelse av industrien i EU som så langt ikke har fått spesielle «eksportrabatter» på grunn av frykt for konflikt med WTO regler og krav om lik konkurranse; håndtering av forholdet til USA hvor subsidiene fra den amerikanske *Inflation Reduction Act* representerer en karbonlekkasje-utfordring CBAM ikke adresserer; og ikke minst klargjøring av hva som kan passere som klimapolitiske tiltak i andre land som er like ambisiøs som EUs karbontoll og som dermed gjør at man slipper å kjøpe sertifikater (se utdypning av disse punktene i Wettestad, 2022).

CBAM-ordningen startet formelt i oktober 2023; uten at Norge foreløpig er med. Den norske regjeringen vurderer CBAM som ikke EØS-relevant, men har i november 2023 ikke tatt endelig stilling til om man skal slutte seg til systemet eller ikke. Regjeringens posisjonsnotat peker både på ulemper og fordeler ved å stå utenfor CBAM. Hvis Norge innfører CBAM vil norske produsenter av CBAM-varer som selger disse i Norge nyte godt av beskyttelsen som CBAM vil gi. Men norske foretak som benytter CBAM-varer fra Norge eller tredjeland vil kunne få redusert konkurranseevne vis-a-vis bedrifter utenfor CBAM-området. Hvis Norge ikke innfører CBAM vil norske produsenter av CBAM-varer som selger disse i Norge ikke nyte godt av beskyttelsen som CBAM vil gi. Omvendt vil norske foretak som benytter CBAM-varer fra Norge eller tredjeland bedre sin konkurranseevne vis-a-vis konkurrenter i EU (Finansdepartementet, 2023). Man kan også peke på administrative kostnader ved å stå utenfor; ved at eksportører må spesifisere og godtgjøre utslipp, noe som har vært en bekymring i Storbritannia.

UD har tidligere argumentert for at Norge skal slutte seg til ordningen og det har blitt påpekt uenighet mellom departementene; med Klima- og miljødepartementet (KLD) som tilhenger av å slutte seg til ordningen og Finansdepartementet mer skeptisk (Energi og Klima, 2023). Den offisielle vente-og-se posisjonen har blitt kritisert av både av EU-positive partier som Venstre og organisasjoner som NHO og LO. Hovedargumentet er at CBAM er en integrert del av den felles europeiske klimasatsningen som er nedfelt i EUs grønne giv og Klar for 55-pakken og som man mener Norge bør være en fullverdig del av. Men den kraftkrevende industrien som nyter godt av CO₂-kompensasjonsordningen har tidligere uttrykt skepsis til karbontollen og om den på fullverdig vis vil kunne erstatte gratiskvotene og CO₂-kompensasjonen.

Tabell 4 Hovedtrekkene ved karbontollen (CBAM). Tabellen viser hvordan de ulike organene har behandlet forslaget og det endelige vedtaket. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Enkelte endringsforslag hvor effekten er usikker eller nøytral merkes i oransje. Bygger på tabellene i Farstad (2022).

	Kommisjonen	Ministerrådet	EU-parlamentet	Endelig vedtak
Etablering	Støttende	Støttende	Støttende	Vedtatt
Omfang	Stål, elektrisitet, raffinierier, sement, organiske kjemikaler, gjødsel	Stål, elektrisitet, raffinierier, sement, organiske kjemikaler, gjødsel	Stål, elektrisitet, raffinierier, sement, organiske kjemikaler, gjødsel, aluminium, hydrogen, polymerere; indirekte utslipp	Både direkte og indirekte utslipp: sement, gjødsel Kun direkte utslipp: jern, stål, elektrisitet, raffinierier, aluminium, hydrogen
Innføring	Rapportere fra 2023, kjøpe sertifikater fra 2026	Rapportere fra 2023, kjøpe sertifikater fra 2026	Rapportere fra 2023, kjøpe sertifikater fra 2026	Rapportere fra 2023, kjøpe sertifikater fra 2026
Fjerne gratiskvoter	-10% årlig 2026-2036	Fase ut progressivt mellom 2026-2036	Fase ut mellom 2027-2032	- Fase ut mellom 2026-2034 - Tidsplan, utfasing av CO2-kompensasjon ikke fastsatt

2. Innsatsfordelingsforordningen (ESR)

Den andre pilaren i EUs klimaregelverk er innsatsfordelingsforordningen. Innsatsfordelingsforordningen fastsetter utslippsmål for perioden 2021-2030, og omfatter transport, jordbruk, avfall og bygg, samt deler av industri og petroleumssektoren. Dette er sektorer som ikke dekkes av kvotesystemet eller skog- og arealbrukssektoren, og omtales derfor ofte som «ikke-kvotepiktig sektor». Til sammen dekker innsatsfordelingsforordningen rundt 60 prosent av EUs totale utslipp.

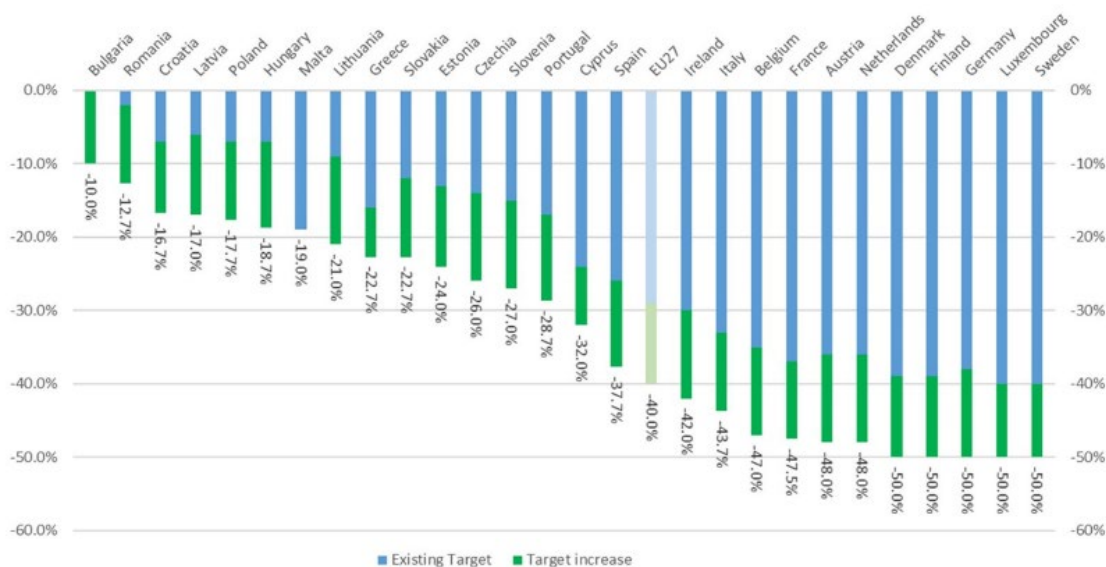
EU har regulert utslippene i disse sektorene siden 2013. Den første ordningen, kalt Effort Sharing Decision (ESD), varte frem til 2020. ESD ble revidert i 2018 med nye mål for 2021-2030, og omdøpt til Effort Sharing Regulation (ESR). I 2019 valgte Norge å bli med på ESR, gjennom en avtale med EU om felles oppnåelse av klimamålene for 2030. Avtalen er inngått som et tillegg i EØS-avtalen (protokoll 31), som er et frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Denne tilknytningsformen innebærer i dette tilfellet at avtalen kunne tidsbegrenses frem til 2030 og ikke nødvendigvis danner presedens for videre tilknytning.

Målet for ESR var opprinnelig å kutte utslippene i sektorene som dekkes av forordningen med 29 prosent i forhold til 2005-nivå innen 2030. Dette overordnede målet ble i tur fordelt på de enkelte medlemslandene som ga dem individuelle utslippsmål på mellom 0-40 prosent. I kommisjonens Klar for 55-pakke fremlagt 14. juli 2021 ble det foreslått å øke det overordnede målet for innsatsfordelingsforordningen med 11 prosentpoeng, altså at EU-landene samlet skal kutte utslipp med 40 prosent i forhold til 2005-nivå innen 2030. Dette er også målet man har blitt enige om i trilogforhandlingene, som ble konkludert 8. november 2022. Parlamentet godkjente teksten den 14. mars og rådet den 28. mars 2023. Den endelige teksten ble publisert i EUs *Official Journal* 26. april og trådte i kraft 16. mai 2023. På samme måte som kvotesystemet omtalt i forrige kapittel er også utfallet av ESR-forhandlingene et klassisk EU-kompromiss hvor alle parter har fått noen tilslag og nederlag.

2.1 Nye mål

Enighet om det overordnede målet var ventet, ettersom både rådet og parlamentet støttet 40 prosent kutt. Formålet med denne oppjusteringen er å sikre at sektorene som omfattes av innsatsfordelingsforordningen bidrar tilstrekkelig til å oppfylle EUs nye klimamål på minus netto 55 prosent kutt fra 1990 innen 2030. Landene vil derfor få oppjusterte nasjonale mål i spennet 10-50 prosent kutt fra 2005-2030 (se figur 2), slik som kommisjonen opprinnelig foreslo. Metodikken for å fastsette de nasjonale målene er lik metodikken brukt tidligere, altså at man fastsetter nasjonale mål basert på

utvikling (brutto nasjonalprodukt per innbygger), med noen små justeringer for kostnadseffektivitet. Norges nåværende mål under innsatsfordelingsforordningen er på 40 prosent. Om Norge deltar i den reviderte innsatsfordelingsforordningen vil den med all sannsynlighet få en lik oppjustering i det nasjonale målet som andre rike land (f.eks. Danmark, Sverige og Tyskland), altså vil målet for ikke-kvotepiktig sektor økes fra 40 til 50 prosent.



Figur 22 . Gamle (blå søyle) og nye (grønn søyle) mål under innsatsfordelingsforordningen. Siden Norge ikke er et EU-medlemsland vises ikke landet i figuren, men vil trolig få et likt mål som andre rike land på 50% (Kilde: Europakommisjonen 2021a)

2.2 Nye utslippsbudsjett

Landenes mål for innsatsfordelingsforordningen vil i tur bli oversatt 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 oppfylle et utslippsbudsjett for hvert eneste år i perioden. Man har blitt enige om en tredelt metodikk for å beregne utslippsbudsjettene, som kan grovt oppsummeres slik:

- Utslippsbudsjettene for 2021-2022 er uendret, mens det beregnes nye utslippsbudsjetter for 2023-2030
- Utslippsbudsjettene for årene 2023-2025 defineres av en lineær bane med utgangspunkt i landets utslippsbudsjett for 2022. Slutt punktet for den lineære banen er 2030, og skal tilsvare den prosentvise reduksjonen i forhold til 2005-nivå.
- Utslippsbudsjettene for 2026-2030 defineres av en lineær bane med utgangspunkt i landets gjennomsnittsutslipp 2021-2023. Slutt punktet for den lineære banen er 2030, og skal tilsvare den prosentvise reduksjonen i forhold til 2005-nivå.

Den endelige teksten erkjenner også at Covid-19-pandemien og krigen i Ukraina (og den påfølgende energikrisen) påvirker landenes økonomier og utslipp på måter som er vanskelige å kvantifisere. Grunnet denne usikkerheten, og potensielt andre uforutsette hendelser, skal man i 2025 ha en gjennomgang av utslippsdataene for

2021-2023 og vurdere å oppdatere utslippsbudsjettene for årene 2026-2030 hvis nødvendig.

Metodikken for å fastsette utslippsbudsjettene er derfor tilnærmet lik kommisjonens opprinnelige forslag. I utgangspunktet ønsket både rådet og parlamentet å justere hvordan de nasjonale utslippsbudsjettene skulle fastsettes, og trolig ville disse justeringene hatt en tilstrammende effekt hvis vedtatt. Rådet mente for eksempel at en eventuell justering i 2025 bare burde godkjennes dersom den økte ambisjonsnivået. Parlamentet ønsket derimot ingen justering av utslippsbudsjettene i 2025, og foreslo at utslippsbudsjettene for 2023-2030 burde defineres av en lineær bane med utgangspunkt i landenes gjennomsnittsutslipp i 2016-2018, som trolig ville hatt en tilstrammende effekt hvis vedtatt.

2.3 Endringer i fleksibilitet

I den opprinnelige innsatsfordelingsforordningen (ESR 2018) hadde man flere fleksible løsninger på hvordan man kunne oppnå sine årlige utslippsbudsjetter. Denne fleksibiliteten tillot for eksempel landene innenfor visse begrensninger å «spare og låne» utslippsenheter innad i perioden. Det vil si at i år hvor utslipp var lavere enn utslippsbudsjettet, kunne landene spare overskuddet til bruk i senere år. Likeledes, i år hvor utslipp var høyere enn utslippsbudsjettet kunne landene låne en liten andel av neste års utslippsbudsjett. Denne fleksibiliteten kalles for «bank and borrow». Formålet var å gi medlemmene fleksibilitet til å håndtere årlige variasjoner i utslipp som et resultat av endringer i vær eller økonomiske forhold. Flexibiliteten i den gamle forordningen tillot også landene å samarbeide om utslippskutt. Det vil si at land fritt kunne kjøpe og selge utslippsenheter seg imellom når de hadde under- eller overskudd i forhold til utslippsbudsjettet. En slik fleksibilitet skulle bidra til mer kostnadseffektive utslippsreduksjoner på tvers av landene, og inntektene fra salget av kreditter kunne brukes til å investere i for eksempel modernisering av energisektoren. I tillegg kunne ulike lande i en viss utstrekning bruke kvoter fra kvotesystemet og kreditter fra arealbrukssektoren for å kutte tilsvarende mindre i ikke-kvotepiktig sektor.

I kommisjonens forslag til endringer av innsatsfordelingsforordningen for perioden 2021-2030 beholdt man mye av denne fleksibiliteten. Kommisjonen foreslo også en ny reservemekanisme basert på «ubrukte» opptak i arealbrukssektoren for perioden 2026-2030. Denne reservemekanismen skulle operere som en sikkerhetsventil, og ville bare tas i bruk dersom EU oppnådde sitt overordnede klimamål på minus netto 55 prosent og ikke overgikk «takket» man satt for bruk av opptak mot målet i klimaloven (på 225 millioner tonn CO₂-ekvivalenter). Det skulle være frivillig å bidra med- eller bruke kvoter fra reservemekanismen.

2.3.1 Flexibilitet mellom år

I den endelige teksten har man redusert mulighetene for å «spare og låne». Mens det tidligere ikke var restriksjoner på hvor mye et land kunne spare («bank») av sine utslippsenheter for 2021, kan man nå bare spare opptil 75 prosent av utslippsenhetene. For resten av perioden (2022-2029) reduseres muligheten for å spare overskudd av årlige utslippsenheter fra 30 prosent til 25 prosent. Mulighetene for å låne utslippsenheter fra neste års utslippsbudsjett reduseres også for første periode, altså mellom 2021-2025. Fra at man tidligere kunne låne opptil 10 prosent av

neste års utslippsenheter kan man nå bare låne 7,5 prosent. Mulighetene for å låne utslippsenheter for resten av perioden, altså mellom 2026-2029, forblir den samme, på opptil 5 prosent. Med andre ord gis landene ekstra insentiv til å kutte tidligere i perioden. Innskrenkningen i mulighetene for å spare og låne kan sees på som en liten seier for parlamentet, dog strammes det ikke inn like mye som de ønsket (at landene bare skulle kunne spare 10 prosent og låne 5 prosent av sine årlige utslippsenheter). Det blir heller ingen ny reservemekanisme – også dette er en seier for parlamentet som gikk i bresjen for å ikke opprette flere fleksible løsninger. Derimot beholder man sikkerhetsreserven på 105 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Bruk av denne forutsetter at EU har oppnådd målet om 40 prosent reduksjon av utslippene under innsatsfordelingen innen 2030 og vil bare tilgjengeliggjøres under strenge kriterier i 2032 når man har den siste gjennomgangen.

2.3.2 Flexibilitet mellom land

I den endelige teksten har man derimot økt fleksibilitetsmulighetene mellom landene før oppgjørsstatus er beregnet med 5 prosent. Fra at man tidligere kunne overføre opp til 5 prosent av sine årlige utslippsenheter mellom 2021-2025 og opp til 10 prosent mellom 2026-2030, kan man nå overføre opp til 10 prosent mellom 2021-2025 og opp til 15 prosent mellom 2026-2030.⁸ Dette er en delvis seier for rådet, som ønsket å øke disse fleksibilitetsmulighetene – dog ikke like mye som ønsket i siste periode (2026-2030) hvor rådet ville at landene skulle kunne selge opp mot 20 prosent av sine utslippsenheter. Tilsvarende, er denne fleksibilitetsmuligheten et lite nederlag for parlamentet som ønsket å stramme inn til maksimalt 5 prosent over hele perioden.

2.3.3 Flexibilitet mellom pilarene i klimaregelverket

I den endelige teksten er fleksibiliteten mellom pilarene i klimaregelverket i tråd med kommisjonens opprinnelige forslag. Dette vil si at landene i en viss utstrekning kan bruke kreditter fra arealbrukssektoren og at ni medlemsland⁹ (pluss Island og Norge) kan bruke et begrenset antall kvoter fra kvotesystemet for å kutte tilsvarende mindre i ikke-kvotepiktig sektor. Denne fleksibilitetsmuligheten var et forventet resultat, ettersom både rådet og parlamentet støttet kommisjonens forslag før trilogforhandlingene.

Land kan bruke opptil 262 millioner kvoter («credits») fra arealbrukssektoren i perioden 2021- 2030 for å oppfylle sine forpliktelser under innsatsfordelingsforordningen. Bakgrunnen for dette er at kommisjonen håper at en slik fleksibilitet vil bidra til bedre forvaltning av arealbrukssektoren. Men for å sikre at landene kutter tilstrekkelig i utslippene frem mot 2030, deles kvotemengden opp i to separate femårs-perioder med et «tak» på hvor mye som kan brukes i hver periode. Dette taket tilsvarer 50 prosent av den maksimale netto reduksjonen som beskrevet i vedlegg 3 til innsatsfordelingsforordningen (131 millioner kvoter). Alle landene kan ta i bruk denne fleksibiliteten for å oppnå innsatsfordelings-målet, gitt at landet har overskudd i arealbrukssektoren, og underskudd i innsatsfordelingsforordningen. Land med høye

⁸ Restriksjonene gjelder før oppgjørsstatus er beregnet. Etter at oppgjørsstatus er beregnet kan alt overskudd selges uten begrensninger.

⁹ Belgia, Danmark, Finland, Irland, Luxembourg, Malta, Nederland, Sverige og Østerrike. Årsaken er at disse landene har utslippsreduksjonsmål godt over gjennomsnittet i EU og hvor potensialet for kostnadseffektive kutt er redusert, eller hvor man ikke delte ut gratis kvoter til industrien i 2013.

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.

Det maksimale bidraget fra kvotesystemet er nå satt til 2 prosent av landets utslipp i innsatsfordelingsforordningen i 2005¹⁰. Til sammen kan ikke landene bruke mer enn 107 millioner tonn fra kvotesystemet. Seks medlemsland, inkludert Island og 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.¹¹ Kvote som brukes for å oppfylle forpliktelsene under innsatsfordelingsforordningen 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. Derimot er det ikke sikkert at Norge velger å faktisk bruke de konverterte kvotene.

2.4 Beholder veitrafikk og bygg (også) under innsatsfordelingsforordningen

Et siste hovedtrekk med den endelige lovteksten er at veitrafikk og bygg beholdes under innsatsfordelingsforordningen. I forkant av kommisjonens fremleggelse av Klar for 55 var det en viss mulighet for at veitrafikk og bygg ville fjernes fullstendig fra innsatsfordelingen og at sektorene bare ville dekkes av det nye kvotesystemet for veitrafikk og bygg. I stedet ble utfallet at man valgte å beholde veitrafikk og bygg både under innsatsfordelingsforordningen og det nye kvotesystemet fordi sektorene utgjør betydelige andeler av utslippene i innsatsfordelingen (rundt 55 prosent) og fordi man har hatt problemer med å kutte utslipp historisk (faktisk så øker transportutslippene). At veitrafikk og bygg beholdes i innsatsfordelingsforordningen samtidig som man etablerer et nytt kvotesystem er derfor en erkjennelse av 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 obligatorisk bidrag til) dens måloppnåelse. At dette «obligatoriske virkemiddelet» er utformet som et kvotesystem er ikke tilfeldig. Normalt ville man vurdert en avgift for å sikre en minstepris og øke inntekter, men i EU er det mer krevende å få vedtatt økonomisk politikk som avgifter og beskatning siden dette krever enstemmighet (noe som understøttes av energiskattdirektivet, som man sliter med å komme til enighet om, se Euractiv 2023c). 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.

¹⁰ Unntaket er Irland, Luxembourg og Island som får bruke opptil 4 prosent, og Malta som får bruke opptil 7 prosent.

¹¹ Den endelige teksten tillater Belgia, Malta, Nederland og Sverige å informere kommisjonen innen 31 desember 2023 om hvor mye de eventuelt ønsker å bruke for perioden 2025-2030.

2.5 Vedtaket oppsummert

Tabell 5 under oppsummerer hhv. kommisjonens, rådets og parlamentets posisjoner på hovedtrekkene ved innsatsfordelingsforordningen. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Generelt har det vært enighet om det overordnede målet og fleksibilitetsmulighetene mellom pilarene i klimaregelverket (det er mulig sistnevnte var mindre kontroversielt siden det bare gjelder enkelte medlemsland og har store begrensninger på bruk), mens rådet og parlamentet har vært uenige både med hverandre og kommisjonen hva gjelder metodikk for fastsetting av utslippsbudsjettene og fleksibilitet. Som nevnt har resultatet blitt et klassisk EU-kompromiss, hvor utslippsbudsjettene fastsettes mer eller mindre slik som kommisjonen ønsker, parlamentet har sørget for innstramning i fleksibilitet mellom år («bank and borrow») og at ingen ny reservemekanisme opprettes, mens rådet har sørget for økt fleksibilitet mellom land.

Tabell 5 Hovedtrekkene i innsatsfordelingsforordningen (ESR). Tabellen viser hvordan de ulike organene har behandlet forslaget og det endelige vedtaket. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Bygger på tabellene i Farstad (2022).

	Kommisjonen	Ministerrådet	EU-parlamentet	Vedtak
Mål	-40% ift. 2005-nivå	-40% ift. 2005-nivå	-40% ift. 2005-nivå	-40% ift. 2005-nivå
Justerte utslippsbudsjett: utgangspunkt	-Mål 23-25: 2016-18 -Mål 26-30: 2021-23 - Gjennomgang i 2025 for å justere	-Mål 23-25: 2016-18 -Mål 26-30: 2016-18 eller 2021-2023 (hvilket høyest) -Evt. justering i 2025 må øke ambisjonene	- Mål 2023-2030: 2016-2018	-Mål 23-25: 2022 -Mål 26-30: 2021-2023 - Gjennomgang i 2025 for å justere
Fleksibilitet år/land	«Bank & borrow» + mellom land + ny sikkerhetsreserve	Øker mulig salg av utslippsenheter mellom land til 10% (21-25) og 20% (26-30)	Redusere «bank & borrow» + mellom land + ingen reservemekanisme	Reduserer «banking» hele perioden + «borrowing» 21-25 + Økt fleks mellom land + ingen reservemekanisme
Fleksibilitet ETS	Maks 2% ESR-utslipp i 2005	Maks 2% ESR-utslipp i 2005	Maks 2% ESR-utslipp i 2005	Maks 2% ESR-utslipp i 2005
Fleksibilitet LULUCF	Maks 262 mill. kvoter, fordelt på 2 perioder med «tak»	Maks 262 mill. kvoter, fordelt på 2 perioder med «tak»	Maks 262 mill. kvoter, fordelt på 2 perioder med «tak»	Maks 262 mill. kvoter, fordelt på 2 perioder med «tak»

2.6 Mulige implikasjoner for Norge

Den nye innsatsfordelingsforordningen representerer ikke radikale endringer for Norge, og har fått relativt bred støtte i høringsinnspill¹². I KLDs EØS-notat om temaet¹³ og i regjeringens Klimastatus og -plan¹⁴ viser de at et oppjustert mål for Norge på 50 prosent i realiteten betyr en relativt liten justering i utslippsbudsjettet grunnet

¹² [Offentlig høring av kommisjonens forslag til tre forsterkede regelverk \(ETS, innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbruksregelverket\)](#)

¹³ [Forsterket innsatsfordeling 2021- 2030](#)

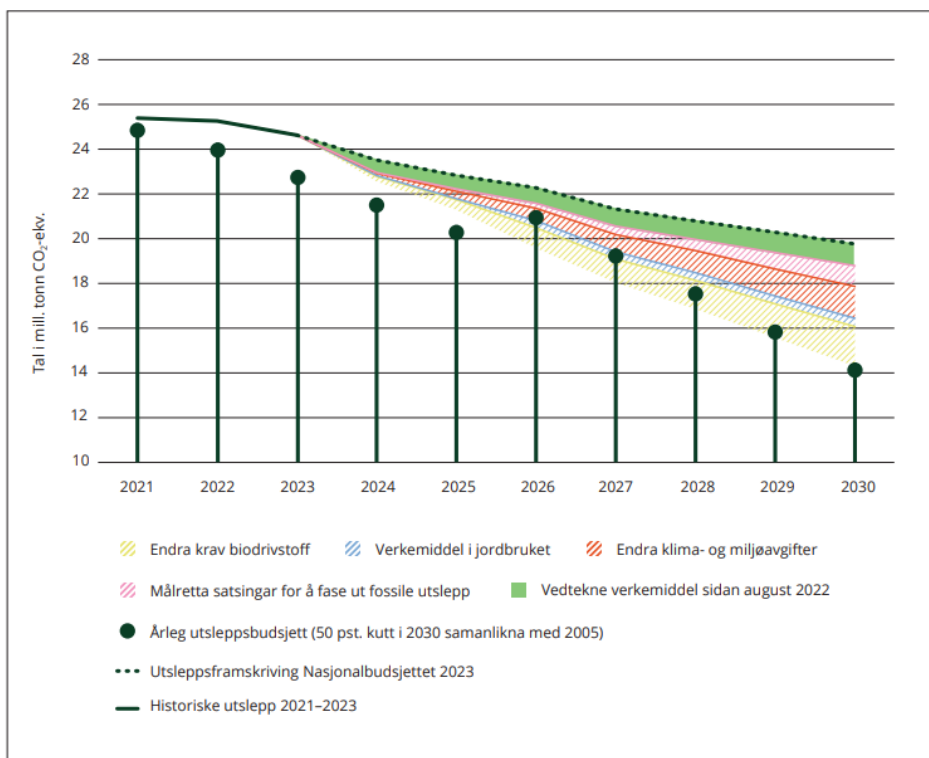
¹⁴ [Særskilt vedlegg til Prop. 1 S \(2022-2023\), se spesielt del 4.3.](#)

metodeendringer. Med utgangspunkt i verdiene for globalt oppvarmingspotensial i FNs klimapanelers fjerde hovedrapport (AR4), som er metodikken i den gjeldende avtalen, er nåværende utslippsbudsjett i Norge (basert på forpliktelsen om 40 prosent utslippsreduksjon) 210 millioner tonn CO₂-ekvivalenter mellom 2021-2030. Det nye utslippsbudsjettet, gitt et nytt norsk innsatsfordelingsmål på 50 prosent og den endrede metodikken for beregning av utslippsbudsjett (AR5) i den oppjusterte innsatsfordelingsforordningen, er estimert til å være ca. 204 millioner tonn CO₂-ekvivalenter mellom 2021-2030 – altså en forskjell på «bare» 6 millioner tonn. Støre-regjeringens klimastatus og -plan beskriver forslag til klimavirkemidler i statsbudsjettet for 2023 samt virkemidler og politikk som det arbeides med. Ifølge planen vil de effektberegnete virkemidlene være tilstrekkelige for å fylle gapet ved et 50 prosent mål over perioden 2021-2030 – se figur 3 og 4 under. Derimot presiseres det at framskrivningene, størrelsen på utslippsbudsjettet og effekten av virkemidlene i planen er usikre. Kostnadene og konsekvensene for ulike aktører i samfunnet er også usikre, og avhenger av innretningen på virkemidlene og tilhørende politikk, samt kostnaden ved bruk av ulike fleksible mekanismer.

Figur 3 Bilde fra Regjeringens klimastatus og -plan (Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023-2023),s. 103. Utslippsgap og anslått effekt av virkemiddel (mill. tonn CO₂-ekvivalenter) i ikke-kvotepliktig sektor.

Anslått samla attståande utsleppsgap for heile perioden 2024–2030	
Anslått netto utsleppsgjeld i perioden 2021–2023	2,8
Utsleppsgap 50 pst. (ved deltaking i forsterka klimaregelverk)	16,5
Tallfesta utsleppsreduksjon frå regjeringas klimaplan for perioden 2024–2030	
<i>Verkemiddel</i>	<i>Anslått utsleppsreduksjon over perioden 2024–2030</i>
Utsleppsreduksjon som følgje av endra klima- og miljøavgifter	5,4
Målretta satsingar for å fase ut fossile utslepp	4,5
Overlappande utsleppseffekt mellom målretta satsingar og endra klima- og miljøavgifter	-1,6
Verkemiddel i jordbruket	1,8
Endra krav biodrivstoff	7,2
Samla berekna utsleppsreduksjonar	17,3
Overoppfylling av 50 pst.-forplikting som følgje av politikk og verkemiddel regjeringa planlegg for	0,8

Figur 4 Bilde fra Regjeringens klimastatus og plan (Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023-2023), s. 102). Hvordan forventede utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor fordelt på de ulike virkemidlene bidrar til å fylle utslippsgapet til en skjerpet forpliktelse på 50 prosent reduksjon over 2021-2030.



Selv om regjeringens klimastatus og plan viser at det er teoretisk mulig å halvere utslippene innenfor sektoren innen 2030, vil det uansett være svært krevende å gjennomføre, spesielt om man skal ta kuttene nasjonalt. Derimot kan det være risikofyllt å forvente utstrakt bruk av fleksible mekanismer i EU under det nye regelverket. Med innskrenket mulighet til å «spare og låne» utslippsenheter mellom årene tvinges Norge nå til å ta kuttene tidssnok, og spesielt tidlig i perioden. Det blir heller ingen «forsikringsløsning» via en ny reservemekanisme. Og selv om det endelige vedtaket øker fleksibilitetsmulighetene mellom land, får landene samtidig oppjusterte mål og derfor mindre overskudd å selge. Det legges også opp til auksjonering som en del av løsningen for å kjøpe- og selge utslippsenheter mellom land, noe som kan bety at det blir konkurranse om enhetene og dyrt å kjøpe.

3. Arealbrukssektoren (LULUCF)

I Klar for 55-pakken la kommisjonen fram forslag til endringer av regelverket for bokføring av utslipp og opptak i arealbrukssektoren (LULUCF). I desember 2022 ble det politisk enighet mellom EUs institusjoner om innholdet i et revidert regelverk. Regelverket ble formelt vedtatt i EU i april 2023 (European Union, 2023)

3.1 Gjeldende regelverk

Gjeldende regelverk for bokføring av utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren (European Union, 2018) tar utgangspunkt i utslipp og opptak i klimagassregnskapet til FNs klimakonvensjon, men setter disse sammen til egne bokføringskategorier. Summen av utslippene fra bokføringskategoriene skal ikke være høyere enn opptaket («netto-null» forpliktelse). Bokføringskategoriene er forvaltet skog, avskoging, påskoging, forvaltet dyrket mark, forvaltet beite, og (fra 2026) forvaltet våtmark.

Videre sammenliknes opptaket for forvaltet skog som rapporteres i klimagassregnskapet for forpliktelsesperiodene med en framoverskuende referansebane basert på perioden 2000-2009. Referansebanen er en prediksjon av hva man vil forvente opptaket i skog vil være hvis man gjennomfører samme skogforvaltning som i referanseperioden.

For avskoging (endring av skog til annen arealbruk) og påskoging (etablering av skog på nye arealer) regnes det ikke mot en referansebane, men hele utslippet eller opptaket fra arealene bokføres direkte.

For forvaltet dyrket mark og forvaltet beite bokføres differansen mellom utslipp og opptak i forpliktelsesperioden, og gjennomsnittet av utslipp og opptak i referanseperioden 2005-2009 (European Union, 2018).

3.2 Revisjon av regelverket for utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren

Revidert regelverk for bokføring av utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren, vedtatt i april 2023, etablerer et felles mål i EU om et samlet netto opptak i sektoren på 310 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030 (European Union, 2023). Fram til 2025 videreføres imidlertid store deler av gjeldende regelverk, herunder kravet om balanse mellom opptak og utslipp (netto null) i skog- og arealbrukssektoren.

Fra 2026 går man bort fra bokføringskategoriene i dagens regelverk og legger opp til å bruke arealbrukskategoriene i det nasjonale klimagassregnskapet – og man går vekk fra referansebaner i den form de har i gjeldende regelverk. En viktig begrunnelse for endringen var behovet for å forenkle regelverket.

Medlemslandenes bidrag til å nå EUs felles mål for 2030 vil beregnes med utgangspunkt i landenes prosentvise andel av forvaltet areal («managed land») i EU, og gjennomsnittlig netto utslipp/opptak i referanseperioden 2016-2018.

Landene vil få tallfestet, og bindende, årlige mål for netto opptak i perioden 2026-2030 som samlet skal sikre landenes bidrag til at EUs felles mål om netto opptak på 310 mill. tonn CO₂ i 2030 nås. Medlemslandenes årlige mål for netto opptak fra 2026-2029 vil bli beregnet i 2025 basert på de enkelte lands verifiserte klimagassregnskap for årene 2016, 2017 og 2018. Gjennomsnittlig netto utslipp eller opptak for årene 2021, 2022 og 2023 brukes for å trekke en linje fra 2022 til målet i 2030. Linjen angir målet for det årlige nettoopptaket. Det vil være mulighet for fleksible ordninger for uforutsette hendelser («natural disturbances») under gitte forutsetninger.

I tillegg til forenkling var det et viktig formål med kommisjonens forslag til nytt regelverket for LULUCF å legge til rette for en klimanøytral «landsektor» for jord-, skog- og annen arealbruk (AFOLU) i 2035. Kommisjonen mente det var nødvendig å se jord, skog og annen arealbruk i sammenheng, og på den måten gjøre det mulig med strategier som kunne redusere utslipp og øke bidraget fra denne samlede sektoren i å nå de overordnede klimamål. Kommisjonen foreslo derfor etableringen av en felles kategori for jord-, skog- og annen arealbruk (AFOLU) fra 2030 med et mål om at denne kategorien skulle være klimanøytral i 2035. Kommisjonen la videre til grunn at sektoren skulle øke bidraget til de overordnede klimamålene etter den tid. Kommisjonen la altså opp til i sitt forslag til regelverk at skog- og arealbrukssektoren etter 2035 skulle kompensere for utslipp i andre sektorer.

Forslaget om etableringen av en felles kategori for jordbrukssektoren og arealbrukssektoren (AFOLU) ble imidlertid ikke en del av den vedtatte løsningen i nytt regelverk. Parlamentet signaliserte tidlig en skepsis til denne delen av forslaget. Begrunnelsen var at skog ikke skulle bidra til å skjule utslipp i andre sektorer, i dette tilfellet fra jordbruket. Rådet støttet forslaget fra kommisjonen om å etablere en felles kategori etter 2030. Resultatet ble et kompromiss om å gjennomføre en utredning før EU eventuelt tar en beslutning om å etablere en felles kategori for jordbruks- og arealbrukssektoren (AFOLU). Kommisjonen skal levere en anbefaling om dette i løpet av 2024. Dette var en så sentral del av kommisjonens forslag til nytt regelverk at det med stor sannsynlighet vil bli fremmet på ny etter «omveien» om en utredning.

Tabell 6 Hovedtrekkene i arealbrukssektoren. Tabellen viser hvordan de ulike organene har behandlet forslaget og det endelige vedtaket. Grønn farge illustrerer en oppjustering av ambisjonene i forhold til kommisjonens opprinnelige forslag, mens rød farge indikerer utvanning av ambisjonene. Enkelte endringsforslag hvor effekten er usikker eller nøytral merkes i oransje. Bygger på tabellene i Farstad (2022).

	Kommisjonen	Ministerrådet	EU-parlamentet	Endelig vedtak
Mål	Nettoopptak 310 mill. tonn CO ₂ -ekv. i 2030	Nettoopptak 310 mill. tonn CO ₂ -ekv. i 2030	Nettoopptak 310 mill. tonn CO ₂ -ekv. i 2030	Nettoopptak 310 mill. tonn CO ₂ -ekv. i 2030
Nasjonale mål	Bindende	Bindende, men økt fleksibilitet ved uforutsette hendelser gitt EU-målet nådd	Bindende, men økt fleksibilitet ved uforutsette hendelser gitt EU-målet nådd	Bindende, men økt fleksibilitet ved uforutsette hendelser gitt EU-målet nådd
Utslippsregnskap	Klimagassregnskapet til klimakonvensjonen 2026-2030	Følger klimagassregnskapet under klimakonvensjonen 2026-2030	Følger klimagassregnskapet under klimakonvensjonen 2026-2030	Følger klimagassregnskapet under klimakonvensjonen 2026-2030
AFOLU	Ja - 2031-2035	Ja - 2031-2035	Nei	AFOLU skal utredes ilt 2024 før endelig beslutning tas

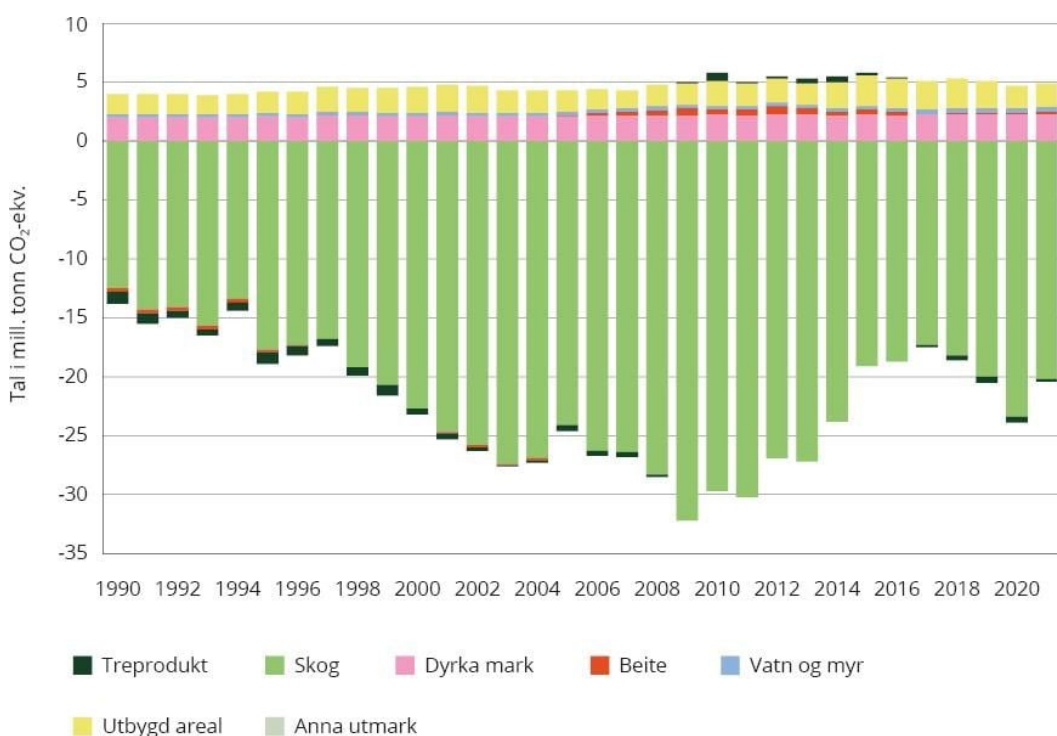
3.3 Mulige implikasjoner for Norge

Målet om å øke nettoopptaket i arealbrukssektoren i EU til 310 mill. tonn CO₂ - ekvivalenter i 2030 er utfordrende både i EU og i Norge. I perioden 2013-2019 ble nettoopptaket i arealbrukssektoren i EU redusert med mer en femtedel, fra 322 til 249 MtCO₂ - ekvivalenter (European Parliamentary Research Service, 2023). En tilsvarende nedgang har vi hatt i Norge etter 2009 da nettoopptaket i skog var på sitt høyeste. Årsaken til nedgangen er bl.a. økt andel eldre skog, økt avvirkning og reduksjon i skogareal på grunn av avskoging. En studie fra EEA (European Environment Agency, 2023) viser videre at framskrivninger i medlemslandene i EU summeres til et samlet netto opptak på 240 MtCO₂-ekv. i 2030 med eksisterende tiltak og til 260 MtCO₂-ekv. med planlagte tiltak utover det som gjøres i dag. Studiene over, og resultater fra Norge, viser at skogtiltak som øker nettoopptaket i EU og Norge er mulig, men få tiltak gir resultater innen 2030. Dette er særlig tydelig i områder med lange omløpstider i skogen slik det er i vårt land. Virkningen kommer først i andre halvdel av dette århundret. Innen 2030 er det primært redusert avskoging og redusert avvirkning som kan bidra til økt nettoopptak i skog. Velges det siste alternativet får det konsekvenser for skogens mulighet til å substituere mindre klimavennlige energikilder og materialer. En slik strategi vil videre bidra til økt andel eldre skog i framtiden, samt redusert mulighet for iverksetting av tiltak for økt vekst i framtidsskogen, og derfor også ha konsekvenser for det langsiktige nettoopptaket i skog.

Norge og EU er i dialog om vilkår for, og hvilke deler av, EUs forsterkede klimaregelverk som skal gjelde i Norge. Netto-null forpliktelsen i første periode fram mot 2025 er særlig krevende. Dette henger også sammen med at resultatet fram til 2025 måles mot en referanseperiode fra 2000-2009, som var en periode med historisk høyt netto opptak i norsk skog. Ifølge Klima- og miljødepartementet 2023 ligger Norge an til et underskudd på om lag 34 MtCO₂-ekvivalenter i første periode fra 2021-2025. Underskuddet reduseres til 16 MtCO₂-ekvivalenter dersom Norge får bruke kompensasjonsmekanismen i regelverket (Klima- og miljødepartementet, 2023). Kompensasjonsmekanismen kommer imidlertid bare til anvendelse om EU samlet når

netto-null forpliktelsen. Det er betydelig usikkerhet om EU samlet vil oppnå denne balansen mellom opptak og utslipp. I hvilken grad kompensasjonsmekanismen kommer til anvendelse vil ikke være avklart før den endelige gjennomgangen av status for første forpliktelsesperiode i 2027.

Figur 5 viser at utviklingen i utslipp og opptak i arealbrukssektoren i Norge fra 1990 til 2021 (Klima- og miljødepartementet, 2023). Figuren viser en gradvis økning i opptak i skog fram til 2009 og en nedgang i årene etter. I andre periode fra 2026 til 2030 fastsettes det nasjonale målet for nettoopptak i 2030 på et gjennomsnitt utslipp og opptak i årene 2016,2017 og 2018. For andre forpliktelsesperiode er det derfor et grunnlag for et bedre utfall enn for første periode. Klima- og miljødepartementet antyder et mulig overskudd i andre periode dersom Norges forpliktelser vurderes på samme måte som medlemsland i EU (Klima- og miljødepartementet, 2023). Det er imidlertid betydelig usikkerhet om utviklingen i opptak og utslipp i sektoren i perioden fra 2026 til 2030.



Figur 5 Netto utslipp og opptak fra arealbrukskategoriene i arealbrukssektoren fra 1990 til 2021 (regneregler i Klimakonvensjonen). (Kilde: NIBIO, Miljødirektoratet og Regjeringens klimastatus og plan 2023)

Regjeringen har fremmet en proposisjon til Stortinget der det bes om fullmakt å inngå avtaler og intensjonsavtaler om kjøp av skogkreditter og utslippsenheter innenfor en samlet ramme på 3 milliarder NOK (Klima- og miljødepartementet, 2023) som en sikkerhet for å oppfylle Norges forpliktelser i første periode av nytt regelverk for arealbrukssektoren. Regelverket åpner for slike kjøp som kan lette måloppnåelsen, men usikkerheten om tilgangen av ledige utslippsenheter er stor. Utviklingen i Europa slik den framkommer bl.a. i studien fra European Environment Agency 2023 tyder på at få medlemsland vil ha et overskudd til salg uten ytterligere tiltak for å øke nettoopptaket. Tidsfaktoren vil uansett være en utfordring da de fleste tiltak først vil ha virkning etter 2030. Alternativet til kjøp av utslippsenheter er at gapet mellom utslipp

og opptak i første periode i regelverket må dekket med økte klimagassreduksjoner i andre sektorer, ofte til en vesentlig høyere kostnad.

Skog er ikke et felles politikkområde i EU. Skogpolitikken er medlemslandenes ansvar og kompetanse. Gjennom regelverket for bokføring av utslipp og opptak i arealbrukssektoren legger imidlertid EU betydelig føringer for forvaltningen av skog og arealer i medlemslandene og hos samarbeidspartnere som Norge. Enda tydeligere blir dette hvis man også tar med virkningene av andre regelverk og strategier fra EUs grønne giv. Denne sentraliseringen og europeiseringen av skogpolitikken oppfattes av mange land som utfordrende, ikke minst fordi felles europeiske løsninger skal gjennomføres i alle deler av Europa med svært ulike vilkår og forutsetninger.

4. Energi i Klar for 55-pakken

Fossil energi er den største kilden til klimagassutslipp i EU og energipolitikk er derfor tett koblet til klimapolitikken i EU. EUs politiske tilnærming til å kutte klimagassutslipp fra fossil energibruk har vært organisert i tre hovedområder; klimagassutslipp, fornybar energi og energisparing, som alle har hvert sitt mål. Til tross for vedvarende diskusjon utover 2010-tallet om hvorvidt det var hensiktsmessig å ha et rammeverk med tre atskilte mål, har både «Ren Energi»-pakken (også omtalt som «fjerde energipakke»¹⁵) og Klar for 55-pakken beholdt disse tre målene. Dette tydeliggjør EUs tilnærming med å kombinere ulike virkemidler. Imidlertid skal disse målene sammen bidra til å nå et felles mål om å redusere klimagassutslippene med netto 55 prosent innen 2030. Også i REPowerEU-planen, som kom som et direkte svar på krigen i Ukraina og bortfallet av gass til EU fra Russland, er fornybar energi og energieffektivisering sentralt (se faktaboks). Angrepet og energikrisen har naturligvis satt preg på arbeidet med EUs grønne giv og Klar for 55-pakken.

EU har en rekke politiske virkemidler for å øke andelen fornybar energi og for energisparing, og i løpet av de siste tiårene har denne politikken blitt stadig mer omfattende, og består av spesifikke tiltak og målsetninger for ulike sektorer. I det følgende ser vi nærmere på fornybardirektivet, samt to av de viktigste direktivene for energieffektivisering – energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet. Både energieffektiviseringsdirektivet og bygningsenergidirektivet berører temaer som omhandler utslipp og energibruk relatert til oppvarming og kjøling i bygg. I tillegg er utslipp fra bygg nå inkludert i det nye kvotehandelsystemet for veitrafikk og bygg (ETS2). Det betyr at flere rettsakter, med ulike virkemidler, gjelder for samme sektor. Selv om EUs regelverk for energieffektivisering er integrert i flere rettsakter, velger vi å se på disse da de er en del av og har blitt oppdatert i rammen av Klar for 55-pakken.

¹⁵ Ren energipakken (REN) kalles også fjerde energipakke, men er ikke utelukkende en videreføring av tredje pakke som kun omfattet kraft- og gassmarked. REN omfatter kraftmarked, men ikke gassmarked, og i tillegg omfattes fornybar energi, energioptimalisering og styringsforordningen, og er derfor noe annet enn tredje energipakke.

4.1 Fornybardirektivet

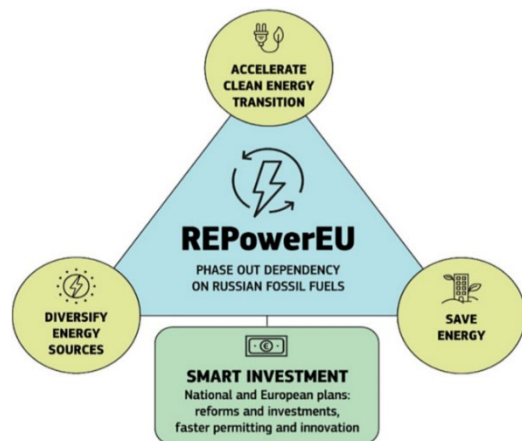
Fornybardirektivet har som mål å øke andelen fornybar energi i EUs totale energimiks. Vi fokuserer her på utviklingen av fornybarmålet, da det sier noe om hvordan fornybarpolitikken har utviklet seg over tid med stadig mer ambisiøse mål i tråd med klimamålene. Vi fokuserer også på noen viktige punkter i det nye direktivet fra 2023, som utpekingen av områder for fornybar energi og det som kalles «akselerasjonsområder».

Faktaboks: REPowerEU

Kommisjonen lanserte sin REPowerEU-plan i mai 2022, kort tid etter den russiske invasjonen i Ukraina. Formålet med tiltakene i denne planen var å redusere avhengigheten av import av fossil energi fra Russland, og samtidig skjerme EUs innbyggere fra negative effekter av en russisk boikott. EU har i stor grad svart på Russlands angrepskrig med å satse enda mer på fornybart og energieffektivisering, men også med å komme med målrettede tiltak for gassmarkedet.

REPowerEU har tre overordnede mål: EU skal spare energi, diversifisere energiforsyninger og få fart på fornybarutviklingen. Konkrete forslag innebar følgende:

- øke fornybarmålet til 45 prosent i 2030 (mot tidligere forslag på 40 prosent)
- øke målet for energieffektivitet i 2030
- en egen strategi for solenergi
- økte tilgjengelige finansielle midler øremerket for energiomstillingen, til sammen nesten 300 milliarder euro (€72 mrd. blir gitt som støtte, €220 mrd. gis i form av lån).
- sette krav til fyllingsgrad i EUs gasslagre
- koordinere felles gassinnkjøp for europeiske energiselskaper. De første rundene med felles innkjøp ble gjennomført i 2023.



Figur 6 REPower-planens overordnede mål (Kilde: Europakommisjonen, 2022)

EU begynte allerede på 70-tallet å utvikle en politikk for fornybar energi, men det var først 40 år senere, i forbindelse med klimarammeverket som det ble politisk enighet om i 2008, at fornybarpolitikken i EU ble kraftfull (Boasson, Leiren og Wettestad, 2022). Da ble det bestemt at EU skulle øke fornybarandelen med 20 prosent innen 2020, noe som innebar mer enn en fordobling av nivået i EU den gangen. Dette målet ble inkludert i Fornybardirektivet, som trådte i kraft i 2009. I 2014 vedtok EU et nytt fornybarmål på 27 prosent innen 2030. I forbindelse med revisjon av fornybardirektivet i 2018, som del av Ren energi-pakken, ble målet oppjustert til minst 32 prosent innen 2030. Det har imidlertid hele tiden ligget i kortene at dette målet skulle økes ytterligere.

I forbindelse med Klar for 55-pakken foreslo kommisjonen i 2021 å øke fornybarmålet til 40 prosent. Men allerede i REPowerEU-planen i 2022 foreslo kommisjonen å øke dette målet til 45 prosent.¹⁶ Energikrisen og REPowerEU-planen bidro derfor til å øke fornybarmålet ytterligere, og spilte også en viktig rolle i å få opp tempoet ved å foreslå å lempe på kravene i konsesjonsprosesser og definere fornybar energi som en

¹⁶ Prosentandelene handler om hele energiforbruket, ikke bare strøm. Fornybarandelen i kraftsektoren vil derfor være høyere enn 40 eller 45 prosent. Allerede i 2022 hadde EU en fornybarandel i kraftsektoren på 41,7 prosent (EEA, 2023). Det har vært betydelig raskere vekst i fornybar energi i kraftsektoren enn i andre sektorer som transport og oppvarmings- og kjølesektor.

«tungtveiende offentlig interesse». Siden REPowerEU kun er en plan, må det som foreslås der behandles politisk av parlamentet og rådet for å bli en del av lovgivningen i EU. 13. september 2023 ble de enige om det nye fornybardirektivet fra 2023. Fornybardirektivet trådte i kraft 20. november 2023, og skal innlemmes i de nasjonale lovverkene, noe medlemslandene har en frist på seg å gjøre innen 21. mai 2025.

Parlamentet og rådet ble til slutt enige om å øke fornybarmålet til minimum 42,5 prosent fornybar energi, men med mål om å forsøke å nå 45 prosent innen 2030. Dette var et kompromiss mellom parlamentet, som etter den russiske invasjonen av Ukraina fremmet en fornybarandel på 45 prosent (i likhet med kommisjonen), og flertallet av medlemslandene som ønsket et mål på 40 prosent. Kun åtte medlemsland (Danmark, Estland, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Tyskland og Østerrike) støttet et mål på 45 prosent (Euractiv, 2023b).

Parlamentet og rådet ble også enige om at medlemslandene innen 21. mai 2025 skal kartlegge områder som kan brukes til å produsere fornybar energi. Disse områdene skal være store nok til at landene klarer å oppnå de indikative nasjonale målsettingene sine, som skal bidra til felles oppnåelse av EUs fornybarmål. Fornybardirektivet inneholder ikke bindende nasjonale mål, så det som vises til er de ambisjonene som medlemslandene selv spiller inn i sine nasjonale energi- og klimaplaner, som medlemslandene er pålagt å ha gjennom styringsforordningen, som kom med Ren energipakken (Knodt, Ringel and Müller, 2020). EU er også blitt enig om at medlemslandene skal lage planer hvor de peker ut «renewables acceleration areas» for en eller flere fornybar-teknologier. Denne utpekingen av akselerasjonsområder skal skje innen 21. februar 2026. Disse områdene skal forhåndsklareres ved at de må gjennom en konsekvensutredning for miljø før de blir vedtatt. Enkeltprosjekter i områdene er unntatt konsekvensutredning. I disse akselerasjonsområdene skal den tiden det tar å gi konsesjon gå ned fra 7-9 år til maksimalt ett år (med unntak for havvind hvor regelen er to år). I tilfeller hvor konsesjonen handler om å erstatte eldre kraftstasjoner med nyere eller mer effektive installasjoner, eller forlengelse av et prosjekt, skal konsesjonstiden reduseres til å ta maksimalt et halvt år. Også utenfor slike akselerasjonsområder skal konsesjonsprosessen forkortes ganske kraftig. Områdene forankres i nasjonale- energi og klimaplaner og skal ses i sammenheng med landets overordnede fornybarmål.¹⁷

Land som allerede har pekt ut områder som egner seg for fornybar energi kan gå i gang tidligere. Dette punktet har skapt en del forvirring rundt hvilke regler som gjelder, da områdene kan være pekt ut under andre kriterier enn de som ligger inne i fornybardirektivet. Det er også noen tiltak som allerede er iverksatt, som for eksempel tiltakene som er hentet fra den midlertidige forordningen i desember 2022 som skulle fremskynde fornybarutviklingen, for eksempel fremskynding av prosesser for småskala sol. Utpekingen av områder for fornybar energi og akselerasjonsområder har ført til uro knyttet til påvirkning på natur. EU forsøker å dempe uroen ved å pålegge medlemslandene å prioritere områder som allerede er utbygd eller berørt på en eller annet måte (om det for eksempel er et tak, en fasade på et bygg, en parkeringsplass,

¹⁷ EU er for tiden i trilogforhandlinger om Net-Zero Industry Act (NZIA), hvor det er et ønske om å innføre «Net-Zero Acceleration Areas». Det vil innebære at fornybardirektivet og NZIA ses i sammenheng. Dermed ser man også «Renewable Acceleration Areas» i sammenheng med annen grønn industriutbygging i en felles park. EU tenker i økende grad i retning av større næringsparker som skal ivareta det grønne skiftet i definerte områder som samfunnet kan akseptere. Dette er ikke endelig vedtatt, men enighet forventes i løpet av februar 2024.

en gård, avfallsanlegg osv.). Områder som ligger under Natura 2000¹⁸ eller er vernet nasjonalt av hensyn til natur og fugleliv, skal helst unngås. At en del mindre land i Europa ikke har en oppdatert naturlovgivning skaper usikkerhet om hvordan dette skal gjennomføres (Recovery Watch, 2023).

I tillegg til bekymring rundt naturvern, er det uro knyttet til folkelig motstand mot fornybar utbygging. I EU er det derfor et økende fokus på ulike former for innbyggermedvirkning (Standal et al., 2023). Fornybardirektivet har ikke krav om innbyggermedvirkning i forbindelse med kartleggingen av områder som kan brukes til fornybar energi, men utpekingen av akselerasjonsområder har et krav om «public participation» og om å identifisere hvem som kan bli påvirket av utbygging i disse områdene. I slike prosjekter skal medlemslandene se på muligheter for direkte og indirekte deltakelse fra lokalsamfunn. I Belgia ser vi et interessant eksempel hvor et samvirke investerer flere millioner euro i havvind (REScoop.EU, 2023). Det er imidlertid sjelden at samvirker har så store midler. Lokale og regionale myndigheter skal inkluderes i arbeidet med å kartlegge hvor man kan bygge ut fornybar energi, men gis ikke vetomyndighet i regelverket.

Vi ser at ulike land har begynt å iverksette lovverket. Tyskland har for eksempel en egen plan for «acceleration areas» for vindkraft, og i Danmark har regjeringen bedt kommuner og selskap om innspill til arealer. På bakgrunn av slike innspill har den danske regjeringen foreslått 32 områder som skal sees nærmere på (Regjeringen, 2023). Samtidig går Danmark i motsatt retning av hva man har gjort i Norge. Erfaringen med Nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge har gjort at norske myndigheter har lagt større vekt på lokal forankring enn tidligere ved at arealavklaring for vindkraftverk skal skje etter plan- og bygningsloven i form av områderegulering¹⁹. I Danmark ser myndighetene derimot på mulighetene for å sentralisere oppgaver (Regjeringen, 2023). Også i Sverige har interesseorganisasjonen Energiföretagen Sverige foreslått mer statlig styring over fornybarutbyggingen.

Noe annet som er nytt i fornybardirektivet fra 2023 er at regulering av støttesystemer for kraftproduksjon er flyttet over fra fornybardirektivet til elektrisitetsforordningen, for eksempel differansekontrakter. Dette er interessant fordi utforming av støttesystemer har medført store konflikter i forbindelse med tidligere versjoner av fornybardirektivet (Boasson, 2021). Endringen betyr at det blir enda viktigere å se kraftmarkedspolitikken i sammenheng med fornybarmålene framover.

Generelt har fornybardirektivet vært preget av omkamp, i hovedsak på grunn av uenighet om hydrogen produsert ved hjelp av kjernekraft skulle kunne inkluderes i målet for fornybart drivstoff i transportsektoren. I en rekke EU-land, som for eksempel Frankrike, utgjør kjernekraft en høy prosentandel av energiforbruket. Frankrike, støttet

¹⁸ Natura 2000 er et nettverk av verneområder som dekker Europas mest verdifulle og truede arter og habitater både på land og til havs i alle medlemslandene. Det bygger på et omfattende arbeid med biologisk mangfold. Områdene innenfor Natura 2000 er hjemlet i EUs fugle- og habitatdirektiv, som ikke er en del av EØS-avtalen med Norge.

¹⁹ 1. april 2019 la NVE fram et forslag til Nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge, som var gjort på oppdrag fra Olje- og energidepartementet. Forslaget besto av et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkningene av vindkraft og et kart over 13 områder som NVE mente var best egnet for vindkraftutbygging i Norge. I høringen ble det levert inn over 5000 høringsvar, 49 av 56 kommuner som hadde svart sa klart nei til vindkraft på land. På grunn av motstanden valgte regjeringen å se bort fra områdene som var pekt ut og innførte samtidig en midlertidig konsesjonsstopp for nye vindkraftprosjekter på land, som varte i tre år (2019-2022).

av minst åtte andre EU-land, ønsket derfor at kjernekraft skulle telles med, noe som ble sterkt motarbeidet av Tyskland og ni andre medlemsland, som mente at å inkludere kjernekraft ville hemme den nødvendige omstillingen (Euractiv, 2023b). Et kompromiss ble å kalle hydrogen fra kjernekraft for «lav-karbon» i stedet for «grønn» og å ha ulike muligheter for å nå målet for fornybart drivstoff. Debatten om «lav-karbon» versus «grønn» energi går igjen i flere lovprosesser, blant annet i markedsregelverket hvor det ble åpnet opp for bruk av prisstøtte til oppgradering av kjernekraftverk.

Det har også vært utfordringer knyttet til arealbruk og konflikter med andre mål som matproduksjon og naturvern. Denne kampen om arealene presser fram et stadig større behov for å se klimatiltak i ulike sektorer i sammenheng, noe bærekraftskriteriene for biomasse i fornybardirektivet er et eksempel på. Disse kriteriene er avgjørende for skogbruk og annen arealbruk. Dette er viktig fordi biomasse, i hovedsak fra skog, er EUs viktigste kilde til fornybar energi og utgjør nær 60 prosent av fornybar energi i EU (European Commission & Joint Research Centre, 2019). Tyskland og Frankrike er medlemsland med størst absolutt bioenergibruk, men måles bruken per capita er bioenergibruken størst i Sverige, Finland og de Baltiske landene. I Norge er andelen ca. 8 prosent. Bærekraftskriteriene for biomasse skal sikre at biomasse til energiformål produseres på en bærekraftig måte, og er et krav for at fornybar energi basert på biomasse skal telle i landenes mål for andel fornybar energi. I det reviderte fornybardirektivet strammes det inn i disse bærekraftskriteriene. Det innføres bestemmelser om at enkelte områder skal ekskluderes fra produksjon av biomasse til energi («no-go areas»). Noe tilsvarende eksisterer allerede for jordbruket. Arealene som ekskluderes er naturskog, artsrike skoger og våtmarker. Det legges også opp til begrensninger i endringer fra naturskog til plantasjer og å minimere bruk av store hogstflater. Videre får ikke medlemslandene gi offentlig støtte til bruk av industrielt rundvirke, stubber og røtter til energi og elektrisitetsproduksjon. Grensen for bioenergianlegg som må tilfredsstillere bærekraftskriteriene er redusert fra 20 MW til 7,5 MW.

Revidert fornybardirektiv inkluderer også bestemmelser for det såkalte «kaskadeprinsippet». Dette prinsippet innebærer at råstoff fra skogen og annen biomasse først skal anvendes der det har størst økonomisk og miljømessig merverdi i en prioritert rekkefølge slik kaskadeprinsippet legger opp til. Denne rekkefølgen er 1) treprodukter 2) forlenget produktlevetid 3) gjenbruk 4) resirkulering 5) bioenergi og 6) deponering. Få er uenige i en slik prioritering, men markedet kan fort ha en annen vurdering av hva som har størst økonomisk verdi. Slik sett kan det å nedfelle et slikt prinsipp i et regelverk by på utfordringer.

En første vurdering av betydningen av endringene i fornybardirektivet for skogbruk og annen arealbruk i Norge er at dette er «til å leve med». De forsterkede begrensningene for uttak av biomasse til energi omfatter arealkategorier som i nasjonal skogpolitikk allerede har sterke begrensninger og som omfatter biomasseressurser som i liten grad nyttes til energiformål (industrielt rundvirke, stubber og røtter). Kaskadeprinsippet kan bli en utfordring, men unntaksreglene i regelverket åpner for fleksible løsninger. Dette er et direktiv og gir derfor landene mulighet til nasjonale tilpasninger som kan bli viktig for å finne praktiske løsninger. I Sverige og Finland har bioenergi en mer fundamental betydning for nasjonal energi- og klimapolitikk enn i Norge. Også der er oppfatningen at det reviderte

fornybardirektivet gir mulighet til å videreføre satsingen på bioenergi som et viktig element i disse landenes energi- og klimapolitikk.

Gitt erfaringen med stor motstand mot Nasjonal ramme for vindkraft, blir det for Norge interessant å følge med på hvordan medlemslandene legger opp prosessen med akselerasjonsområder og innbyggerinvolvering. Det blir også interessant å følge med på hvordan EU-landenes konsesjonsmyndigheter bruker muligheten til å gi fornybarutbygging sterkere vekt enn andre samfunnsinteresser, såkalt «tungtveiende offentlig interesse». Man kan da se for seg at staten overprøver andre typer arealdisponering, for eksempel kommunale tillatelser. Dette er det i dag vanskelig å se for seg at blir allment akseptert.

Det mest problematiske med det nye fornybardirektivet for Norge er kanskje at nye vedtak i EU betyr større etterslep på implementeringssiden. Norge har fortsatt ikke implementert det forrige lovverket. Generelt er det også en utfordring å ikke bli hengende etter, når tempoet i Brussel er så høyt og konkurransen mellom land om å være grønnest er stor. Det blir imidlertid også krevende for EU å nå fornybarmålet sitt, og det blir viktig for kommisjonen å få alle land til å gjøre nok for å nå det. Det at fornybardirektivet av 2018 og 2023 ikke lenger pålegger landene et eget nasjonalt fornybarmål, kan kanskje gjøre det politisk enklere for Norge å innlemme direktivet, da det høye fornybarmålet var omstridt forrige gang. Det er også slik at EUs naturmangfoldslover, som er omtalt i denne delen, og EUs midlertidige kriselover (som forordningen fra 2022 som skulle fremskynde fornybarutviklingen) ikke gjelder for Norge, da de ikke er EØS-relevante. Det gjør at det er viktig for Norge å ha oversikt også over disse andre EU-lovverkene og vurdere behov for endringer i annet nasjonalt lovverk.

4.2 Energieffektiviseringsdirektivet

Energieffektiviseringsdirektivet («Energy efficiency directive», heretter EED) ble første gang vedtatt i 2012. I rammen av Ren Energi-pakken ble EED endret i 2018, og deretter fulgte en ny endring i 2023 som følge av Klar for 55-pakken. EED ble ferdigforhandlet våren 2023, og formelt vedtatt i juli 2023. Direktivet fastholder EUs overordnede mål for energieffektivisering, men for første gang i historien er målet bindende på EU-nivå. Målet er på minst 11,7 prosent, som betyr at EU samlet skal oppnå en reduksjon i sluttenergiforbruk på minst 11,7 prosent sammenliknet med antatt sluttenergiforbruk i 2030 (basert på en formell framskrivning gjort i 2020). I tillegg angir direktivet målet som et absolutt tall for hvor stort det samlede sluttenergiforbruket i EU kan være i 2030, nemlig 763 millioner tonn oljeekvivalenter (Mtoe). Det er også angitt et ikke-bindende mål for samlet primærenergiforbruk i EU i 2030 på 992,5 Mtoe. EU-land har ikke fått bindende nasjonale målsetninger, men skal beregne sitt respektive bidrag ved hjelp av en formel som tar hensyn til blant annet bruttonasjonalprodukt per capita og nåværende energiintensitet. EU-landene er pålagt å oppnå årlige energibesparelser i sluttforbruket i hele forpliktelsesperioden (fra 2021 til 2030). Ratene for årlig innsparing øker gjennom perioden (se tabell 8). Dette er gjennomsnittlig innsparing for alle EU-land, og tillater variasjon mellom land.

Tabell 7: Rate for årlig gjennomsnittlig energibesparelse for alle medlemsland frem mot 2030

Gjennomsnittlig årlig energibesparelse	1,3%	1,5%	1,9%
Periode	2024-2025	2026-2027	2028-2030

En viktig endring som skjedde allerede i EED 2018 var at oppdaterte tiltak knyttet til nasjonale langsiktige renoveringsstrategier ble flyttet ut av EED og omfattes nå av Bygningsenergidirektivet (EU)2018/844, som omtales senere i rapporten.

EEDs hovedverktøy er målsetninger for økte energibesparelser på EU-nivå og nasjonalt nivå for 2030. Direktivet sier svært lite om spesifikke tiltak og virkemidler for å nå disse målene. Noen spesifikke krav til medlemsland handler om regler for måling og fakturering av varmeenergi ved å gi forbrukerne, særlig i bygninger med flere leiligheter og kollektive varmesystemer, bedre rettigheter. Det er nå krav om at alle boenheter skal ha individuelle målere for oppvarming og varmt vann, med mindre slik måling medfører uforholdsmessig høye kostnader. Videre krever direktivet energikartlegging for alle selskaper som hadde et gjennomsnittlig årlig energiforbruk som var høyere enn 10TJ (=2,7 GWh) i løpet av de siste tre årene, og som *ikke* har innført et energistyringssystem. Det stilles også krav til at medlemslandene må sørge for at energieffektiviseringsløsninger blir utredet i forbindelse med planlegging, politikk og større investeringsbeslutninger²⁰ som påvirker energiforbruket. For å nå EUs nye energieffektivitetsmål for 2030 vil det kreve en betydelig akselerasjon og styrking av tiltak for energisparing på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dersom målene skal nås, må medlemslandene innføre ytterligere tiltak og investeringer, allokere ressurser, engasjere innbyggerne og lokale myndigheter for å spare energi i alle sektorer.

Kommisjonens forslag i 2021 innebar en kraftig økning i ambisjonen for energisparing sammenliknet med EED 2018. Det ble foreslått en 39 prosent reduksjon i primærenergiforbruk og 36 prosent reduksjon i sluttenergiforbruk sammenliknet med 2007. Dette innebar å sette en øvre grense på 1023 Mtoe i primærenergiforbruk og 787 Mtoe i sluttenergiforbruk (sammenlignet med henholdsvis 1128 og 846 Mtoe under 2018 EED). Forslaget inneholdt en sterk økning i medlemsland sine årlige forpliktelser for energisparing. Det ble foreslått å øke nasjonale rater fra +0,8 prosent årlig energisparing i EED 2018 til +1,5 prosent årlig sparing i det oppdaterte direktivet.

Parlamentets industri-, forskings- og energikomité (ITRE) behandlet forslaget og foreslo i juni 2022 et mer ambisiøst mål for energieffektivisering: 40 prosent reduksjon i endelig energiforbruk og 42,5 prosent reduksjon i primære energiforbruk. De ønsket også bindende bidrag for hvert medlemsland, med milepæler i 2025 og 2027 for å sikre at man er på vei mot måloppnåelse. Videre inneholdt ITRE-rapporten større ambisjoner for offentlig sektor, og for mer ambisiøs rate for årlig energisparing i de enkelte medlemsland (2 prosent årlig fra 2024-2030 i stedet for kommisjonens forslag om 1,5 prosent årlig).

Rådet ble enige om sin posisjon i juni 2022. Rådet støttet målene i kommisjonens forslag. Et viktig forslag fra rådets side er at nasjonale bidrag (til samlet europeisk

²⁰ Større investeringsbeslutninger defineres som prosjekter med en totalverdi på mer enn 100 millioner euro, eller 175 millioner euro for transportinfrastrukturprosjekter.

måloppnåelse) skulle forbli «indikative», dvs. ikke bindende. Videre skal nasjonale bidrag være basert på endelig energiforbruk, ikke primære energiforbruk. Mål for å renovere offentlige bygg skulle bli bindende etter fire år, og økningen i årlig energisparing skulle bli mer gradvis: 1,1 prosent for perioden 2024-2025 og 1,5 prosent i 2028-2030.

Sluttforhandlingene resulterte i et mål på 11,7 prosent reduksjon i endelig energiforbruk innen 2030 sammenlignet med referansescenariet (fra 2020). Medlemslandene sine årlige innsparinger skal være 1,5 prosent som et gjennomsnitt for alle EU-land for hele perioden 2024-2030. Dette er samme ambisjonsnivå som kommisjonen foreslo i sitt opprinnelige forslag.

4.3 Bygningsenergidirektivet

Bygningsenergidirektivet (engelsk: Energy performance of buildings directive - heretter EPBD) ble første gang vedtatt i 2002. Direktivet har i over to tiår vært EUs fremste virkemiddel til å redusere bygningers energibruk. I EU står bygninger for 40 prosent av energiforbruket og 36 prosent av de energirelaterte direkte og indirekte klimagassutslippene (Europakommisjonen, 2023a). Bygg spiller derfor en særdeles viktig rolle i arbeidet for å kutte klimagasser. Direktivet har senere blitt revidert i 2010 og på nytt i 2018 som en del av Ren Energipakke. I øyeblikket er et nytt revidert direktiv i forhandlinger i rammen av Klar for 55-pakken, og 07 desember 2023 ble rådet og parlamentet enige om et foreløpig forslag. Forhandlingene for bygningsenergidirektivet er nå i slutfasen, og et nytt revidert direktiv er ventet i 2024.

EPBD omhandler tiltak og virkemidler for å redusere energibruk i bygg. Helt siden det første direktivet fra 2002 har energimerking av bygg vært et viktig virkemiddel, med innføring av såkalte «energiklasser» for ulike typer bygg. EPBD 2010 gikk lenger på en del områder, og krevde at nye bygg skulle være «nesten nullenergibygger» innen 2020. Samtidig skulle medlemsland definere minimum energistandarder for bygg som gikk gjennom en større oppgradering, og de måtte også etablere økonomiske virkemidler for å forbedre energieffektiviteten i bygg. EPBD 2018 inneholdt store endringer, blant annet ble langsiktige renoveringsstrategier (tidligere artikkel 4 i EED 2012) flyttet til EPBD. Nye punkter angående ladeinfrastruktur for elbiler og smarte teknologier for å sørge for mer effektiv styring av bygg ble tatt inn i EPBD 2018.

Kommisjonens forslag til EPBD ble lagt frem i 2021 og bygget videre på EUs renoverings strategi som hadde blitt lansert året før. En viktig del av dette forslaget var å harmonisere energiklasser for bygg på tvers av medlemsland. Kommisjonen hadde en rekke konkrete forslag til energiklasser til bygg innen ulike år, blant annet:

- Nullutslipps-bygningsmasse innen 2050
- alle nye bygg må være nullutslippsbygg innen 2030 (2027 for offentlige bygg)
- næringsbygg må oppgraderes til minst klasse F innen 2027 og klasse E innen 2030
- boligbygg må oppgraderes til minst klasse F innen 2030 og klasse E innen 2033

Kravene til oppgraderinger av bygg innebar at hvert EU-land ville måtte renovere de 15% dårligst isolerte byggene i hvert EU-land. Kommisjonen foreslo å definere "Minimum Energy Performance Standards" (MEPS). Dette forslaget ble nedstemt av over halvparten av medlemslandene. Polen og Italia frontet en koalisjon på 15 land

som ønsket lavere ambisjoner, og de krevde at MEPS ble fjernet fra lovforslaget (Euractiv, 2023d). Tyskland og Frankrike derimot, ønsket et mer ambisiøst direktiv og jobbet for å få parlamentet til å vedta dette. Etter mye frem og tilbake lykkes det parlamentets talsmann for EPBD å samle støtte for et ganske ambisiøst forslag i mars 2023. Forslaget gikk blant annet ut på å fase ut fossile oppvarmingskilder i bygg innen 2035 – og på denne måten spare 50 milliarder kubikkmeter naturgass årlig. Parlamentets posisjon hadde samtidig et tydelig sosialt aspekt, med et sterkere sosialt vern mot uforholdsmessige økninger i husleie eller utkastelser (Euractiv, 2023e). Kort tid etterpå trakk Tyskland støtten til MEPS på grunn av interne politiske dragkamper omkring nasjonale lover for energibruk i bygg, der den tyske regjeringen vedtok å forby fossile oppvarmingskilder i bygg fra 1. januar 2024. Lovendringen førte til massive protester og økt misnøye med klimapolitikken i Tyskland. Rekordmange huseiere valgte å installere nye fossile oppvarmingsystemer i husene sine i løpet av 2023, mens det ennå var tillatt (Tagesschau, 2023). I enigheten mellom parlamentet og rådet som ble kunngjort i desember 2023, er utfasing av fossil oppvarming fjernet fra direktivet. MEPS er fremdeles inne for næringsbygg. Medlemsland får også betydelig mer valgfrihet over hvilke bygg som skal renoveres først.

I det nye oppdaterte direktivet er det også enighet om at alle nye bygninger skal være nullutslipps-bygninger innen 2030, og at eksisterende bygningsmasse skal være omgjort til nullutslippsbygninger innen 2050. Videre er det enighet om at det skal installeres solenergi på alle nye bygg, på alle offentlige bygg og på næringsbygg som blir renoveret. I forhandlingene mellom rådet og parlamentet var det stor diskusjon om hvilken energiklasse som skulle gjelde som krav for ulike typer bygg innen ulike frister (dvs. årstall). EU-institusjonene lyktes derimot ikke å enes om hvilke energiklasser som skulle gjelde. I stedet har rådet og parlamentet blitt enige om minimumsstandarder for energibruk i bygg, der de omgikk problemet med energiklasser. Her sier det nye direktivet at alle næringsbygg i 2030 skal ligge over de 16 % dårligste byggene, og i 2033 over de 26 % dårligste byggene. Når det gjelder renoveringsmålet for boligbygg, skal medlemslandene sørge for at det gjennomsnittlige energiforbruket i boligmassen skal reduseres med 16 prosent innen 2030 og med 20-22 prosent innen 2035. 55 prosent av energireduksjonen skal oppnås gjennom renovering av de dårligste bygningene.

Norge har i dag ikke et mål for energisparing i form av absolutt reduksjon i energiforbruk. Norge har i stedet et nasjonalt mål om å forbedre energiintensiteten i fastlandsøkonomien med 30 prosent fra 2015 til 2030.²¹ Stortinget har fastsatt et mål om 10 TWh redusert energibruk i eksisterende bygg.²² Dette målet ble presentert i regjeringsplattformen i 2019.²³

Potensialet for energisparing i Norge er enormt, særlig innen bygningsmassen (Sintef, 2023). Bygg står for over halvparten av strømforbruket i Norge, og strøm utgjør nesten 80 prosent av den totale energibruken i bygg. SINTEF sine beregninger fra 2023 viser at samlet levert energi kan reduseres med 13 TWh (15 prosent) fra 2020 til 2030 og med 40 TWh (48 prosent) fra 2020 til 2050. Mengden kjøpt elektrisitet i samme periode reduseres med henholdsvis 13 TWh (19 prosent) og 42 TWh (60 prosent). Beregningene viser at totale merkostnader for energiltakene på både nye og

²¹ [Meld. St. 25 \(2015-2016\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²² [Regjeringen styrker arbeidet med energieffektivisering - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²³ [Granavolden-plattformen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

eksisterende bygg for alle bygningskategorier vil ligge på ca. 18 milliarder NOK per år. Dette er fordelt med litt over 50 prosent på småhus og resten på leilighetsbygg og yrkesbygg. Energikommisjonen (2023) fant at det er stor usikkerhet knyttet til hvor stort potensialet er for energieffektivisering i bygg, men at det er realistisk med 15-20 TWh energieffektivisering innen 2030.

Energieffektivitetsdirektivet er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Dette medfører et betydelig etterslep, siden det nå er tre versjoner av dette direktivet som EØS-kommisjonen må vurdere. Foreløpig har Norge bestemt at de skal ta inn deler av direktivet. Ifølge NVE var lovendringene for å legge til rette for energieffektiviseringsdirektivet fra 2012 (EED 2012) på høring i 2018. Disse lovendringene ble kunngjort 16. juni 2023, men vil ikke tre i kraft før kongen bestemmer det.²⁴ De kunngjorte endringene omfatter kun et lite utvalg av det fullstendige innholdet i EED. For eksempel så er det ikke angitt noe mål for energieffektivitet (prosentvis eller absolutt), eller en nasjonal energisparingshastighet ("energy saving rate"), angitt som en årlig prosentvis energisparing.

Det første bygningsenergidirektivet fra 2010 er nylig inkludert i EØS-avtalen. Implementering av EPBD 2010 vil komme gjennom revidering av *Forskrift om energimerking av bygninger og energivurdering av tekniske anlegg*. Disse endringsforslagene (med unntak av § 10 - beregningsmetode) er nå ute på høring.²⁵ En egen høring for § 10 vil komme senere. Selv om forskriftsendringene i utgangspunktet skal gjennomføre EPBD 2010, så er det i stor grad tatt høyde for endringer som kommer i endringsdirektivet EPBD 2018. Det er ikke foreslått konkrete endringer som omhandler langsiktig renoveringsstrategi. Forskriftsendringene dreier seg primært om energimerking, det vil si bestemmelser om hvilke bygg må ha energiattest, hvem er ansvarlig for at bygningen får en energiattest, hvordan energiattester kan brukes i markedsføring osv.

Dersom Norge skal «ta inn» de oppdaterte direktivene i «Klar for 55»-pakken, så betyr det at Norge også må øke innsatsen for å spare energi. Dette vil først og fremst ha betydning for eksisterende bygg i de dårligste energiklassene, siden det er disse byggene som skal oppgraderes først. På lang sikt skal alle bygg i hele EU være nullutslippsbygg. Det betyr en enorm innsats for å etterisolere og bygge ny fornybar energi til å drive byggene fram mot 2050.

²⁴ De kunngjorte endringene er oppført her: [Lov om endringer i energiloven og naturgassloven \(overskuddsvarme, energikartlegging, måling og fakturering\) - Lovdata](#)

²⁵ [Høring - forslag til endringer i energimerkeforskriften for bygninger for gjennomføring av bygningsenergidirektiv II - regjeringen.no](#)

5. Oppsummering

Ser man på klimaregelverket og tilhørende regelverk innenfor energi under ett, er det imponerende at man har kommet i mål med alle trilogforhandlingene noenlunde etter opprinnelig tidsskjema. Covid-19-pandemien og krigen i Ukraina framskyndet heller enn dempet tempoet. Til tross for tidvis sterk motstand fra enkeltland (som Polen og Ungarn) og uenigheter mellom sentrale medlemsland (som Frankrike og Tyskland) har man evnet å finne kompromiss som alle medlemsland og EU-institusjoner kan slutte seg til. At EU-institusjonene har måttet inngå ulike kompromiss i de forskjellige vedtakene er ikke uvanlig i EU, men til tross for at ulike medlemsland og grupper i parlamentet har vunnet frem med enkelte punkter er det tydelig at de ulike vedtakene ikke har endret seg radikalt fra kommisjonens opprinnelige forslag. Dette understreker trolig både et godt forarbeid fra kommisjonen i å utarbeide de opprinnelige forslagene og Frans Timmermans, som har ledet arbeidet fra kommisjonen sin side, sine ferdigheter som politiker og forhandler. Det understreker også en generell tendens i EU-politikken, om at kommisjonen «pleier å få det slik de vil til slutt». Dette er verdt å merke seg med tanke på en mulig AFOLU-sektor i framtiden. Foreløpig er kommisjonens forslag om en slik sektor nedstemt, men døren holdes på gløtt gjennom utredningen og kommisjonens anbefaling som kommer i løpet av 2024. Det er derfor en viss sannsynlighet for at en slik sektor til slutt blir en realitet.

Kompromissene som har blitt inngått gjenspeiler også ganske tradisjonelle skillelinjer i klimapolitikken i EU, hvor rådet tradisjonelt følger kommisjonens forslag eller forsøker å vanne ut ambisjonene, mens parlamentet kjemper for å styrke ambisjonsnivået. Det eneste unntaket her er vedtaket om ETS2, hvor parlamentet på utradisjonelt vis var den institusjonen som holdt mest igjen. Dette henger nok sammen med at parlamentet som det eneste direkte valgte organet i EU, og dermed er tettere på befolkningen, var ekstra bekymret for implikasjonene fra dette forslaget for befolkningen. Gitt høye strøm- og drivstoffpriser de siste årene var mange parlamentarikere urolige for opptøyer likt «de gule vestene» i Frankrike. Det kommende valget i Europaparlamentet 06-09. juni 2024 har nok også gjort parlamentarikerne tilbakeholdne med å introdusere potensielt upopulær klimapolitikk.

Imidlertid er slagordet til kommisjonen om at «alle skal med» gjennomgående i vedtakene. Det sosiale klimafondet, nye og økte finansieringsordninger for næringslivet og forskning, samt oppmykninger i retningslinjene for statsstøtte hva gjelder klima og energi, bidrar til at vedtakene får støtte og at klimamålene etter planen kan nås på en mer skånsom måte for befolkningen. Derimot er slike virkemidler ikke helt uproblematisk, og henger sammen med en generell trend om å subsidiere ny grønn virksomhet. USA har for eksempel også tatt slike grep med sin «Inflation Reduction Act», og EU har fulgt opp med sin «Net-Zero Industry Act». Både eksternt og internt i EU er en slik utvikling krevende å balansere med konkurranseregelverket i

EU, handelsavtaler og WTO-regelverket. For Norge byr denne utviklingen på både muligheter og utfordringer. På den ene siden muliggjør disse endringene at den norske regjeringen mer aktivt kan støtte grønn omstilling av næringslivet og at næringslivet muligens får tilgang til nye finansieringskilder. Men på den andre siden er en utvikling mot mer proteksjonisme utfordrende for en liten og åpen økonomi som Norges.

Selv om EU nå har vedtatt de ulike delene av klimaregelverket og tilhørende regelverk er det egentlig nå den virkelige jobben begynner. Nå skal detaljerte regler utformes, rettsakter skal implementeres, medlemslandenes klima- og energiplaner skal oppdateres, og nye klimamål for 2040 skal settes allerede i løpet av første halvår 2024. Mye av dette arbeidet er allerede igangsatt. I tillegg vil årets valg i Europaparlamentet trolig også sette sitt preg på både sammensetningen av de ulike organene og hvordan regelverkene implementeres videre. Den «regulatoriske tsunamien» ser ikke ut til å avta helt enda. Den regulatoriske tsunamien blir også enda større for Norge grunnet det store etterslepet på implementeringen av flere EU-direktiv.

For Norge sin del, har vi vist at de vedtatte endringene i klimaregelverket ikke byr på radikale utfordringer – dog er ikke alt uproblematisk. Dermed står analysene våre fra 2021- og 2022-rapportene seg godt. Endringene i kvotesystemet og innsatsfordelingsforordningen har både fordeler og ulemper, men har generelt bred støtte blant norske aktører, mens endringene i arealbrukssektoren blir mer krevende for Norge, spesielt i første periode frem mot 2025. For å avbøte utfordringene med sistnevnte regelverk, tyr regjeringen til en velkjent løsning i norsk kontekst, nemlig ved å kjøpe skogkreditter og utslippsenheter. Imidlertid viser våre analyser at tilgangen til ledige utslippsenheter under det nye regelverket – både i arealbrukssektoren og i innsatsfordelingsforordningen – er svært usikker. Det er derfor risikofylt for Norge å forvente å kunne bruke utstrakt av fleksible mekanismer for å oppfylle de ulike målene i klimaavtalen med EU (om man velger å inngå en ny og oppjustert avtale). Dette øker presset på regjeringen om å kutte utslipp nasjonalt og så raskt som mulig.

Klar for 55-pakken legger ikke bare økt press på tempoet for utslippskutt, men også på tempoet for norske beslutningstagere (både i forvaltningen og i næringslivet). Hastigheten og omfanget i EUs grønne giv gjør det krevende å følge med på, forstå og påvirke utviklingen. Høringsfrister både i EU og Norge har vært svært korte, og det har generelt vært liten tid til demokratiske diskusjoner verken i Stortinget eller offentligheten om norske standpunkt. Det er også utfordrende at Norge mangler en nasjonal politisk strategi for omstilling som landet kunne ha brukt til å møte endringene fra EU med. Generelt representerer EUs grønne giv derfor en demokratisk utfordring for Norge. Det er et behov for å finne måter å sikre gode og legitime prosesser til tross for de ovennevnte utfordringene.

Den tverrsektorielle tilnærmingen i EUs grønne giv, hvor flere regelverk spiller sammen og skal trekke i samme retning, gjør det også krevende for en sektorisert forvaltning i Norge å analysere og respondere på en helhetlig og effektiv måte. Likeledes gjør den tverrsektorielle tilnærmingen til EU det krevende for Norge å verne om selvråderetten på områder som formelt er utenfor EØS-avtalen, som for eksempel jordbruk, når dette kobles til andre klima- og miljøområder i EU (Leiren og Farstad, 2024).

I tillegg er det i enkelte tilfeller ikke tydelig om en regelverksendring er EØS-relevant, eller om Norge bør eller kan delta. Eksempelvis er det sosiale klimafondet koblet til det nye kvotesystemet for veitrafikk og bygg, og den nye karbontollen. Norge bidrar med finansiering til førstnevnte, men i januar 2024 har landet fremdeles ikke tatt stilling til om Norge også skal kunne bruke av fondet. At Norge betaler inn i fondet har vært et krav fra EU for norsk deltagelse i kvotesystemet, og understreker en økende tydeliggjøring etter Brexit på hvilke land som er «med» og ikke. Såkalt «cherry picking», hvor land kan være med på bare de delene de ønsker og utelate andre deler, blir vanskeligere og vanskeligere (Fossum et al., 2023). Likeledes er det både fordeler og ulemper ved å delta i karbontollen, men ulempene for aktørene øker jo lengre tid Norge bruker på å bestemme seg og hvor etterslepet av regelverksinnføringen øker.

Etterslepet på implementeringen av EU-regelverk i Norge er spesielt prekært på energiområdet, fordi det påvirker konkurransevnen til norske aktører og reduserer tiden Norge får til å oppnå de oppjusterte målsettingene. I tillegg til regelverksetterslepet vil det også være behov for å adressere mer langsiktige bemanningsutfordringer, som for eksempel at Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet skal håndtere en nær dobling i antall kvotepliktige aktører ved innlemmelse av skipstrafikk i det ordinære kvotesystemet, samt bidra med veiledning, rapportering og verifisering. Generelt er det også problematisk at det fremdeles ikke er klart om og på hvilke vilkår Norges klimaavtale med EU skal oppdateres eller ei. Nå som regelverksendringene er vedtatt i EU blir det forhåpentligvis fortløpende i prosessen og mer klarhet for norske aktører.

Likevel er det viktig å understreke mulighetene for Norge ved en eventuell deltagelse i EUs oppjusterte klimaregelverk. Til tross for innstramningene i vedtakene, gjør de fleksible mekanismene i EU det lettere for Norge å nå sine forpliktelser, og potensielt mer kostnadseffektivt. Samtidig «bindes Norge til masten» ved å delta i klimasamarbeidet ved at man forpliktes til årlige utslippsbudsjett. I tillegg til de ovennevnte finansieringsordningene som norske aktører kan nytte godt av, bidrar klimasamarbeidet derfor til å drive frem norsk klimapolitikk og utslippskutt. Samtidig, og som omtalt i de tidligere rapportene, er kontrasten mellom detaljnivået i EUs og Norges klimapolitikk fremdeles stor – hvor EUs klimapolitikk kan sies å være relativt detaljert og med tilhørende finansieringskilder, mens norsk klimapolitikk ofte er på utredningsstadiet. Imidlertid har bevisstheten rundt norsk klimapolitikk og dets forhold til EU økt betraktelig de siste årene og siden den første rapporten vår ble publisert. Flere og bedre debatter omkring norsk energi- og klimapolitikk og forholdet til EU vil forhåpentligvis styrke både demokratiet og retningen på den norske omstillingen. Vi håper rapportserien gir et tidlig bidrag til dette. Samtidig viser rapporten vår et betydelig behov for mer forskning på implikasjonene for Norge fra EUs grønne giv. Prosjekter som DEAL er en viktig start, men bør bare være begynnelsen på en forsterket forskningsagenda på Norges forhold til EU.

Referanser

- Boasson, E. L. (2021). Europeanization of renewables support. I Boasson, E.L., M.D. Leiren, J. Wettestad (eds). Comparative Renewables Policy. Political, Organizational and European Fields. New York: Routledge, s. 58-72.
- Boasson, E. L., Leiren, M. D. og Wettestad, J. (2022). Differentiated integration in EU climate policy. I B. Leruth, S. Gänzle og J. Trondal (red.) The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union, New York: Routledge, s. 340-354.
- EEA; European Energy Agency (2023). Share of energy consumption from renewable sources in Europe. Tilgjengelig fra: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/share-of-energy-consumption-from#:~:text=According%20to%20European%20Environment%20Agency,strong%20growth%20in%20solar%20power.>
- Energikommisjonen (2023). NOU 2023: 3 «Mer av alt - raskere – Energikommisjonens rapport» Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-3/id2961311/>
- Energi og Klima (2023, 13. april). UD mener at EUs karbonavgift ikke er EØS-relevant. Tilgjengelig fra: <https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/ud-mener-at-eus-karbonavgift-ikke-er-eos-relevant>
- Euractiv (2023a, 19. juni). France finally satisfied with EU deal on renewables directive. Tilgjengelig fra: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/france-finally-satisfied-with-eu-deal-on-renewables-directive/>
- Euractiv (2023b, 30. mars). EU strikes deal on renewable energy law, agrees 42.5% target by 2030. Tilgjengelig fra: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-strikes-deal-on-renewable-energy-law-agrees-42-5-target-by-2030/>
- Euractiv (2023c, 09. november). Fuels industry urges EU countries to finalise dormant energy tax overhaul. Tilgjengelig fra: <https://www.euractiv.com/section/fuels/news/fuels-industry-urges-countries-to-finalise-long-dormant-energy-tax-overhaul/>
- Euractiv (2023d, 11. oktober). EU's butchered buildings directive is the price of democracy. Tilgjengelig fra: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eus-butchered-buildings-directive-is-the-price-of-democracy/>
- Euractiv (2023e, 14.mars). EU Parliament agrees position on buildings law despite pushback. Tilgjengelig fra: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/european-parliament-agrees-position-on-buildings-law-despite-pushback/>
- Europakommisjonen (2023a). 'Fit for 55': Council and Parliament reach deal on proposal to revise energy performance of buildings directive 07. desember 2023

- Europakommisjonen (2023b). Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en
- Europakommisjonen (2022). "REPowerEU Plan": https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Europakommisjonen (2021a). "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
- Europakommisjonen (2021b). '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
- Europakommisjonen (2021c). Architecture Factsheet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_21_3671
- European Commission and Joint Research Centre (2019). Brief on biomass for energy in the European Union. Publications Office. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/doi/10.2760/546943>
- European Environment Agency (2023). Greenhouse gas emissions from land use, land use change and forestry in Europe. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-land>
- European Parliament Research Service (2023). Revision of the LULUCF Regulation: Strengthening the role of the land use, land-use change and forestry sector in climate action | Think Tank | European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698843](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698843)
- European Union (2023). REGULATION (EU) 2023/839 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the reporting and compliance rules, and setting out the targets of the Member States for 2030, and Regulation (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32023R0839>
- European Union (2018). Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0841>
- Farstad, F.M. (2022). 'EUs grønne giv: Status etter sommeren 2022 og mulige implikasjoner for Norge' CICERO Rapport 2022:09: <https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/3016250/Report%202022%2009%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Farstad, F.M., Hermansen, E.A.T., Leiren, M.D., Wettestad, J., Gulbrandsen, L., Søgaaard, G., Øistad, K., Fridstrøm, L., Knapskog, M., Uteng, T.P. (2021). 'Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge' CICERO Rapport 2021: 07: https://www.platonklima.no/wp-content/uploads/2021/12/Klar-for-55_EUs-nye-klimaregelverk-og-betydningen-for-Norge.pdf

- Finansavisen (2023). <https://www.finansavisen.no/shipping/2023/10/11/8040584/skipsfarten-kan-finansiere-egen-omstilling> 11. oktober 2023
- Finansdepartementet (2023). CBAM posisjonsnotat, EØS-notat, 28.11.2023, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/okt/cbam/id2999873/>
- Fossum, J.E., Lord, C., Farstad, F.M., Farsund, A.A., Leiren, M.D, Olsen, E.D.H, Riddervold, M., Saltnes, J.D., Svendsen, Ø. and Trondal, J. (2023) Norway's EU Experience and Lessons for the UK: On Autonomy and Wriggle Room (Oxford: Routledge)
- Klima- og miljødepartementet (2023). Prop. 1 S Tillegg 1 (2023-2024). Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-1-20232024/id3013205/>
- Klima- og miljødepartementet (2023). Regjeringas klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023-2024) https://www.regjeringen.no/contentassets/28965e11d8044ceb94d0f958b8a45869/nn-no/pdfs/regjeringas_klimastatus_og_-plan.pdf
- Klima- og miljødepartementet (2021a). 'Forsterket innsatsfordeling 2021-2030'. EØS-notatbasen (sist oppdatert 12.06.23): <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/aug/forsterket-innsatsfordeling-2021-2030/id2878385/>
- Klima- og miljødepartementet (2021b). '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-regelverk-ets-innsatsfordelingsforordningen-og-skog-og-arealbruksregelverket/id2867120/>
- Klima og miljødepartementet (2023). Prop. 3 LS 2023-204. Proposisjon til Stortinget om endringer i klimavoteloven. Prop. 3 LS (2023-2024) (regjeringen.no)
- Knodt, M., Ringel, M., & Müller, R. (2020). 'Harder' soft governance in the European Energy Union. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(6), 787-800. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1781604>
- Leiren, M. & Farstad, F. (2024). EUs påvirkning på ikke-medlemmers autonomi: Norges og Storbritannias handlingsrom innenfor klima og energi. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (blir publisert).
- Regeringen (2023). Klimahandling. Sammen om mere grøn energi fra sol og vind på land. København: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.
- Recovery Watch (2023). Towards a renewables scale-up that works for nature. Tilgjengelig fra: <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/06/Towards-a-renewables-scale-up-that-works-for-nature.pdf>
- REScoop.EU (2023). Belgium leads the way in citizen participation for offshore wind energy. Tilgjengelig fra: <https://www.rescoop.eu/news-and-events/press/belgian-government-wants-significant-citizen-participation-in-offshore-wind-energy>
- Sintef (2023). Energibruken i norske bygg kan halveres. Tilgjengelig fra: <https://www.sintef.no/siste-nytt/2023/energibruken-i-norske-bygg-kan-halveres/> 20.09.2023.

- Standal, K., M. D. Leiren, I. Alonso, I. Azevedo, I. Kudrenickis, P. Maleki-Dizaji, E. Laes, M. R. Di Nucci and M. Krug (2023). Can renewable energy communities enable a just energy transition? Exploring alignment between stakeholder motivations and needs and EU policy in Latvia, Norway, Portugal and Spain. *Energy Research & Social Science* Vol 106. doi.org/10.1016/j.erss.2023.103326
- Tagesschau (2023, 29. desember). Rekordjahr bei Gasheizungen. Tilgjengelig fra: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/gasheizung-rekord-verkauf-2023-100.html>
- Wettestad, J. (2022). Karbontollen kommer: fire utfordringer EU må håndtere, *Energi og Klima*, 19. desember, Karbontollen kommer: Fire utfordringer EU må håndtere - Energi og Klima

CICERO was established in 1990 by the Norwegian government with a mandate to develop the knowledge base in national and international climate policy. Today, CICERO is an independent research foundation with approximately 100 employees and over 100 million NOK in annual turnover.

CICERO contributes to transformation through research, analysis, advice, and information on climate-related global environmental issues and international climate policy. The goal is to generate knowledge to help reduce the climate problem and strengthen international climate cooperation¹.

CICERO is internationally recognised as one of the world's leading institutes for climate research. Six of the institute's researchers contributed to writing the sixth assessment report by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), and more than 25 researchers have contributed to the panel's reports since 1992. CICERO leads and participates in large EU and national research projects with over 90 social actors participating.

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.