



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Ny utslippsforpliktelse for 2030
– en felles løsning med EU



Innhold

1	Norges bidrag til en ny internasjonal klimaavtale	5	3.4	Inkludering av skog i Norges indikative forpliktelse	16
				Et ambisiøst og rettferdig bidrag ..	18
				Innsending av Norges indikative utslippsforpliktelse til FN	19
2	Mot en global klimaavtale i Paris	7	3.5		
	2.1 Behov for økte ambisjoner	7	3.6		
	2.2 Utvikling av en ny klimaavtale	8	4	Norsk klimapolitikk	20
	2.2.1 Internasjonalt klimasamarbeid og grunnlaget for en ny avtale	8	4.1	Utslippsutvikling	20
	2.2.2 Landsektorens rolle i klimasammenheng	9	4.2	Eksisterende virkemidler	20
	2.3 EUs forpliktelse til 2030 og EUs rolle i den internasjonale klimainnsatsen	11	4.3	Utviklingen i skog i Norge	22
	2.4 Andre lands tilnærminger og framlagte klimamål	12	4.4	Prioriterte innsatsområder	22
			4.4.1	Innledning	22
			4.4.2	Reduserte utslipp i transportsektoren	23
			4.4.3	Utvikling av lavutslippsteknologi i industrien	24
			4.4.4	CO ₂ -håndtering	24
			4.4.5	Styrket rolle som leverandør av fornybar energi	25
			4.4.6	Miljøvennlig skipsfart	25
3	Norges ambisjonsnivå og innsending til FN	14	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
	3.1 Norges indikative klimaforpliktelse for 2030	14	5.1	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av klimapolitikken internasjonalt	26
	3.2 En felles løsning med EU	14	5.2	Samfunnsøkonomiske og budsjettmessige kostnader ved den norske forpliktelsen	26
	3.2.1 Innholdet i en felles oppfyllelse med EU	14	5.3	Administrative konsekvenser	28
	3.2.2 Bakgrunnen for en løsning med EU	15			
	3.2.3 Utarbeiding av en avtale med EU	15			
	3.3 Norsk forpliktelse uten avtale med EU	16			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 6. februar 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Norges bidrag til en ny internasjonal klimaavtale

Ifølge FNs klimapanel utvikler de globale utslippene av klimagasser seg i dag på en måte som vil føre til at temperaturøkningen vil overstige to grader. Verden risikerer svært alvorlige, irreversible konsekvenser.

Klimaendringenes globale natur krever bredest mulig samarbeid mellom alle land. FNs klimakonvensjon er det sentrale redskapet for et slikt internasjonalt samarbeid. Klimakonvensjonens overordnede mål er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil hindre farlig menneskeskapt påvirkning på klimasystemet. Dette er i praksis formulert som et mål om å begrense global oppvarming til under to grader sammenlignet med førindustriell tid. Gjennom vedtak under Klimakonvensjonen i 2010 ble togradersmålet førende for de internasjonale klimaforhandlingene framover. Å redusere utslippene til et nivå som er i tråd med togradersmålet forutsetter at alle land bidrar og at utslippene reduseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Under FNs klimakonvensjon ble det i 2011 enighet om at det skal framforhandles en ny

klimaavtale i desember 2015. Avtalen skal ha effekt fra 2020 og skal omfatte alle land. Som grunnlag for å fastsette forpliktelser i avtalen ble det vedtatt under Klimakonvensjonen i 2013 å invitere alle land til å sende inn sine indikative bidrag/forpliktelser i avtalen. Det skal skje innen første kvartal 2015 for de land som er rede til det eller i god tid før møtet i desember. Innsending av såkalte indikative utslippsmål innen utgangen av første kvartal 2015 er ledd i en forhandlingsprosess. Innen 1. november 2015 skal Klimakonvensjonens sekretariat legge fram en synteserapport med oversikt over de indikative bidragene som land har sendt inn, og hvilken samlet effekt de har. Dette vil være et svært viktig grunnlag for å vurdere om Paris-avtalen vil ha høye nok ambisjoner til at vi klarer å begrense global oppvarming til under to grader.

Formålet med denne meldingen er å orientere Stortinget om hva som skal være Norges innspill til internasjonal forpliktelse for perioden 2021–2030. I Revidert nasjonalbudsjett 2014 ble rammene for en ny norsk klimaforpliktelse beskrevet

og det ble sagt at Stortinget skal orienteres på egnet måte underveis i prosessen.

Regjeringen vil i første kvartal 2015 sende inn en selvstendig, indikativ forpliktelse til FNs klimakonvensjon med følgende elementer:

- Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990.
- Norge vil gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU, med et klimamål på minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990-nivået. Regjeringen vil fram mot klimakonferansen i Paris i desember 2015 arbeide for en intensjonsavtale med EU om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen.

En avtale om felles oppfyllelse med EU vil innebære:

- I kvotepliktig sektor vil Norge bidra til gjennomføring av utslippsreduksjoner på 43 prosent sammenlignet med 2005 innenfor EUs kvotesystem.
- Norge vil også bidra til utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor ved at det fastsettes et

nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor på linje med sammenlignbare EU land.

- EU legger opp til at noen av kuttene i ikke-kvotepliktig sektor kan gjennomføres ved kjøp av kvoter i EUs kvotesystem eller gjennomføring av klimatiltak i andre EU-land. Norge vil benytte seg av denne fleksibiliteten på lik linje med EU-land.

Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 være Norges indikative forpliktelse. Målet er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Regjeringen vil da senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor.

Meldingen presenterer ikke nye tiltak, men det gis en beskrivelse av gjeldende virkemiddelbruk og en overordnet beskrivelse av sektorer hvor det ventelig er potensial for utslippsreduksjoner. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag til nye tiltak, blant annet i de årlige budsjettene.

2 Mot en global klimaavtale i Paris

2.1 Behov for økte ambisjoner

Globalt er det helt nødvendig at ambisjonene heves betraktelig mellom 2020 og 2030. Dette er også reflektert i vedtak fra klimakonferansen i Lima i 2014. Regjeringen følger opp den siste hovedrapporten fra Klimapanelet og vedtaket i klimaforhandlingene ved å ha en mer ambisiøs utslippsforpliktelse for 2030 enn den forpliktelsen vi har for 2020, jf. avsnitt 3.5. Også fordi Norge er et rikt industriland og foregangsland i klimaforhandlingene, bør vi øke ambisjonene fra 2020 til 2030.

Graden av menneskeskapt global oppvarming avhenger av de samlede menneskeskapt utslippene av klimagasser. Den samlede mengden av klimagasser i atmosfæren følger av hvor store de globale utslippene er, og hvor mye CO₂ som blir tatt opp i hav- og landøkosystemene. Klimagassene forblir i atmosfæren i lang tid. Hvor stor den globale oppvarmingen blir til slutt må ses i hundreårsperspektiv, når konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren stabiliseres. I løpet av 2013–2014 har FNs klimapanel lagt fram sin femte hovedrapport. Dersom utslippene ikke reduseres kraftig, risikerer vi ifølge rapporten en gjennomsnittlig global oppvarming på mellom 3,7 og 4,8 grader innen 2100 sammenlignet med perioden 1850–1900. Tørke, flom og andre klimaendringer vil kunne få enda større konsekvenser enn tidligere antatt. Rapporten sier at vi *kan* redusere risikoen, delvis gjennom å tilpasse oss de klimaendringene som kommer, og ved å redusere globale utslipp slik at vi bremser klimaendringene.

Ifølge FNs klimapanel har de globale utslippene av klimagasser økt med 2,2 prosent per år i perioden 2000–2010, mot en årlig vekst på 1,3 prosent mellom 1970 og 2000. For å nå togradersmålet må globale klimagassutslipp i 2050 være 40–70 prosent lavere enn i 2010, og fortsette å gå nedover etter det og bli negative mot slutten av århundret. Negative utslipp innebærer at vi må fjerne CO₂ fra atmosfæren, gjennom å produsere energi fra biomasse kombinert med CO₂-håndtering, og planting av ny skog i stor skala. Klimapanelet

påpeker at det er risiko knyttet til å gjøre seg avhengig av negative utslipp lenger fram i tid.

Å bringe utslippsutviklingen i tråd med togradersmålet forutsetter i realiteten at de aller fleste land må redusere sine utslipp sammenlignet med dagens nivå, og at de største utslippslandene må redusere eller begrense utslippene betydelig. Dette vil kreve betydelig omstilling, enten land starter fra et høyt utslippsnivå eller har mulighet til å legge til rette for alternativer til en tradisjonell, utslippsintensiv utvikling. Selv om størstedelen av økningen i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren kan tilskrives historiske utslipp i industrilandene, står utviklingsland og de framvoksende økonomiene, for eksempel Kina og India, nå for tilnærmet hele den globale veksten i utslippene. Innen få år vil over halvparten av de kumulative utslippene ha kommet fra andre land enn industrilandene.

En kostnadseffektiv tilnærming, som blant annet analyser fra IEA, OECD og Stern-rapporten bygger på, vil sikre at togradersmålet nås til lavest mulig kostnad. Selv med en kostnadseffektiv tilnærming vil det kreve betydelige ressurser å nå togradersmålet. Flere analyser, blant annet fra OECD, viser imidlertid at ikke å nå togradersmålet vil innebære betydelig høyere kostnader over tid, og risiko for svært negative irreversible endringer i det globale klimaet. Å nå togradersmålet vil kreve en oppskalering i utvikling og innføring av ny teknologi. Det vil også kreve at det settes en pris på utslipp i langt større grad enn det som er tilfellet i verden i dag. Når forurenser betaler, bidrar det til endringer i produksjons- og forbruksmønstre og til utvikling og spredning av klimavennlig teknologi. Uten et prissignal vil støtte til utvikling av ny teknologi ifølge OECD være nesten uten virkning på utslippsutviklingen fordi det ikke blir lønnsomt å ta i bruk den nyutviklede teknologien. Siden gevinstene ved å investere i anlegg, teknologi, bygninger og biler med lave utslipp strekker seg ut i tid, er det nødvendig at prisen på utslipp oppfattes som troverdig, også framover i tid.

Boks 2.1 Regional fordeling av utslippsreduksjoner fram til 2030

Klimapanelet har analysert hvordan utslippene endres fra 2010 til 2030 i ulike regioner, dersom reduksjonene gjennomføres kostnadseffektivt i tråd med togradersmålet. Tabellen under (omarbeidet fra FNs klimapanel 5. hovedrapport, arbeidsgruppe III) viser hvordan utslippsreduksjonene fram til 2030 sammenlignet med 2010 vil fordeles regionalt i det som beskrives som et ideelt scenario.

Analysen bygger på en felles global karbonpris og samme tilgang til teknologi. For OECD-landene innebærer det at utslippene når toppen i 2010, og utslippsreduksjoner på i gjennomsnitt 32 prosent i 2030 i forhold til 2010, med et spenn på 23-40 prosent. Utslippene i Asia må nå toppen

i 2020, og vil i 2030 kunne ligge rundt 2010-nivå (i gjennomsnitt en økning på 1 prosent, med et spenn fra reduksjon på 15 prosent til økning på 14 prosent). Utslippene i Latin-Amerika og Øst-Europa/overgangskonomiene må nå toppen rundt 2015, og så reduseres med 32-35 prosent i 2030, fra 2010-nivå.

Analysen av hvor store utslippsreduksjoner som er nødvendige fram til 2030 forutsetter at utslippene når toppen i 2010 for OECD-landene og 2015–2020 for andre regioner. Det er lite realistisk at utslippene når toppen innenfor dette tidsrommet. Hvis utslippene i stedet har en økning etter 2010–2015–2020, må det gjøres kraftigere reduksjoner fram mot 2030.

Tabell 2.1 Fordeling av hvilket år utslippene må nå toppen i ulike regioner, og utslippsreduksjoner i 2030 i forhold til 2010-nivå, for ulike regioner og for scenarioene som tilsvarer togradersmålet. Negative tall indikerer at utslippene i 2030 er høyere enn utslippene i 2010. Tallene er gjennomsnittsverdier på tvers av modeller. Tall i parentes viser spennet i verdier. (Tilpasset fra FNs klimapanel 5. hovedrapport, arbeidsgruppe III).

	Stabiliserings- konsentrasjon	OECD- 1990	Asia	Latin- Amerika	Midt-Østen og Afrika	Øst-Europa
År hvor utslippene når toppen.	430-530 ppm CO ₂ -ekv.	2010 (2010/2010)	2020 (2015/2030)	2015 (2010/2020)	2020 (2010/2030)	2014 (2010/2015)
Utslipps- reduksjoner 2030 i for- hold til 2010. (Negative tall indikerer utslippsvekst.)	430-530 ppm CO ₂ -ekv.	32% (23 til 40%)	-1% (-15 til 14%)	35% (16 til 59%)	8% (-7 til 18%)	32% (18 til 40%)

2.2 Utvikling av en ny klimaavtale

2.2.1 Internasjonalt klimasamarbeid og grunnlaget for en ny avtale

Bidrag til utslippsreduksjoner vil være det helt sentrale i en internasjonal avtale, fordi det er summen av innsatsen fra alle land som avgjør i hvilken grad vi kan begrense den globale oppvarmingen. Arbeidet med å redusere menneskeskapte utslipp av klimagasser har pågått i flere tiår. Kyotoprotokollen var den første bindende avtalen som påla gjensidige restriksjoner for flere lands utslipp. Fordi Kyotoprotokollen kun omfatter en liten andel av globale utslipp, vil den ikke være tilstrek-

kelig for å oppnå målsettingen om å redusere globale utslipp i det omfang togradersmålet krever. Utgangspunktet for framforhandling av Paris-avtalen er derfor at alle land skal med. For å sikre bred deltakelse er det behov for større fleksibilitet, og land vil selv definere hva slags type utslippsmål de vil legge fram. Det gjør effekten av avtalen mer uforutsigbar.

Den juridiske formen på den nye klimaavtalen er fortsatt uavklart, men det er besluttet å forhandle fram en protokoll, et annet rettslig instrument eller et omforent resultat med rettslig virkning innenfor rammen av Klimakonvensjonen. Norge jobber for at det på FNs klimakonferanse i Paris oppnås enighet om en folkerettslig bindende

avtale. Ved enighet om en folkerettslig bindende avtale vil en ratifiseringsproposisjon bli forelagt Stortinget på vanlig måte.

Global deltakelse er nødvendig slik at også potensielt store framtidige utslippere omfattes av en klimaavtale. Også små land må være part til avtalen. Ved ikke å føre en tilsvarende klimapolitikk kan land som ikke er med i avtalen skape mulighet for at utslipp bare flyttes mellom land (karbonlekkasje). Det er videre store forskjeller mellom land med hensyn til økonomisk styrke, teknologisk nivå, naturlige forutsetninger og befolkningsutvikling. Forventningene til rike land og land med betydelige utslipp er høye. Utviklingsland har også omfattende krav om økt klimafinansiering fra industriland til utviklingsland framover. Støtte til utvikling og gjennomføring av klimatiltak i utviklingsland er derfor sentrale temaer i klimaforhandlingene, men beskrives ikke ytterligere her. I innsendingen av indikative bidrag åpnes det for at land etter egen vurdering kan gjøre rede for nasjonalt arbeid med klimatilpasninger eller inkludere klimatilpasning som en komponent i sitt indikative bidrag. Vedtaket fra Lima viser ikke til finansiering eller annen bistand til utviklingsland som en del av de indikative bidragene.

Norge finansierer i dag en rekke klimatiltak innenfor blant annet energi, tiltak for å redusere avskoging av tropisk skog og klimatilpasning i utviklingsland, jf. boks 2.2. Tiltakene bidrar til reduksjon av de globale utslippene av klimagasser og tilpasning til klimaendringer. Denne typen støtte og samarbeid er en sentral del av det eksisterende rammeverket under Klimakonvensjonen, og vil videreføres i årene som kommer. Norge vil i de videre forhandlingene fram mot Paris følge opp klimatilpasning og andre elementer som må inkluderes i klimaavtalen i Paris.

Norge har tatt til orde for at den nye klimaavtalen skal inneholde et langsiktig globalt mål om at verden må nærme seg netto nullutslipp i 2050, det vil si utslipp av klimagasser fratrukket opptak og fjerning av klimagasser for eksempel i skog og gjennom CO₂-håndtering. En slik ambisjon for den globale utslippsutviklingen er en konkretisering av hva togradersmålet innebærer. Også EU har tatt til orde for at den nye klimaavtalen bør ha et felles globalt mål for utslippsreduksjoner og at det bør være basert på FNs klimapanel's resultater. Et langsiktig globalt mål i tråd med togradersbanen kan gi et sterkt og tydelig signal til næringsliv, investorer og andre om at omstillingen til å bli et lavutslippssamfunn må trappes opp. På klimakonferansen i Lima i 2014 ble det etablert en

egen vennegruppe for et langsiktig mål i den nye klimaavtalen: «Friends of the Future». Her deltar Norge, mange EU-land og ambisiøse utviklingsland aktivt.

Etter Norges syn må en god og effektiv klimaavtale ha et minimum av felles regelverk. Det vil kunne bidra til å utløse den opptrapping av innsatsen som er nødvendig, og det er behov for et godt internasjonalt regelverk som kan legge til rette for samarbeid mellom land, jf. boks 2.3. Regelverket i den nye klimaavtalen må også være fleksibelt, for å ta hensyn til at det kan bli stor variasjon i typer og omfang av klimaforpliktelser. Innspillene land sender inn i første kvartal 2015 vil gi viktige signaler for hvilke regler man ønsker og hvordan de bør utformes. Regjeringen legger stor vekt på å bruke internasjonalt anerkjent metodikk og tilnærminger vi mener også andre land kan legge til grunn. Også på dette feltet har Norge og EU sammenfallende syn.

2.2.2 Landsektorens rolle i klimasammenheng

Landsektoren, det vil si skog og andre arealer – dyrket mark, beite, vann og myr, bebyggelse og annen utmark – spiller en viktig rolle i klimasammenheng. Ifølge FNs klimapanel vil forvaltningen av skog på global basis spille en viktig rolle for å oppnå togradersmålet, både på kort og lang sikt. Det foreligger ikke et klart internasjonalt regelverk for hvordan skog og andre landarealer skal regnes med i en ny klimaavtale. Globalt er det spesielt viktig at systemet gir insentiver til å unngå og redusere avskoging. Et nytt regime bør legge til rette for å bruke de muligheter som skogen gir for å gjennomføre klimatiltak, både på kort og lang sikt. Samtidig må ikke skogens naturlige funksjon som karbonsluk stå i veien for å gjennomføre utslippsreducerende tiltak i andre sektorer, og dermed senke ambisjonsnivået generelt. Bokføringsreglene må gi insentiver til dette. Vi må utløse nye tiltak for økt opptak/reduserte utslipp fra landsektoren. Dette vil også sikre at insentivene for lavutslippsutvikling i andre sektorer forblir høyt, og kan styrkes.

Regjeringen mener derfor at skog og andre arealer bør inkluderes i en framtidig klimaavtale, og at det bør skapes insentiver for økt utnyttelse av potensialet og ressursene som finnes i skog. Det vil bli vanskeligere å nå togradersmålet om vi ikke også tar i bruk mulighetene for klimatiltak i skog. Det vil gjøre veien til lavutslippssamfunnet tyngre. Norge vil være en pådriver for at det utvikles et godt felles regelverk for bokføring av skog i klimaavtalen etter 2020. Norge arbeider for at

Boks 2.2 Norges internasjonale klimasatsinger

Klima- og skogsatsingen

Klima- og skogsatsingen er Norges største bidrag til den internasjonale klimainnsatsen. Det er utbetalt i overkant av 14 milliarder kroner fra klima- og skogsatsingen siden starten i 2008 og fram til utgangen av 2014. Satsingen ble en del av norsk klimapolitikk etter forhandlinger i det første klimaforliket og lansert under klimatoppmøtet på Bali i 2007. En omfattende evaluering av satsingen ble offentliggjort i 2014. Denne konkluderte med at Norges satsing på dette området har skapt gode resultater på flere områder: Det er oppnådd enighet om at reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland skal inkluderes i et nytt globalt klimaregime. Satsingen har bidratt til stor framgang for redusert avskoging i flere sentrale skogland. Det er gjennom satsingens arbeid også oppnådd viktige utviklingsgevinster. Satsingen har i 2015 et budsjett på 3 milliarder kroner. Klima- og skogsatsingen er besluttet videreført på minst dagens nivå til 2020. Det henvises til Klima- og miljødepartementets Prop. 1 S (2014–2015) for en grundig beskrivelse av satsingens mål, strategi og aktiviteter.

Det grønne klimafondet

Norge har bidratt til opprettelsen av Det grønne klimafondet, som ble formelt lansert i 2011. Fondet hadde i begynnelsen av 2015 mottatt totale bidrag på 10,2 milliarder dollar, og har dermed etablert seg som den sentrale institusjonen for multilateral klimafinansiering. Norge overtok formannskapet i styret høsten 2014, og annonserte kort etter et bidrag på 1,6 milliarder kroner for perioden 2015–2018. Det er besluttet at fondet over tid skal sikte mot en 50–50 fordeling av midler til utslippsreduksjoner og tilpasning, og at minst 50 prosent av tilpasningsfinansieringen skal gå til spesielt sårbare land. Den største utfordringen for fondet i 2015 blir å sette fondet i stand til å gi støtte til konkrete prosjekter og programmer.

Ren energi, klimatilpasning og andre klimatiltak

Norge har gjennom mange år støttet ren energi-prosjekter i utviklingsland. I 2015 vil Norge

bruke ca. 1,1 milliarder kroner på fornybar energi-prosjekter i utviklingsland gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. Deler av satsingen skjer gjennom det internasjonale energi- og klimainitiativet Energy+. I tillegg vil Norfund investere i størrelsesorden 0,7 milliarder kroner i fornybar energi og derigjennom stimulere til mobilisering av privat kapital. På klimakonferansen i Lima i 2014 lanserte Norge sammen med FNs miljøprogram (UNEP) et initiativ for å måle og rapportere reduserte klimagassutslipp fra fornybar energi og energieffektivisering i utviklingsland. I tillegg vil Norge bruke ca. 1 milliard kroner på utfasing av fossile subsidier, kortlevede klimaforurensere og klimatilpasning, særlig gjennom satsingen på mat- og ernæringsikkerhet, vær- og klimatjenester, landbruksforskning, forebygging av naturkatastrofer og bevaring av naturmangfold.

Kortlevede klimaforurensere

Norge er engasjert i den internasjonale Koalisjonen for ren luft og klima (CCAC) for å redusere utslipp av kortlevede klimaforurensere, spesielt sot, metan og hydrofluorkarboner. Reduksjon av slike utslipp vil kunne gi en rask klimagevinst og dermed redusere oppvarmingshastigheten. Dette vil øke sjansen for å overholde togradersmålet. CCAC har som mål å bidra til raske utslippsreduksjoner gjennom initiativer som blant annet er rettet mot avfallshåndtering, HFK i produkter, metanutslipp fra olje- og gassproduksjon og tungtransport. Norge har siden høsten 2014 hatt formannskapet i CCAC sammen med Chile. Norge bidro med 27,3 millioner kroner til CCAC i 2014. Gjennom Miljødirektoratets forslag til handlingsplan for reduksjon av kortlevede klimaforurensere arbeider Norge også nasjonalt med å redusere disse utslippene. På initiativ fra Norge pågår et arbeid i Arktisk råd for å øke kunnskapen om hvilken effekt utslipp av kortlevede klimaforurensere som metan og sot vil ha på temperaturutviklingen i Arktis. Norge vil fortsatt være en pådriver for tettere samarbeid mellom de arktiske land for å redusere utslippene av disse klimaforurenserne i Arktis.

Boks 2.3 Fleksible gjennomføringsmekanismer

Fleksible mekanismer gjør det mulig å oppnå større samlede utslippsreduksjoner for samme ressursinnsats. Under Kyotoprotokollen er det etablert tre markedsbaserte mekanismer:

1. internasjonal utslippshandel
2. prosjektbasert samarbeid mellom land som har tallfestede utslippsforpliktelser
3. prosjektbaserte samarbeidsmekanismer mellom land som har tallfestede utslippsforpliktelser og land som ikke har det

Norge arbeider for at de markedsbaserte mekanismene som er etablert under Kyotoprotokollen kan videreføres i en hensiktsmessig form også etter 2020, tilpasset struktur og innhold i den nye avtalen.

Markedet for klimakvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen er for tiden preget av et betydelig overskudd av kvoter, samtidig som aktiviteten i utvikling av nye prosjekter har gått kraftig ned. Norge og noen få andre aktører er med på å opprettholde en viss utvikling av nye prosjekter. Norge arbeider også for å videreutvikle markedet. På FNs klimakonferanse i Durban ble det besluttet å utvikle en ny markedsbasert mekanisme som kan dekke en større del av økonomien.

Når flest mulig land forplikter seg til å redusere sine utslipp i den nye klimaavtalen, kan situasjonen i de internasjonale kvotemarkedene endre seg. Land som i dag selger utslippskvoter kan ønske å få godskrevet de billigste tiltakene

selv. Etter hvert som stadig flere land fører en mer ambisiøs klimapolitikk vil kostnadsforskjellene kunne bli mindre. Kvotemarkedet kan også bli ytterligere fragmentert fordi kvoter også vil genereres fra mekanismer utviklet av nasjonale myndigheter og ikke gjennom FN-systemet. Dette vil skape nye utfordringer for hvordan man skal godkjenne og bokføre klimakvoter i oppfyllelsen av forpliktelser under en ny avtale. Samtidig vokser det fram nye regionale kvotemarkeder ulike steder globalt. For eksempel gjelder dette noen stater i USA, Kina og andre asiatiske land. Dette gir på sikt en mulighet for at ulike kvotesystemer knyttes sammen, og at en stadig større del av utslippene globalt dekkes av en stadig mer lik utslippspris.

Selv om det er usikkert hva som vil bli inkludert i avtalen i Paris, er det grunn til å tro at også den nye klimaavtalen vil åpne for bruk av kvotemarkeder/felles gjennomføring. Det er flere land som har uttalt at de ønsker en slik åpning, og det er derfor sannsynlig at det vil være internasjonale markeder for fleksible mekanismer også etter 2020.

Dersom Norge i framtiden skal benytte seg av markedsbaserte mekanismer utenfor FN-systemet, må det vurderes nærmere hvilke kriterier som skal ligge til grunn og hvilke ordninger vi vil forutsette at er til stede for å sikre at internasjonale kvoter representerer reelle utslippsreduksjoner og at dobbeltkreditering med andre land forhindres.

den nye avtalen skal legge til grunn faglig gode og etterprøvbare tilnærminger for å beregne opptak og utslipp og endringer i skog og andre landarealers karbonlager, og at disse skal gjelde for alle land. Regelverket bør også omfatte gode kontrollordninger som kan hindre datamanipulasjon og karbonlekkasje.

2.3 EUs forpliktelse til 2030 og EUs rolle i den internasjonale klimainnsatsen

EU har over 500 millioner innbyggere, en variert næringsstruktur og energiproduksjon. EU legger vekt på fleksibilitet og en kostnadseffektiv tilnærming i gjennomføringen av sine klimamål, samti-

dig som EUs klimamål er ledd i en større og mer langsiktig omstilling til å bli et lavutslippssamfunn.

Internasjonalt har EU, i likhet med Norge, vært en pådriver for at alle land må bidra med utslippsreduksjoner dersom vi skal begrense global oppvarming til under to grader. EU var en sentral pådriver for vedtaket på klimakonferansen i Durban i 2011, om å framforhandle en avtale for alle land. Som Norge søker også EU å være brobygger mellom ambisiøse land både på i-lands- og u-landssiden. Norge og EU har de senere årene jevnlig vært felles vertskap for møter på ministernivå for å sikre framgang i klimaforhandlingene. Norge er i tillegg invitert inn i Green Growth Group, en uformell gruppering av EU-land som ønsker en ambisiøs klimapolitikk. Regje-

ringen vil samarbeide med denne gruppen på utvalgte politikkområder.

I slutten av oktober 2014 vedtok EU sin klima- og energipakke for 2030. EU fastsatte mål om minst 40 prosent reduksjon i EUs egne utslipp av klimagasser sammenlignet med 1990. Målet blir bindende på EU-nivå og skal gjennomføres innenfor EU uten bruk av internasjonale mekanismer. Målet er basert på at det gir en kostnadseffektiv bane mot EUs mål om en utslippsreduksjon på 80-95 prosent innen 2050, slik det er skissert i veikartet for å bli en lavkarbonøkonomi (Roadmap for moving to a low carbon economy in 2050). Utslippene i EU har avtatt betydelig siden 1990, som en følge av strammere klimapolitikk, utfasing av kull i energiproduksjon, nedlegging av ulønnsom forurensende industri i Øst-Europa og svak økonomisk vekst. I 2012 var utslippene 19 prosent lavere enn i 1990. Ifølge Kommisjonens beregninger vil utslippene i EU avta med 32 prosent i 2030 sammenlignet med 1990, med en videreføring av dagens klimapolitikk. Utslippsmålet skal gjennomføres ved en 43 prosent reduksjon i kvotepliktig sektor og 30 prosent reduksjon i ikke-kvotepliktig sektor, sammenlignet med 2005-nivå. Kvotesystemet vil fortsatt være det viktigste klimapolitiske virkemidlet i EU for å innfri forpliktelsen, og omfatter om lag 41 prosent av EUs samlede utslipp. Den årlige reduksjonen i kvotemengden vil økes fra 2021, ved at reduksjonsfaktoren øker fra 1,74 prosent til 2,2 prosent av en beregnet kvotemengde i 2010.

EUs samlede mål om 30 prosent reduksjon i ikke-kvotepliktig sektor sammenlignet med 2005 skal fordeles som nasjonale mål for hvert medlemsland, trolig i 2016. Ifølge Kommisjonens beregninger vil utslippene i ikke-kvotepliktig sektor uten nye virkemidler reduseres med 20 prosent i 2030 sammenlignet med 2005. Variasjonen i utslippsmål for EU-landene for ikke-kvotepliktig sektor kan ifølge EUs rådskonklusjoner ligge på mellom 0 prosent og 40 prosent reduksjon, det vil si at et land kan få et mål om minimum 0 prosent reduksjon og maksimum 40 prosent reduksjon sammenlignet med 2005-utslippene. Ingen land vil få et mål som gir vekst i utslippene. Fordeingsnøkkelen for å fordele nasjonale utslippsmål vil være BNP per innbygger, justert for å ta hensyn til kostnadseffektivitet på en rettferdig og balansert måte, jf. EUs rådskonklusjoner. Dette var også hovedgrunnlaget for å fordele utslippsmål i EU på 20 prosent fram til 2020. Det legges

vekt på kostnadseffektiv gjennomføring, og det åpnes for større fleksibilitet innad i EU, sammenlignet med oppfyllelsen av målene for 2020. Ifølge rådskonklusjonene fra oktober 2014 legger EU opp til at et medlemsland skal kunne finansiere tiltak i ikke-kvotepliktig sektor i andre EU-land i større grad enn i dag. Det gis også en engangsmulighet til – på visse betingelser – å kjøpe kvoter fra EUs kvotesystem til å svare for utslipp i ikke-kvotepliktig sektor for perioden etter 2020. Beslutning om dette må tas før 2020. EU har ikke tatt stilling til hvordan landsektoren – opptak og utslipp fra skog og andre arealer – skal inkluderes i ambisjonsnivået på minst 40 prosent reduksjon. En beslutning på dette området vil bli tatt innen 2020. For EU samlet vil opptak i skog fram til 2030 ikke ha så stor betydning, men det er store forskjeller mellom land.

2.4 Andre lands tilnærminger og framlagte klimamål

En gjennomgang av G20-landene viser at alle, unntatt Argentina og Saudi-Arabia, har bekreftet at de er i gang med å forberede innspill til 2015-avtalen, enten innen første kvartal 2015 eller før klimakonferansen i Paris i desember. G20 står for mer enn 80 prosent av de globale utslippene av klimagasser og inkluderer de største utslippslandene (USA, Kina, India, EU, Russland, Japan, Indonesia).

USA

I november 2014 lanserte USA, sammen med Kina, sitt mål for 2025. Den amerikanske administrasjonen har som mål å redusere utslippene i 2025 med 26-28 prosent sammenlignet med 2005. Målet om 26-28 prosent reduksjon sammenlignet med 2005 tilsvarer en reduksjon på 15-17 prosent sammenlignet med 1990, når skog holdes utenfor. Målet skal holde USA på riktig utslippsbane for å oppnå utslippsreduksjoner i størrelsesorden 80 prosent i 2050. Målet for 2025 vil doble veksten i utslippsreduksjoner fra 1,2 prosent i årlig gjennomsnitt for perioden 2005–2020, til et årlig gjennomsnitt på 2,2 til 2,8 prosent mellom 2020 og 2025. Per i dag har ikke USA lagt opp til å bruke internasjonale kvotemarkeder for å nå sine mål. Bruk av internasjonale kvotemarkeder vil kreve en lovendring i USA. USA vil trolig inkludere opptak og utslipp i landsektoren i sitt mål, men detaljene er ikke kjent.

Kina

I november 2009 annonserte Kina at de vil redusere utslippsintensiteten (utslipp av CO₂ per BNP-enhet) med 40-45 prosent innen 2020 i forhold til 2005-nivå. I november 2014 annonserte Kina et nytt mål hvor CO₂-utslippene skal nå toppen senest innen 2030 og ikke øke deretter. Videre skal andelen ikke-fossil energi økes til 20 prosent innen 2030. Med dagens virkemidler er Kinas utslipp forventet å ha en svak økning etter 2030. Etter den første annonseringen har Kina gitt ytterligere informasjon om målene og annonsert at bruk av kull skal nå toppen i 2020. Kina arbeider med å fastsette tak for kullforbruket i flere provinser, og med innføring av kvotehandelssystemer. Det planlegges å innføre et nasjonalt kvotesystem fra 2016. En miljølov ble vedtatt i 2014. Det arbeides med en klimalov som etter planen skal vedtas i 2015.

Latinamerikanske land

En rekke latinamerikanske land har bekreftet at de vil legge fram indikative utslippsmål i 2015,

som bidrag til Paris-avtalen: Brasil, Peru, Colombia, Chile, Costa Rica, Mexico. Flere av disse landene har innført nye klimapolitiske virkemidler de senere årene, blant annet en klimalov i Mexico og en CO₂-avgift i Chile.

Afrikanske og asiatiske land

Blant store utslippsland i Afrika og Asia (foruten Kina) har Indonesia bekreftet at de vil legge fram et utslippsmål. Fram til 2020 har Indonesia som mål å redusere utslippene med 26 prosent sammenlignet med referansebanen/«business as usual». Også India forbereder et innspill. Sør-Afrika planlegger å legge fram et utslippsmål, som sannsynligvis vil bygge på deres nåværende mål om utslippsreduksjon på 34 prosent i 2020 og 42 prosent i 2025, sammenlignet med referansebanen. Også flere andre afrikanske land har signalisert at de vil sende inn utslippsmål, inkludert flere av de fattigste landene.

3 Norges ambisjonsnivå og innsending til FN

3.1 Norges indikative klimaforpliktelse for 2030

Regjeringen vil i første kvartal 2015 sende inn en selvstendig, indikativ forpliktelse til FNs klimakonvensjon med følgende elementer:

- Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990.
- Norge vil gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU, med et klimamål på minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990-nivået. Regjeringen vil fram mot klimakonferansen i Paris i desember 2015 arbeide for en intensjonsavtale med EU om felles oppfyllelse.

En avtale om felles oppfyllelse med EU vil innebære:

- I kvotepliktig sektor vil Norge bidra til gjennomføring av utslippsreduksjoner på 43 prosent sammenlignet med 2005 innenfor EUs kvotesystem.
- Norge vil også bidra til utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor ved at det fastsettes et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor på linje med sammenlignbare EU land.
- EU legger opp til at noen av kuttene i ikke-kvotepliktig sektor kan gjennomføres ved kjøp av kvoter i EUs kvotesystem eller gjennomføring av klimatiltak i andre EU-land. Norge vil benytte seg av denne fleksibiliteten på lik linje med EU-land.

3.2 En felles løsning med EU

3.2.1 Innholdet i en felles oppfyllelse med EU

Regjeringen mener at Norges utslippsforpliktelse i den nye klimaavtalen må reflektere vår nære tilknytning til EU på klimaområdet. EU har satt seg et mål om å redusere utslippene i 2030 med minst 40 prosent sammenlignet med 1990. Dette gir en utslippsbane i tråd med togradersmålet. Norges målsetting skal være minst like ambisiøs som EUs. Ved å sette et mål på minst 40 prosent, som

legger til rette for felles oppfyllelse av forpliktelsen, kan Norge bidra til å forsterke blokken med de mest ambisiøse og konstruktive landene i klimaforhandlingene.

Med en felles oppfyllelse vil Norge delta i gjennomføring av det samlede utslippsmålet på minst 40 prosent reduksjon. Dette vil gjennomføres med utgangspunkt i den fordelingen av innsats mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor som EU har vedtatt, der kvotesystemet skal stå for en samlet reduksjon på 43 prosent sammenlignet med 2005 og ikke-kvotepliktig sektor en utslippsreduksjon på 30 prosent sammenlignet med 2005.

EU legger opp til at alle utslippsreduksjoner skal skje innenfor EU. Med en felles oppfyllelse med EU vil Norge også være begrenset til å gjennomføre utslippsreduksjoner innenfor EU og Norge, men vil ha samme fleksibilitet gjennom deltakelsen i EUs kvotesystem og gjennom den fleksibiliteten EU legger opp til for gjennomføring av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor.

Om lag halvparten av norske utslipp er omfattet av det europeiske kvotesystemet. For kvotepliktig sektor i Norge vil denne løsningen innebære en videreføring av den harmoniseringen med EUs kvotesystem som allerede har funnet sted. EUs kvotesystem resulterer i reelle og verifiserbare utslippsreduksjoner. Deltakelse i EUs kvotesystem innebærer kostnader for Norge, samtidig som det bidrar til utslippsreduksjoner innenfor systemet. Ved å oppfylle forpliktelsen i samarbeid med EU vil norske bedrifter bidra med utslippsreduksjoner på 43 prosent i fellesskap med bedrifter i EU-land. Utslippsreduksjonen vil finne sted i sektorer og land hvor kostnadene ved å redusere utslippene er lavest. Det vesentlige er at det samlede utslippstaket på europeisk nivå overholdes.

Også de norske utslippene som ikke er omfattet av kvotesystemet vil bli inkludert i en felles oppfyllelse med EU. Det vil bli satt et mål for utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i Norge fram mot 2030. Norges mål forventes fastsatt på samme grunnlag som for EU-landene, og etter forhandlinger med EU. For Norge vil et utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor forutsette at vi får tilgang til

fleksibel gjennomføring på lik linje med EU-landene, jf. beskrivelse av EUs forpliktelse til 2030 i avsnitt 2.3. EUs beslutning om hvordan det samlede målet om utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor skal fordeles på medlemslandene forventes i 2016.

3.2.2 Bakgrunnen for en løsning med EU

Klimapolitikken er høyt prioritert av både EU og Norge. Både EU og Norge har som utgangspunkt at gjennomføring av klimatiltak må ses som ledd i en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn. Norges mål er å bli et lavutslippssamfunn i 2050, noe denne regjeringen har fulgt opp med å forsterke klimaforliket. Gjennom sitt veikart til 2050 har EU nedfelt ambisjonen om å bli en konkurransedyktig og ressurseffektiv lavkarbonøkonomi. EU ser på investeringer i grønn teknologi og grønne arbeidsplasser som en kostnadseffektiv strategi for å styrke økonomien, skape nye arbeidsplasser og styrke Europas konkurransevne. EU påpeker også at selv om tiltak mot klimændringer har en kostnad, vil det i det lange løp være langt dyrere ikke å gjøre noe.

Norge deler altså mange av EUs perspektiver på klimautfordringene vi står overfor. De globale klima- og miljøutfordringene krever omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling skjer innenfor naturens tålegrenser. Det må skje en overgang til produkter og tjenester som gir betydelig mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag. Et grønt skifte vil være krevende, men mulig. Det grønne skiftet må imidlertid være globalt. En globalisert økonomi legger rammene for samfunns- og næringsutvikling, politikktutforming og offentlig virkemiddelbruk. Ved felles oppfyllelse med EU vil Norge kunne trekke på bredere erfaringer og samarbeide tettere om gjennomføring av omstillingen til å bli et lavutslippssamfunn. Felles løsninger og felles markeder vil forenkle omstillingen. Med dette knyttes Norge tettere sammen med vår viktigste handelspartner EU.

For å redusere de globale utslippene i tråd med togradersmålet, er det nødvendig å sette en pris på utslipp. Norge har i lang tid samarbeidet tett med EU om gode og effektive løsninger, inkludert etablering og videreutvikling av internasjonale kvotemarkeder. Dette har vært støttet av skiftende regjeringer, med bred støtte i Stortinget. Gjennom etableringen av EUs kvotesystem har EU vært en pioner for å gjennomføre markedsløsninger i praksis, og dermed skape langsiktige økonomiske insentiver for omlegging til lavutslippsløsninger. Høye krav til rapportering og kon-

troll av utslippskvoter gjør at EUs kvotesystem setter standarden internasjonalt for hvordan et kvotesystem best kan fungere for å kombinere kostnadseffektive og verifiserte utslippsreduksjoner. Dette er viktig i den overgangsfasen man internasjonalt står overfor, fram til alle land har forpliktelser i en ny avtale.

Ved å knytte seg nærmere til EU vil Norge bidra til det bredere internasjonale samarbeidet om globale klimaløsninger. Kvotesystemet er det mest sentrale virkemiddelet for å nå EUs klimamål. Et kvotesystem er både kostnadseffektivt og styringseffektivt – det sikrer en gitt utslippsreduksjon til lavest mulig pris. EUs kvotesystem holder en høy standard og det stilles strenge krav for å sikre at kvotene representerer reelle utslippsreduksjoner. Selv om kvotesystemer brukes i økende grad, og vi ser en utvikling mot at flere av dem kan knyttes sammen, er det langt fram til vi har en felles global kvotepris. I en situasjon hvor det er usikkerhet om utviklingen i de internasjonale kvotemarkedene, vil en tettere tilknytning til EU i internasjonal klimapolitikk kunne være med på å sette standarden for hva som er effektive løsninger for samarbeid om utslippskutt. Det vil styrke grunnlaget for større utbredelse av klimasamarbeid og fungere som et eksempel på hvordan regionalt samarbeid kan bidra til å nå globale klimamål, som senere kan utvides til globalt samarbeid. En slik løsning mellom EU og Norge vil være en utvikling i positiv retning for det internasjonale klimasamarbeidet; det betyr at det vil være lettere for land å delta i internasjonale kvotesystemer og det legger til rette for en kostnadseffektiv gjennomføring av utslippsforpliktelser mellom land.

Norge er en liten og åpen økonomi, som er tjent med like rammevilkår internasjonalt. En løsning med felles oppfyllelse sammen med EU vil kunne gi større muligheter for norske bedrifter som kan levere nye løsninger inn i det grønne skiftet, som er i gang både i EU og i Norge. EUs åpning for bruk av interne fleksible mekanismer (se omtale i kapittel 2.3) kan medvirke til likere karbonpriser internt i området som er omfattet av den felles forpliktelsen.

3.2.3 Utarbeiding av en avtale med EU

Regjeringen vil at Norge går i dialog med EU om å inngå en avtale med EU om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU med et klimamål på minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990-nivået. Det er en forutsetning at regelverket ikke skal innlemmes i EØS-avtalen, men framfor-

handles som en bilateral overenskomst. Det er også en forutsetning at Norge ikke uten videre vil bli bundet av mål og regelverk på klima- og energiområdet utover det som følger av EØS-avtalen og avtalen om felles oppfyllelse med EU. Ettersom Norge allerede er fullt inkludert i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen, er det særlig spørsmålene om utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor og adgangen til fleksibel gjennomføring som må løses. Regjeringen vil legge vekt på likeverdige rammevilkår for norske bedrifter sammenlignet med bedrifter i EU.

Fram mot Paris vil regjeringen arbeide for en intensjonsavtale med EU om en felles oppfyllelse i henhold til Klimakonvensjonens bestemmelser. Det er nedfelt i Klimakonvensjonen at det skal legges til rette for samarbeid mellom parter for å gjennomføre tiltak.

Selv om en intensjonsavtale med EU om felles oppfyllelse kan komme på plass relativt raskt, kan det ta tid før den endelige avtalen med EU er forhandlet fram. Her må det tas hensyn til EUs egen tidsplan for oppfølging av klima- og energirammeverket for 2030, og at flere vedtak vil være klare først rundt 2016. Det er blant annet derfor, og for å ta høyde for at forhandlingene med EU ikke fører fram, nødvendig at Norge sender inn en selvstendig, indikativ forpliktelse til FNs klimakonvensjon innen første kvartal 2015. Regjeringen vil på egnet måte holde Stortinget informert om avklaringene med EU.

3.3 Norsk forpliktelse uten avtale med EU

Regjeringen mener en avtale om felles oppfyllelse med EU vil være den beste løsningen. Der som det ikke oppnås en avtale med EU, vil regjeringen opprettholde ambisjonsnivået på minst 40 prosent reduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. Målet vil være betinget av tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskriving av vår deltakelse i EUs kvotesystem, som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. For at ambisjonsnivået skal være det samme, vil det kreve at Norge må ha adgang til bruk av fleksible internasjonale mekanismer innenfor ikke-kvotepliktig sektor, på lik linje med den fleksibiliteten EU-land vil få innenfor EU-systemet. EUs fordeling av utslippsmål i ikke-kvotepliktig sektor og deres adgang til bruk av fleksible mekanismer vil bli avklart i EUs videre arbeid med klimarammeverket, og forventes vedtatt i løpet av 2016. Der som Norge ikke inngår en avtale med EU, vil

regjeringen derfor senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor.

Halvparten av norske utslipp vil være omfattet av EUs kvotesystem. Norge tar ansvar for utslippene i kvotepliktig sektor gjennom vår deltakelse i EUs kvotesystem. Regjeringen vil parallelt arbeide for en løsning der Norge får godskrevet en rimelig andel av de utslippsreduksjonene vi bidrar til gjennom vår deltakelse i EUs kvotesystem. EU-kommisjonen har uttrykt forståelse for problemstillingen og er innstilt på å finne en løsning. Vi har også bakgrunn for å finne en slik løsning fra hvordan vår forpliktelse under Kyotoprotokollen gjennomføres. I perioden 2008–2012 var det en løsning som sikret kobling mellom EUs kvotesystem på bedriftsnivå, og EU og Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen på landnivå. Norge diskuterer en løsning med EU for inneværende periode (2013–2020). I den nye klimaavtalen forventer vi ikke at det blir etablert en felles internasjonal kvoteenhet, og Norge og EU må derfor finne løsninger uavhengig av dette. En løsning om godskriving for vår deltakelse i EUs kvotesystem må sikre at en kvote bare godskrives enten Norge eller EU, det vil si at utslippsreduksjoner ikke telles dobbelt. I tillegg må vi være sikre på at alle utslipp svares for, det vil si at alle utslipp i kvotepliktig sektor er dekket av en kvote.

Uten en avtale om felles oppfyllelse med EU vil ikke Norge kunne benytte fleksibiliteten i EU for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor. Det er derfor viktig for Norge at en ny klimaavtale gir gode muligheter for bruk av fleksible mekanismer, fordi tiltakskostnadene i Norge i dag generelt ligger høyt sammenlignet med mange andre land. Det vises til boks 2.3 for omtale av fleksible gjennomføringsmekanismer.

3.4 Inkludering av skog i Norges indikative forpliktelse

Regjeringen vil, som grunnlag for en forutsigbar og langsiktig tilnærming til inkludering av opptak og utslipp fra skog og på andre arealer i ny klimaforpliktelse for 2030, legge følgende til grunn:

- Valg av tilnærming for bokføring av opptak og utslipp fra landsektoren skal ikke påvirke ambisjonsnivået for 2030 når skog ikke er inkludert.
- Tilnærmingen skal sikre insentiver til nye klimatilnærminger i landsektoren.
- Ved innsending av norsk indikativ forpliktelse i første kvartal skal håndtering av skog beskri-

ves med utgangspunkt i en modell der nettoopptaket fra sektoren regnes inn, med 1990 som basisår. Det skal klargjøres at Norge ikke har tatt stilling til hvordan det endelige regelverket for skog bør utformes.

- I forhandlingene om en ny klimaavtale vil Norge ønske en arealbasert tilnærming for håndtering av sektoren skog og andre landarealer, og et felles regelverk for alle land.
- Norge skal tydelig signalisere til Klimakonvensjonen at vi legger til grunn at vi ikke vil bli godskrevet eller straffet for endringer som skyldes bedre metodikk for beregning av utslipp/opptak.
- Norge skal holde muligheten åpen for å anvende Kyotoprotokollens regler for håndtering av naturkatastrofer og lagring av karbon i treprodukter.

Det må avklares hvordan opptak og utslipp i landsektoren skal bokføres mot Norges forpliktelse under den nye klimaavtalen. Det er ikke avklart hvordan EU vil inkludere skog i sitt utslippsmål for 2030. I forhandlinger om en avtale med EU vil Norge legge til grunn en prinsipiell tilnærming om at valg av bokføring for opptak og utslipp fra landsektoren ikke skal påvirke ambisjonsnivået, og at bokføringsreglene skal sikre insentiver til landsektoren i tråd med et togradersmål, jf. kapittel 2.2. Samtidig må det gis konkret informasjon om hva dette kan bety.

Til innsendingen til FNs Klimakonvensjon og overfor EU vil Norge beskrive håndtering av skog og andre arealer med utgangspunkt i at avvik i nettoopptaket fra 1990 til målåret regnes inn. 1990 er også basisår for andre sektorer. Nettoopptaket fra skog og andre arealer i 1990 var 10,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Nettoopptak i målåret 2030 forventes å ligge på 21,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter for hele sektoren. Avviket som regnes inn tilsvarer da 11,1 millioner tonn. For at vi skal sikre at ambisjonsnivået ikke blir påvirket når vi tar et slikt utgangspunkt, må den samlede forpliktelsen justeres tilsvarende det skog bidrar med, altså 11,1 millioner tonn. Nye tiltak i skog og andre arealer for å bidra til å nå forpliktelsen vil være redusert avskoging, planting av skog på nye arealer, gjødsling, økt plantetetthet og planteforedling.

En slik tilnærming ved innsending til klimakonvensjonen første kvartal vil gi nødvendig klarhet i hva som ligger inne i Norges indikative forpliktelse, og vise vår prinsipielle tankegang når vi vil arbeide for et felles regelverk for alle land.

Norge har ikke tatt endelig stilling til hvordan regelverket bør utformes.

Ut fra hensynet til å gi insentiver til nye tiltak i landsektoren og samtidig opprettholde insentivene for tiltak i andre sektorer bør man også inkludere en så stor del av opptak og utslipp, og endringer i lager av karbon, som mulig. Norge vil legge til grunn en arealbasert tilnærming, der alt opptak og alle utslipp fra ulike arealer – skog, dyrket mark, beite, vann og myr, bebyggelse og annen utmark – inkluderes. Dette representerer en opptrapping i hva som inkluderes, sammenlignet med Kyotoprotokollen. Et system hvor alle arealkategorier er med, vil fange opp eventuelle «lekkasjer» ved at utslipp øker eller opptak reduseres et annet sted, og man unngår strategiske valg av hvilke utslippskilder eller karbonsluk som inkluderes. En arealbasert tilnærming gir også et bedre utgangspunkt for å vurdere effektene på biologisk mangfold, fordi disse ofte er knyttet til arealbruksendringer. Som et signal i klimaforhandlingene vil en arealbasert tilnærming også harmonere godt med det som kan bli felles løsninger i en ny klimaavtale, fordi dette er det generelle kravet under Konvensjonen og det brukes i det internasjonale arbeidet for redusert avskoging i utviklingsland, REDD+.

En utfordring når det gjelder bokføring av opptak og utslipp i skog er at det er årlige variasjoner i nettoopptaket fra skogen. Dette skyldes sesongvariasjoner og spesielt variasjoner i avvirkningsnivå. En del av usikkerheten håndteres ved at den norske utslippsforpliktelsen skal være i form av et utslippsbudsjett som dekker flere år, noe som vil redusere årlige variasjoner. Usikkerhet knyttet til utslippsberegningene, det vil si usikkerhet i tallanslaget for opptak og utslipp, har blitt betydelig redusert de siste årene og er nå ikke større enn det som er tilfellet for utslippsregnskapet for enkelte andre kilder. Her er det viktig at land ikke blir straffet for å innføre forbedret metodikk, men at det følges opp gjennom hele tidsserien for opptak og utslipp fra skog og andre arealer. Naturkatastrofer (brann, stormer) har til nå hatt liten betydning for opptak i skog i Norge. I et framtidig klima vil det være økt risiko for at det blir større konsekvenser av ekstremværhendelser og branner. For å håndtere uforutsette hendelser som kan gjøre det krevende å gjennomføre forpliktelsen bør Norge signalisere at vi vil holde muligheten åpen for å benytte regelverket for håndtering av naturkatastrofer som ble framforhandlet for Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode.

3.5 Et ambisiøst og rettferdig bidrag

Norges klimapolitikk er basert på forlik inngått i Stortinget i 2008 og 2012. Forlikene inneholder mål for utslippsreduksjoner i 2020, herunder ambisjoner for nasjonale utslippsreduksjoner og et langsiktig mål om å omstille Norge til et lavutslippssamfunn.

Norge har et mål om å være karbonnøytralt i 2050. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2050. Som en del av en global og ambisiøs klimavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Disse klimamålene har vært formidlet til FNs klimakonvensjon og står ved lag.

På klimakonferansen i Lima i 2014 ble det vedtatt at hvert lands indikative nasjonalt bestemte bidrag skal representere en progresjon utover det som er landets nåværende innsats. Videre oppfordres land til å informere om hva som gjør at deres bidrag er ambisiøst og rettferdig, samt hvordan det bidrar til å nå Konvensjonens overordnede mål om å begrense farlige menneskeskapte klimaendringer.

I Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode (2013–2020) har Norge påtatt seg å begrense de globale klimagassutslippene til 84 prosent av norske utslipp i 1990. Det er i tråd med målet om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 2020 sammenlignet med 1990. Videre vil Norge heve sitt reduksjonsnivå til 40 prosent innen 2020 i forhold til 1990-nivå, dersom det kan bidra til enighet om en global og omfattende avtale der de store utslippslandene påtar seg utslippsforpliktelser i tråd med togradersmålet. Norges nye forpliktelse innebærer dermed en progresjon.

Regjeringen mener at Norges bidrag er ambisiøst og rettferdig. Vårt utgangspunkt er at Norges bidrag skal være i tråd med det som tilsvarer utslippsbanen for togradersmålet, både fram mot 2030 og mot 2050. En utslippsreduksjon på minst 40 prosent innen 2030 er i tråd med dette. Vi vil ikke være alene om en slik tankegang. EUs mål om å redusere utslippene i 2030 med minst 40 prosent sammenlignet med 1990 gir en utslippsbane i tråd med togradersmålet.

Et reduksjonsmål på minst 40 prosent for Norge vil være mer krevende enn det som er tilfellet for EU. Det er flere grunner til dette.

Norge har hatt langt høyere befolkningsvekst enn EU, og det ligger an til at veksten i Norge vil bli høyere enn i EU også i årene framover. Det

bidrar isolert sett til å øke utslippene i Norge, og gjør det dermed mer krevende å redusere utslippene, spesielt i transportsektoren.

Norge har over lengre tid hatt en sterk virkemiddelbruk. CO₂-avgift ble foreslått av Regjeringen Syse allerede i 1990 og innført året etter. Over 80 prosent av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. Nivået på avgiftene er også relativt høyt.

Norge har hatt en sterkere virkemiddelbruk enn EU-gjennomsnittet også i ikke-kvotepliktig sektor. Bilavgiftene har vært brukt aktivt i mange år for å bidra til en mest mulig miljøvennlig og energieffektiv kjøretøypark. Norge var relativt tidlig ute med avgifter på avfall med virkning på klimagassutslipp. Disse er nå avvirket, men Norge har siden 2009 hatt forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall.

I EU er utslipp fra oppvarming av bygg en betydelig utslippskilde i ikke-kvotepliktig sektor. I Norge er bygninger for det meste oppvarmet av fornybar energi. Energieffektiviseringstiltak og utfasing av fossile energibærere i bygg er ofte relativt rimelige tiltak, men gir ikke store utslippsreduksjoner i Norge, og gjør at potensialet for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor er mer begrenset enn i EU.

Til tross for den sterke virkemiddelbruken i Norge har klimagassutslippene økt med 3,7 prosent i perioden 1990–2013. I samme periode er EUs utslipp redusert med om lag 19 prosent. Et mål om en utslippsreduksjon på 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990 innebærer at Norge relativt sett må sørge for vesentlig større utslippsreduksjoner enn EU fra dagens nivå. Også i ikke-kvotepliktig sektor er det vesentlige forskjeller mellom Norge og EU. Med en videreføring av dagens virkemiddelbruk anslås utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i EU å reduseres med 20 prosent fra 2005 til 2030. For Norges del er det tilsvarende forventet en utslippsreduksjon på 2 prosent. Høyere kostnadsnivå i Norge enn i EU gjør det også dyrere å gjennomføre utslippsreduserende tiltak her i landet.

Næringsmessige forskjeller var en av grunnene til at Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode innebar en øking i utslippene på 1 prosent i forhold til 1990, mens EUs forpliktelse innebar en reduksjon på 8 prosent. I en studie utført av Statistisk sentralbyrå er det beregnet at hvis utslipp både i EU og Norge stilles overfor en prisbane i tråd med togradersmålet, blir den prosentvise nedgangen i utslippene i 2030 om lag dobbelt så stor i EU som i Norge.

3.6 Innsending av Norges indikative utslippsforpliktelse til FN

Regjeringens dialog med EU om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen vil ikke være sluttført innen fristen for å melde inn Norges utslippsforpliktelse til FN 31. mars 2015. Regjeringen foreslår derfor at Norges innsending til FN skal inneholde en indikativ betinget utslippsforpliktelse på minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990. Norge vil i innsendingen informere om at det forhandles om felles oppfyllelse av forpliktelsen med EU. Det vil understrekes at Norge med en felles løsning vil sikre at det totale ambisjonsnivået opprettholdes, og at informasjonen som gis kan bli justert i lys av den endelige avtalen med EU.

I Revidert nasjonalbudsjett 2014 vises det til at hovedtilnærmingen for Norges forpliktelse vil være et utslippsbudsjett, som angir Norges forpliktelse i millioner tonn CO₂-ekvivalenter for hele tidsperioden. Forpliktelsene under Kyotoprotokollen er utformet på en slik måte. Ved å omgjøre Norges ambisjonsnivå i prosent til et utslippsbudsjett i tonn, legger vi best til rette for en fleksibel og effektiv gjennomføring. Også EU legger opp til å utforme et utslippsbudsjett over perioden 2021–2030. Gitt at vi har en felles oppfyllelse av forpliktelsen sammen med EU, må et endelig utslippsbudsjett for Norge utformes i forbindelse med en avtale med EU.

For å kunne vurdere hvilken effekt klimaavtalen har, er det nødvendig å ha tilstrekkelig og sammenlignbar informasjon om de indikative utslippsmålene. Gjennom vedtak under Klimakonvensjonen er det lagt noen føringer for hvilken informasjon som skal gis. Landenes innspill skal bidra til å nå Klimakonvensjonens overordnede mål om å stabilisere klimagasskonsentrasjonen i atmosfæren. Alle land er også bedt om å gi tilstrekkelig informasjon for å bidra til klarhet, åpenhet og innsikt i hva bidragene innebærer. På klimakonferansen i Lima i desember 2014 ble det bestemt at dette kan inkludere informasjon som gjør det mulig å kvantifisere utslippseffekten. Her nevnes blant annet

informasjon om referansen eller basisåret, tidsrammen eller målåret for gjennomføring, hva som omfattes av et utslippsmål, og hvilke antagelser og metodikk som legges til grunn.

Til innsendingen første kvartal vil Norge følge opp disse føringene. Det inkluderer både teknisk informasjon som gjør det mulig å kvantifisere og sammenligne selve utslippsmålet, og informasjon som forklarer utslippsmålet.

Norges innspill vil inkludere punktene under. Der det er behov for avklaring gjennom forhandlinger med EU om felles oppfyllelse, må det tas nødvendig forbehold:

- Informasjon om hvilke gasser og utslippskilder som regnes med, inkludert at alle kilder til opptak og utslipp innenfor norsk territorium, inkludert Svalbard, er omfattet.
- En foreløpig beskrivelse av hvordan opptak og utslipp, og endringer i skog og landarealers karbonlager, inngår i Norges indikative forpliktelse (se punkt 3.2.4). Det må her tas forbehold om utfallet av forhandlinger med EU.
- Tidsrammen for forpliktelsen, hvilket basisår som er utgangspunkt for ambisjonsnivået og hvilken periode utslippsmålet gjelder for.
- Informasjon om bruk av metodikk fra FNs klimapanel for å beregne utslippene og for omregning av ulike klimagasser slik at de kan sammenlignes.
- Andre presiseringer eller betingelser, så som forutsetninger knyttet til kvotesystemet og bruk av fleksible mekanismer.

I innsending til Klimakonvensjonen skal det tas et generelt forbehold om at dersom framtidig utvikling av regelverk ikke gjør det mulig å gjennomføre forpliktelsen slik som forutsatt, vil det kunne bli nødvendig å gjennomgå forpliktelsen igjen. Innsendingen til FN skal også inneholde en begrunnelse som omtaler eksisterende virkemiddelbruk, utslippsutvikling og potensial for utslippsreduksjoner, samt en overordnet beskrivelse av aktuelle politiske initiativ for å redusere utslippene.

4 Norsk klimapolitikk

Regjeringen vil:

- videreføre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk
- at Norges nasjonale utslipp skal reduseres fram mot 2030
- ha et langsiktig mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

4.1 Utslippsutvikling

I 2013 var Norges utslipp av klimagasser 53,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, noe som utgjorde 0,1 prosent av verdens utslipp når opptak i skog og andre landarealer holdes utenom. Bortsett fra i 2009, da nedgangen i den økonomiske aktiviteten bidro til lavere utslipp, har ikke utslippene vært lavere siden 1995. Fra 2010 har utslippene gått ned hvert eneste år. Utslippene i 2013 var likevel 3,7 prosent over 1990-nivå. I 2013 sto industrien for 22,5 prosent av utslippene. Disse utslippene har blitt betydelig redusert siden 1990, blant annet på grunn av innføring av ny klimateknologi. I 2013 sto petroleumsvirksomheten for 26 prosent, og det har vært en økning i utslippene blant annet på grunn av flere felt i produksjon.

Transportsektoren sto i 2013 for 32 prosent av utslippene. Hvis man holder fiske, samt ikke-veigående motorredskaper utenfor, sto transportsektoren for 26 prosent. Utslippene fra transportsektoren har økt med 27 prosent fra 1990 til 2007, men har deretter vært stabile, til tross for trafikkvekst. Dette skyldes lavere utslipp fra nye biler og økt bruk av biodrivstoff. Nedgangen i utslipp fra nye biler skyl-

des ikke bare den teknologiske utviklingen, men også endringer av bilavgiftene i miljøvennlig retning og store avgifts- og bruksfordeler for elbiler.

Framover vil utslippene avhenge av mange faktorer, som teknologiutvikling, befolkningsutvikling, økonomisk utvikling og virkemiddelbruk. I framskrivingene legges det til grunn en generell teknologisk framgang i alle sektorer.

Framskriving av norske utslipp fram mot 2030 er vist i tabell 4.1.

4.2 Eksisterende virkemidler

Regjeringens politikk baserer seg på klimaforliket, jf. Innst. 390 S (2011–2012), og forsterkingen av det, jf. Sundvoldenerklæringen. Norges nasjonale utslipp skal reduseres fram til 2030, og regjeringens langsiktige mål er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. I omstillingen er det viktig å bruke muligheten til ny næringsutvikling, og skape grønn konkurransekraft.

Sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Over 80 prosent av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. CO₂-avgift ble foreslått av Regjeringen Syse allerede i 1990 og innført året etter. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Norge er blant de landene som

Tabell 4.1 Historiske utslipp av klimagasser¹ og utslippsframskriving til 2030, kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Nasjonalbudsjettet 2015 (med nye GWP-verdier).

Utslipp (mill. tonn CO ₂ -ekv.)	1990	2005	2020	2030
Kvotepliktig sektor ²	23,1	27,4	26,5	24,9
Ikke-kvotepliktig sektor	28,8	28,0	28,1	27,3
Sum	52,0	55,5	54,6	52,3

¹ Dette inkluderer ikke skog.

² Deler av innenriks luftfart er omfattet av kvoteplikt.

Kilde: Finansdepartementet, Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

har høyest utslippseffektivitet, det vil si lavest utslipp per BNP-enhet.

Klimapolitikken reduserer nasjonale utslipp betydelig. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at de tiltakene som er innført i Norge samlet har, og har hatt, betydelig virkning på norske utslipp. Det er anslått at utslippene av klimagasser i 2010 lå rundt 13–15 millioner tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn dersom tiltakene ikke hadde vært gjennomført, og at utslippene i 2020 vil ligge 17–20 millioner tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn i et forløp uten disse tiltakene.

Regjeringen vil videreføre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk som bidrar til at Norges nasjonale utslipp reduseres fram mot 2030, og dermed også til det langsiktige målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Det pågår et arbeid med å styrke virkemidlene, blant annet gjennom opprettelsen av Grønn skattekommisjon, regjeringens strategi for arbeidet med CO₂-håndtering som ble lagt fram i Olje- og energidepartementets Prop. 1 S (2014–2015), den helhetlige gjennomgangen av bilavgiftene og Nasjonal transportplan.

En rekke virkemidler og tiltak for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren er allerede kommet på plass, blant annet i statsbudsjettet for 2015. Mange av virkemidlene vil kunne ha en større effekt på lengre sikt, ved at de gir insentiver til teknologiutvikling og til valg av lavutslippsteknologi. Engangsavgiften for personbiler ble lagt om i 2007 for å sikre at biler med lave utslipp av klimagasser velges. Det har gitt resultater. Gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler er redusert med nesten 40 prosent fra 2006 til 2014.

Regjeringen prioriterer drift og vedlikehold av jernbanen. Statsbudsjettet for 2015 vil redusere vedlikeholdsetterslepet på jernbanen. Dette vil kunne bidra til økt driftsstabilitet og bidra til å flytte gods fra vei til bane. Videre forbedres tilbudet gjennom økt kapasitet på flere strekninger, samt flere rushtidsavganger i InterCity-trafikken, og dette vil bidra til at flere benytter toget.

Deler av luftfarten er omfattet av EUs kvotesystem og innenriks luftfart er også ilagt CO₂-avgift. I budsjettet for 2015 er CO₂-avgiften for innenriks kvotepliktig luftfart økt med nærmere 85 prosent reelt.

Omsetningspåbudet for biodrivstoff til vei-transport bidrar til reduserte utslipp, forutsatt tilfredsstillende bærekraftskriterier. Stortinget har i forbindelse med budsjettet for 2015 vedtatt å øke omsetningspåbudet fra 3,5 til 5,5 prosent, fra 1. juli 2015. Samtidig har Stortinget bedt regjeringen fremme forslag om å frita biodiesel for vei-

bruksavgift og innføre halv veibruksavgift på lavinnblandet bioetanol i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Stortinget har i den sammenheng bedt om at det særlig skal tas hensyn til de avgiftstekniske, EØS-rettslige, miljømessige og økonomiske konsekvenser av endringene. I budsjettet for 2015 gis det større fradrag i engangsavgiften for ladbare hybridbiler enn tidligere. Stortinget vedtok i forbindelse med budsjettforliket 2015 at alle kommende ferjeandbud skal ha krav til nullutslippsteknologi (og lavutslippsteknologi) når teknologien tilsier det.

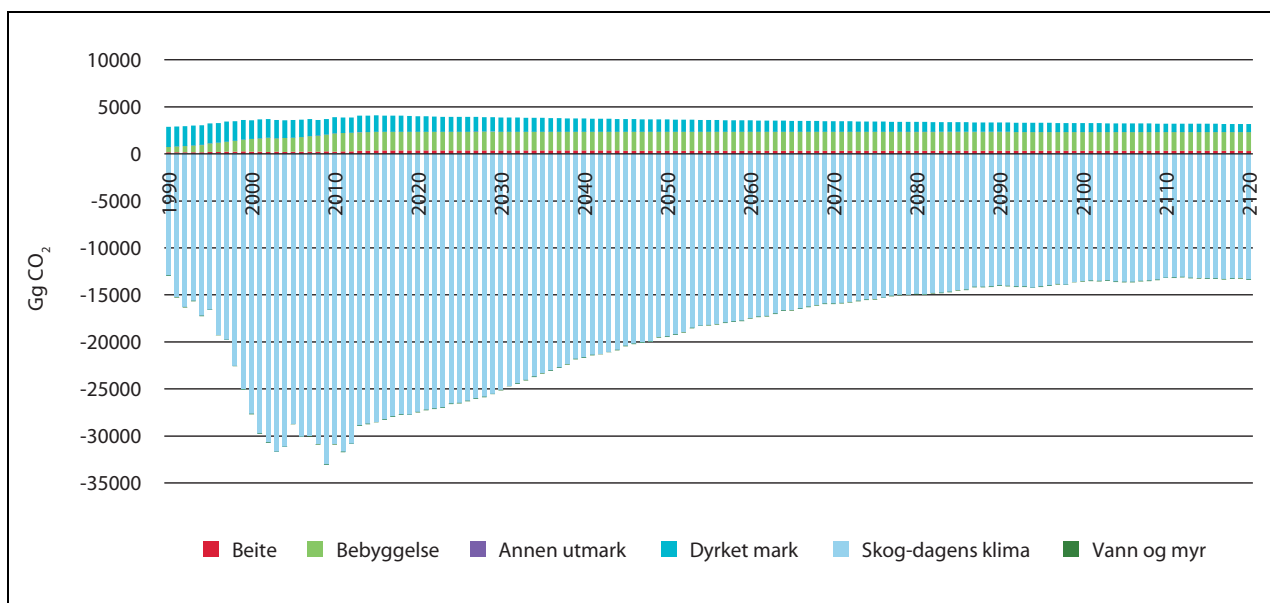
Regjeringen la fram sin nasjonale biogasstrategi høsten 2014. Der ble det blant annet varslet en satsing på pilotanlegg og forskning på biogass. I budsjettet ble det satt av 10 millioner kroner til strategien. Siden strategien ble lagt fram, har det blitt vedtatt å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG. Dette vil bedre lønnsomheten for biogass sammenlignet med naturgass.

Gjennom klimaforliket er det enighet om at fossil fyringsolje som grunnlast skal fases ut av alle statlige bygg innen 2018. Regjeringen vil forsterke klimaforliket, og har som ambisjon å fase ut oljekjeler for grunnlast i Statsbyggs eiendommer innen utgangen av 2016. Det er satt av 15 millioner kroner til dette i budsjettet for 2015.

Enova forvalter viktige virkemidler for omstilling i flere sentrale utslippssektorer. Regjeringen har forsterket klimaforliket ved å tilføre økte midler til Klima- og energifondet, for å styrke satsingen på energi- og klimateknologi. Kapitalen i Klima- og energifondet økes med 9,25 milliarder kroner i 2014, 2015 og 2016. Enovas ENØK-støtte til private husholdninger er lagt om og utvidet.

Tiltak som øker karbonlageret og reduserer utslippene av klimagasser fra skog og andre landarealer gjennom en mer aktiv skog- og arealpolitikk, vil også bidra til gjennomføring av ny norsk forpliktelse. Økt bruk av bioressurser til erstatning for fossile brensler og utslippsintensive materialer vil også være et viktig bidrag til lavutslippssamfunnet. Det er satt av 15 millioner kroner i budsjettet for 2015 til en oppstartsordning for skogplanting på nye arealer.

En del klimatiltak vil ha positive virkninger utover å redusere utslipp av klimagasser. Et eksempel på det er at enkelte klimatiltak, blant annet redusert fyringsoljebruk i bygninger, økt andel elbiler samt økt andel gående og syklende, også bidrar til redusert luftforurensning ved reduksjon i utslippene av forurensningskomponenter som svoveldioksid, partikler og nitrogenoksider. Dette vil blant annet også gi mindre forsurening og ha en positiv helseeffekt.



Figur 4.1 Opptak og utslipp fra skog og andre arealer, 1990–2120

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap.

4.3 Utviklingen i skog i Norge

Basert på tall for 2012, som er det mest oppdaterte utslippsregnskapet, var det totale netto opptaket fra hele sektoren 26,7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, mesteparten på grunn av netto tilvekst i skog. Utslipet fra øvrige sektorer i 2012 var 52,7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Det vil si at nettoopptaket fra denne sektoren i dag tilsvarer rundt 50 prosent av utslippet fra andre sektorer. Størrelsen på opptaket er først og fremst påvirket av alderssammensetningen, hogstnivået og naturlig avgang (for eksempel brann, insekter og storm). Aldersklasseeffekter er et resultat av at trær som nærmer seg hogstmoden alder tar opp mer karbon enn yngre småtrær, og er ikke et resultat av politikk overfor sektoren. Mens vi har hatt en økende årlig tilvekst, har den årlige avvirkningen vært på et relativt stabilt lavere nivå enn tilveksten. Det høye nettoopptaket er et resultat av det lave avvirkningsnivået og aktiv skogplanting i årene etter andre verdenskrig. Nettoopptaket forventes å avta fram mot 2100, men vil likevel være positivt og bidra til å øke skogens karbonlager (figur 4.1). Nedgangen skyldes kombinasjonen av en økende avvirkning på grunn av at mer skog blir hogstmoden, skogens alderssammensetning, samt lave investeringer i skogproduksjon de siste tiårene. Den nedadgående trenden kan begrenses på lengre sikt ved gjennomføring av nye skogskjøtselstiltak og målrettede klimatiltak i landsektoren.

Regjeringen vil legge større vekt på klimapolitiske målsettinger i forvaltningen av norske skoger. For å sikre overgangen til et lavutslippssamfunn, både i Norge og andre land, må opptak av CO₂ i skog og på andre arealer som ikke skyldes nye tiltak, komme i tillegg til, og ikke til erstatning for, utslippsreduksjoner i andre sektorer. Her bør det ses på tiltak som kan ivareta eller styrke skogens karbonlager, og tiltak som gjør at trevirke kan erstatte mer utslippsintensive materialer, samt at fornybar bioenergi fra skogen kan erstatte fossil energi. Regjeringen ønsker også å legge til rette for å øke avvirkningen av skog.

4.4 Prioriterte innsatsområder

Regjeringens prioriterte innsatsområder i klimapolitikken vil være:

- Reduserte utslipp i transportsektoren
- Utvikling av lavutslippsteknologi i industrien og ren produksjonsteknologi
- CO₂-håndtering
- Styrke Norges rolle som leverandør av fornybar energi
- Miljøvennlig skipsfart

4.4.1 Innledning

I klimaforliket, jf. Innst. 390 S (2011–2012), er det lagt til grunn at klimapolitikken skal innrettes slik at den gir størst mulig utslippsreduksjon for innsatsen

og gir utslippsreduksjoner både i Norge og i utlandet. Forliket viser videre til at generelle virkemidler er sentrale i den nasjonale klimapolitikken. Sektorovergrepene økonomiske virkemidler legger grunnlag for desentraliserte, kostnadseffektive og informerte tiltak, der forurenser betaler. På områder som er underlagt generelle virkemidler, skal det som hovedregel unngås ytterligere regulering. Samtidig viser forliket til at muligheten til å benytte andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter videreføres, også i disse sektorene. For eksempel kan utvikling av ny teknologi i Norge bidra til en raskere omstilling til bruk av mer klimavennlige teknologier. I forliket vises det videre til at tiltak som er kostnadseffektive i lys av en forventet stigende karbonpris over investeringsenes levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk, spesielt bør vurderes. Dette gjelder særlig tiltak som bidrar til teknologiutvikling, og tiltak som mobiliserer befolkningen til tidligere omstilling til forbruksmønstre som gir lavere utslipp.

Langsiktige investeringer i infrastruktur har ofte andre hovedformål enn å redusere klimagassutslipp. Infrastrukturen danner likevel sentrale rammer for utslippsutvikling og gjennomføring av klimatilstand. FN's klimapanel understreker viktigheten av at nye investeringer ikke låser verden til utslippsintensiv teknologi eller infrastruktur, såkalt «lock-in». Kraftige utslippskutt vil kreve store endringer i verdens investeringsmønstre.

Utvikling av lavutslippsteknologi er helt avgjørende for at verden skal nå togradersmålet. Til tross for at Norge satser betydelig på utvikling av ny klimavennlig teknologi, er vi avhengig av teknologiutvikling i andre land for at utslippene skal kunne reduseres vesentlig. Kostnadene ved en teknologi faller når den blir mer utbredt, som et resultat av teknologilæring når noen har gått foran, og kostnadsbesparelser ved oppskalering. Utfordringen ved innføring av nye teknologier er å komme over en kritisk terskel der kostnadene fortsatt er høye på grunn av lite erfaring og lite utbredelse, til der markedskreftene faktisk bidrar til at teknologien tas i bruk. For at klimavennlig teknologi skal bli utviklet og tatt i bruk, må det lønne seg. Derfor er det sentralt at utslipp av klimagasser koster. I dag er bare rundt 10 prosent av verdens utslipp priset.

Regjeringen vil styrke satsingen på forskning og miljøteknologi. Målet er å legge grunnlaget for ny næringsutvikling og et framtidsrettet næringsliv. Prioriterte innsatsområder i klimapolitikken er omtalt nedenfor. På disse områdene vil Norge kunne bidra til at det utvikles løsninger som har potensial til å redusere utslippene både i Norge og

i andre land. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til nye tiltak der også kostnader og klimaeffekt vurderes, blant annet i forbindelse med de årlige budsjettene.

4.4.2 Reduserte utslipp i transportsektoren

Klimagassutslippene i transportsektoren kan reduseres gjennom overgang til transportformer med lavere utslipp, ved å legge til rette for mindre transportbehov eller lavere utslipp fra det enkelte transportmiddel. Regjeringen vil legge til rette for at flere velger kollektive reisemidler, gange og sykkel til sine daglige reiser. Det handler om å utvikle bo- og arbeidsregioner med effektiv arealbruk og lokalisering av funksjoner, fleksible og tidseffektive transportløsninger og miljøvennlig energibruk.

I Nasjonal transportplan (NTP) gjøres avveininger av virkemiddelbruk for å oppnå ulike transportpolitiske mål og for å bidra til å løse store samfunnsutfordringer, som klimaendringer. I retningslinjene for transportetatene og Avinors arbeid i analyse- og strategifasen av kommende NTP legges det til grunn at det i de ulike analysene skal belyses hva som kreves for å oppnå målet om omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050, der det er relevant.

Rapporten fra analyse- og strategifasen som overleveres i februar vil, sammen med andre forhold, være et grunnlag for retningslinjer for planfasen av NTP. I disse retningslinjene vil det være naturlig å be om utfyllende analyser av tiltak på samferdselsområdet som reduserer klimaskadelige utslipp, slik at det samlede beslutningsgrunnlaget for endelig utforming av NTP er best mulig.

En forutsetning for store reduksjoner i klimagassutslipp fra transportsektoren er en sterk teknologiutvikling internasjonalt. Selv om Norge ikke har bilproduksjon, kan vi likevel bidra til teknologiutviklingen, for eksempel gjennom støtte til forskning og utvikling. I Norge er det generelt sterk bruk av virkemidler, noe som gir insentiver til overgang fra fossil til fornybar energi. En del virkemidler for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren er allerede på plass, og flere tas i bruk i år som en del av budsjettvedtak for 2015 og Regjeringens kollektivhandlingsplan. Samferdselsdepartementet vil arbeide videre med å følge opp kollektivhandlingsplanen, blant annet med bedre tilrettelegging for innfartsparkeringer for tog og ekspressbuser.

Bilavgiftene bidrar til en mer miljø- og klimavennlig bilpark, ved at nullutslippsbiler, plug-in-hybrider og andre miljøvennlige biler kommer

Boks 4.1 Framtidsrettet planlegging med nye retningslinjer

Vi må utvikle kompakte byer og tettsteder med korte avstander mellom ulike gjøremål. Dette vil redusere transportbehovet. Det vil styrke grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange, og dermed gjøre det enklere å velge bort bilen. I årene som kommer forventes det en sterk befolkningsvekst i og rundt de største byene. I Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger forventes veksten å bli om lag 30 prosent fram mot 2030. Også i andre deler av landet er veksten størst i byene og i større tettsteder. Dette skaper et stort behov for nye boliger, samtidig som det fører til press på arealer og infrastruktur og gir utfordringer for klima, helse og miljø. Det er derfor nødvendig med en samordnet planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem i et langsiktig perspektiv. Regjeringen vedtok derfor høsten 2014 nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Behovet for å integrere klimahensyn i areal- og transportplanleggingen er framhevet i de nye retningslinjene.

bedre ut enn tilsvarende biler med fossilt drivstoff. Regjeringen har varslet at den i Revidert nasjonalbudsjett 2015 tar sikte på å presentere en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene med sikte på endringer for å stimulere til bruk av ny teknologi, en sikrere bilpark og mer miljøvennlige valg.

Det er viktig fortsatt å legge til rette for at det velges biler med lave utslipp. Teknologiutviklingen går raskt, og vi skal ha virkemidler som gjør at det er lønnsomt å gjøre klimavennlige valg. Forutsigbare rammebetingelser for forbrukerne og næringslivet vil være sentralt. Stortinget har pekt på effektene av å overføre gods fra vei til sjø og bane. Dette må ses i sammenheng både med ny Nasjonal transportplan og med andre virkemidler.

Biodrivstoff kan være et bidrag til reduksjon av klimagassutslipp, forutsatt tilfredsstillende bærekraftskriterier.

Regjeringen vil i 2015 starte arbeidet med å framforhandle helhetlige bymiljøavtaler, som omfatter de ni største byområdene. Økt tilflytning til storbyområdene gir utfordringer knyttet til utbyggingsbehov for miljøvennlig transportinfrastruktur, men økt urbanisering gir også muligheter for et mer kostnadseffektivt kollektivtilbud,

jf. ordningen med statlig investeringstilskudd til viktige kollektivprosjekter. Det er også behov for vesentlig bedre tilrettelegging for sykkel og gange, samtidig som restriktive virkemidler kan tas i bruk.

Plassering av servicetilbud, boliger, arbeidsplasser og infrastruktur i forhold til hverandre legger sterke føringer for hvordan transportbehovet kan dekkes, og dermed for det lokale utslippsnivået. Klimahensyn må tillegges vesentlig vekt i areal- og transportplanlegging, slik at utbyggingsmønster og transportsystem fremmer utvikling av kompakte byer og tettsteder, reduserer transportbehovet og legger til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Ved plassering av større bedrifter, institusjoner etc. må transportmulighetene vurderes og tillegges vekt. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. Det er viktig at dette gjenspeiles i de mange små og store beslutningene ved ulike infrastrukturinvesteringer, slik at disse drar i samme retning.

4.4.3 Utvikling av lavutslippsteknologi i industrien

Utslippene i norsk landbasert industri har gått ned, og mange tiltak er gjennomført. Skal utslippene i disse sektorene reduseres ytterligere, er det behov for at ny klimavennlig teknologi utvikles og tas i bruk. Ren produksjonsteknologi, satsing på teknologiutvikling for å redusere utslipp fra produksjon av sement og mineralgjødsel, samt teknologi som reduserer prosessutslipp fra ferrolegering- og aluminiumsproduksjon, vil muliggjøre både utslippsreduksjoner i Norge samt vekst av denne produksjonen globalt, uten å øke de globale utslippene. Videreføring av forskning, utvikling og etablering av pilotanlegg er viktig for å lykkes. Det satses allerede betydelige midler for eksempel gjennom Klima- og energifondet.

4.4.4 CO₂-håndtering

Behovet for CO₂-håndtering er godt dokumentert i rapporter fra FNs klimapanel og IEA. Ifølge FNs klimapanel femte hovedrapport vil kostnaden ved å nå togradersmålet øke med 138 prosent dersom CO₂-håndtering ikke inkluderes blant tiltakene. I henhold til FNs klimapanel vil CO₂-håndtering være en nødvendig teknologi for å fange utslipp fra ulike industrikilder som sementproduksjon, mineralgjødsel og kjemisk industri, i tillegg til i kraftsektoren.

Regjeringens strategi for arbeidet med CO₂-håndtering omfatter et bredt spekter av tiltak. Den inkluderer forskning, utvikling og demonstrasjon av teknologier for fangst, transport og lagring av CO₂ samt internasjonalt samarbeid. For at CO₂-håndtering skal bli et effektivt klimatiltak er det nødvendig med teknologiutvikling, reduksjon av kostnader og økt pris på utslipp av klimagasser. Det bør gjennomføres prosjekter som demonstrerer fangst, transport og lagring av CO₂ i stor skala. Det er viktig at de første anleggene blir egnede referanseprosjekter som kan gi mest mulig læring og teknologi som kan spres. Regjeringen har en ambisjon om å realisere minst ett fullskala demonstrasjonsanlegg for CO₂-håndtering innen 2020. Det vil bli arbeidet videre med å kartlegge mulighetene for fullskala demonstrasjon av CO₂-håndtering i Norge. Videre vil regjeringen fortløpende vurdere hvilke muligheter for fullskala demonstrasjon av CO₂-håndtering som finnes i utlandet. Regjeringen støtter allerede noen prosjekter i utlandet, blant annet i Sør-Afrika og Kina. Strategien er nærmere omtalt i Olje- og energidepartementets Prop. 1 S (2014–2015).

Virkemiddelapparatet som skal til for å utløse CO₂-håndteringsprosjekter må sørge for at bedriftene med de beste prosjektene får tilstrekkelige insentiver til å satse på slike prosjekter, uten at dette skader deres posisjon i markedet. Forskning og utvikling på umodne fangstteknologier som er aktuelle for norsk industri bør videreføres, og utvikles til pilotanlegg.

I FNs klimapanelts siste hovedrapport påpekes det at med mindre man får til større utslippsreduksjoner enn 40-70 prosent før 2050, må CO₂-håndtering basert på bioenergi og andre tilnærminger for å sikre «negative utslipp» tillegges avgjørende vekt for å nå togradersmålet. Klimapanelet understreker at det er risiko knyttet til å gjøre seg avhengig av å oppnå negative utslipp senere, framfor større utslippsreduksjoner tidligere. Norge har enkelte store industrielle punktutslipp og betydelige biomasseressurser. Norske FOU-miljøer samarbeider allerede med enkeltbedrifter i Norge om å utvikle løsninger der biobrensel brukes i CO₂-håndtering for å oppnå karbonnegative anlegg.

4.4.5 Styrket rolle som leverandør av fornybar energi

Store deler av klimagassutslippene globalt og i Norge er knyttet til produksjon og bruk av energi. Både energieffektivisering og økt tilgang på for-

nybar energi er derfor forutsetninger for en omstilling til lavutslippssamfunnet. I Norge har vi et fortrinn ved å kunne produsere lønnsom fornybar kraft, og ved at en stor andel av dette er regulerbar vannkraft. Utslippsreduksjoner forutsetter at vi har tilstrekkelig fornybar energi tilgjengelig for å erstatte fossil energibruk. Det nordiske kraftmarkedet har kabler til Europa, og fornybar kraft kan dermed bidra til å erstatte fossil energibruk på kontinentet, samt muliggjøre utbygging av mer uregulerbar fornybar kraft i andre land. Regjeringen har gitt konsesjon til to nye utenlandsforbindelser for kraft, en til Tyskland og en til Storbritannia. Kraftforbindelsene vil bidra til at norsk fornybar energi kan erstatte fossil energi i Europa, og vil legge forholdene til rette for grønn verdiskaping i Norge. Økt utbygging av fornybar energiproduksjon må også avveies mot graden av naturinngrep. Det er derfor sentralt at vi fremmer effektiv energibruk. Effektiv energibruk kan også redusere fossil kraftbruk gjennom økt eksport av fornybar kraft til kontinentet. Kraftproduksjon er omfattet av EUs kvotesystem.

Norge kan også bidra til å utvikle ny og bedre teknologi for fornybar energi og avanserte biodrivstoff. Det vises til at Avinor har inngått et samarbeid med skogindustrien for utvikling av biobasert flydrivstoff. Norsk industri og norske forskningsmiljøer har kompetanse som i stor grad kan bidra til en slik teknologiutvikling.

4.4.6 Miljøvennlig skipsfart

Regjeringen skal føre en offensiv og helhetlig politikk for en mer klima- og miljøvennlig sjøtransport. Maritim sektor er en av Norges største næringer. Norge er en aktiv bidragsyter i arbeidet med å framforhandle internasjonalt bindende klima- og miljøregelverk i FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon IMO. Sjøfartsdirektoratet er en sentral aktør i denne sammenheng. Kompetanse, innovasjon og miljøteknologi er områder hvor norsk maritim næring har konkurransefortrinn.

Et skip som bygges i dag vil seile fram mot 2050. Framtidens klima- og miljøvennlige skip bygges altså i dag. Norske støtteordninger og krav har bidratt til utvikling av nye teknologier og økt bygging av mer miljøvennlige skip til kommersiell virksomhet. Norge er allerede verdensledende innen blant annet gassdrevne skip og batteridrevne ferjer, og norsk miljøteknologi kan bli en viktig eksportvare for norsk maritim næring i framtiden.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av klimapolitikken internasjonalt

En global klimaavtale der store utslippsland gjennomfører betydelige utslippsreduksjoner er nødvendig for effektivt å kunne begrense klimaendringene. En slik avtale vil også redusere kostnadene ved tap og skade som følge av klimaendringer. Som en liten og åpen økonomi er det også viktig for Norge hvordan klimaendringene påvirker den globale politiske og økonomiske utviklingen. Det blir mer krevende å nå togradersmålet jo lenger en venter. Dersom dagens utslippsutvikling fortsetter, vil kostnadene ved klimaendringene overstige kostnadene ved de tiltakene som er nødvendige for å nå togradersmålet. En høy og forutsigbar utslippspris vil bidra til at produksjon og forbruk legges om, og at ny teknologi utvikles og tas i bruk, ved at det skapes et marked for utslippsreducerende løsninger. Dette forutsetter en klimapolitikk som er troverdig og tilstrekkelig ambisiøs globalt.

Det finnes en rekke ulike beregninger av hva som er nødvendig karbonpris for å nå togradersmålet. En oversikt over en rekke modellberegninger fra 2008–2010 av prisbaner som er konsistent med å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i tråd med togradersmålet (450 ppm) er gjengitt i NOU 2012: 16. Gjennomsnittlig pris i 2020 og 2030 er beregnet til henholdsvis 350 og 550 kroner (med en valutakurs på 8 kroner per euro). Tilsvarende tall for 2050 er 1900 kroner. De modellberegnete prisbanene spriker, spesielt langt fram i tid. I 2050 varierer anslaget fra 800 kroner til 3150 kroner, blant annet som følge av ulike forutsetninger om teknologiutvikling. Alle prisbanene har en relativt sterk økning i realprisen over tid. Slike beregninger av prisbaner har som utgangspunkt at globale utslipp stilles overfor samme pris, og er følsomme for forutsetningene som legges inn. Beregnet pris øker jo lengre tid det tar før verden kommer inn på en utslippsbane mot togradersmålet, fordi anslått gjenværende utslippsbudsjett blir stadig mindre.

5.2 Samfunnsøkonomiske og budsjettmessige kostnader ved den norske forpliktelsen

Samfunnsøkonomiske og budsjettmessige kostnader ved en gitt forpliktelse for Norge vil være avhengig av mange faktorer. En internasjonal klimaavtale med global deltakelse vil være det mest effektive instrumentet for å begrense klimaendringer. For Norge som et lite land vil kostnadene ved den norske forpliktelsen være svært avhengige av hvordan verden rundt oss utvikler seg. På den ene siden vil karbonprisen internasjonalt måtte øke når ambisjonsnivået internasjonalt øker. På den andre siden vil en ambisiøs klimaavtale, og dermed høye priser på store deler av verdens utslipp, føre til rask utvikling av ny, klimavennlig teknologi.

Uavhengig av om Norge oppfyller forpliktelsen sammen med EU eller ikke, vil Norge påta seg å redusere utslippene i 2030 tilsvarende minst 40 prosent sammenlignet med 1990-nivå. Norge vil oppfylle sin forpliktelse gjennom deltakelse i EUs kvotesystem, utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor og samarbeid om utslippsreduksjoner i andre land (fleksibilitet). Med felles forpliktelse med EU vil fleksibiliteten være i form av utslippsreduksjoner i EU-land, med en egen forpliktelse vil det være utslippsreduksjoner i land utenfor Europa. I begge tilfeller forutsettes det at fleksibiliteten for Norge må være på lik linje med EU-land. Ut fra dagens markedssituasjon er det grunn til å anta at utslippsreduksjoner innenfor EU vil være dyrere per tonn enn kjøp av kvoter fra land utenfor Europa, for eksempel kvoter fra den grønne utviklingsmekanismen.

EU har ikke fastsatt hvordan forpliktelsen for 2030 skal omgjøres til et utslippsbudsjett for perioden, regnet i antall tonn. Uansett utfall av forhandlingene med EU vil Norges utslippsbudsjett bli fastsatt senere, noe som bidrar til usikkerhet om totalkostnadene.

Kostnadene ved deltakelsen i det europeiske kvotesystemet påvirkes ikke direkte av størrelsen på den norske forpliktelsen. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til hvordan norsk deltakelse i

Boks 5.1 Vurderinger av tiltak og kostnader i ikke-kvotepliktig sektor

Det er ulike måter å nærme seg vurderinger av potensial for utslippsreduksjoner og -kostnader. Det kan gjøres makroøkonomiske modellberegninger, som kan si noe om samfunnsøkonomiske kostnader ved gitt virkemiddelbruk. Et annet alternativ er en teknisk analyse av tiltakskostnader og -muligheter. Begge tilnærminger har sine styrker og svakheter.

I 2013 var utslippene i ikke-kvotepliktig sektor 28,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. De største utslippskildene er veitransport (10 millioner tonn CO₂-ekvivalenter), annen samferdsel (6 millioner tonn CO₂-ekvivalenter) og jordbruk (5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter).

Analysen av potensialet for utslippsreduksjoner basert på makroøkonomiske modeller gjøres gjerne ved at alle sektorer stilles overfor en pris på utslipp av klimagasser. Basert på beskrivelse av samspillet i økonomien og forutsetninger om tilgjengelig teknologi, beregnes utslippsvirkninger. En slik analyse utført av Statistisk sentralbyrå antyder at potensiell reduksjon av CO₂-utslipp i ikke-kvotepliktig sektor i Norge er relativt beskjeden fram mot 2030. Analysen er basert på 2013-tall fra Det Internasjonale Energi-byrået (IEA). Hvis utslipp i Norge stilles overfor en prisbane i tråd med togradersmålet (550 kroner per tonn i 2030), vil utslippene i 2030 reduseres med 4 ½ millioner tonn i ikke-kvotepliktig sektor, hvis hele verden gjennomfører en ambisiøs politikk i tråd med togradersmålet. Hvis Norge alene innfører slike virkemidler, reduseres utslippene i Norge med 1 ½ millioner tonn. Modellen omfatter kun CO₂ og ikke andre klimagasser.

Miljødirektoratet har utført en teknisk analyse av potensial for utslippsreduksjoner i rapporten «Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling». Rapporten har vurdert en rekke enkelttiltak og har tatt utgangspunkt i tiltaksanalysen gjennomført i forbindelse med Klimakur 2020. Mye har skjedd på teknologisiden siden Klimakuranalysen ble levert i 2010. Basert på utviklingen de siste fem årene er det noen tiltak der Miljødirektoratet nå vurderer at det er et større potensial for utslippsreduksjoner, særlig i trans-

portsektoren. I rapporten er det beregnet et mulig tiltakspotensial for utslippsreduksjoner av alle klimagasser, fordelt på tre ulike kategorier etter kostnadsnivå/hvor krevende tiltakene kan være å gjennomføre. Kategori 1 inneholder i hovedsak tiltak med antatt tiltakskostnad under 500 kroner per tonn CO₂-ekvivalent og som samtidig er vurdert som forholdsvis enkle å gjennomføre, samt tiltak og mål som allerede er fastsatt politikk, men som ennå ikke er inkludert i referansebanen (eksempelvis målet om at veksten i persontransporten i de store byområdene skal tas med kollektiv, sykkel og gange). Potensial for reduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor i denne kategorien er anslått til totalt 6,7 millioner tonn. Av dette utgjør transport 5 millioner tonn. Dette tilsvarer en utslippsreduksjon på 22 prosent fra 2005 i ikke-kvotepliktig sektor. Kategori 2 omfatter tiltak gruppert i middels kostnads-kategori (500-1500 kroner), og er vurdert å være middels krevende å gjennomføre. Disse tiltakene vil kunne gi ytterligere 4,5 millioner tonn. Kategori 3 inkluderer nesten alle utredede tiltak, også kostbare tiltak og tiltak som vurderes som krevende å gjennomføre. Tiltakene forutsetter også tilfredsstillende bærekraftskriterier. Med tiltakene i kategori 3, med anslått kostnad over 1500 kroner, er reduksjonen totalt anslått til 12,7 millioner tonn. Dette tilsvarer en utslippsreduksjon på om lag 44 prosent fra 2005 i ikke-kvotepliktig sektor. Kostnadene knyttet til tiltakene er usikre. Det er justert for overlapp mellom tiltakenes effekt, men det er ikke sett på omstillingskostnader eller ringvirkninger av tiltakene. Det er ikke vurdert hvilke virkemidler som må innføres for å utløse utslippsreduksjonene. Tiltaksvurderingene er basert på framskrivingene i Perspektivmeldingen 2013.

Analysene over kan være nyttige for å belyse potensial og kostnader ved tiltak, men anslagene er generelt usikre og følsomme for hvilke forutsetninger som legges inn, blant annet om teknologiutvikling og internasjonal klimapolitikk. Som beslutningsgrunnlag for konkrete tiltak og virkemidler er det nødvendig med ytterligere vurderinger av konsekvensene.

EUs kvotesystem skal godskrives Norge dersom vi ikke inngår i en felles forpliktelse med EU, jf. omtale i avsnitt 3.3. Dette kan potensielt ha budsjettmessige kostnader.

Gjennomsnittskostnaden per tonn for å oppfylle forpliktelsen må forventes å være større, jo større utslippsreduksjon som tas i ikke-kvotepliktig sektor i Norge. Omfanget og sammensetningen av tiltak i Norge for å møte forpliktelsen vil bli bestemt på et senere tidspunkt. Det kan antas at forpliktelsen vil innebære økt behov for tiltak for å redusere utslipp i ikke-kvotepliktig sektor i Norge. Det er stor usikkerhet knyttet til kostnadene ved utslippsreduksjoner i Norge, og analysene gjengitt i boks 5.1 spriker betydelig om potensialet for utslippsreduksjoner. Mens makroanalysene antyder utslippsreduksjoner i 2030 i området 1 ½–4 ½ millioner tonn med en karbonpris i tråd med togradersmålet, viser tiltaksanalysen en utslippsreduksjon på 6,7 millioner tonn med om lag samme prisforutsetning. Spriket i de makroøkonomiske analysene må blant annet ses i sammenheng med ulike forutsetninger om tilgang på ny klimavennlig teknologi. Både de makroøkonomiske analysene og den tekniske analysen bygger på kjent teknologi, men analysene har ulike forutsetninger om prisutvikling på teknologier i framtiden og dermed hvilket omfang teknologiene blir tatt i anvendelse. Til sammenligning viser framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015, som bygger på videreføring av dagens virkemidler, kun en marginal nedgang i utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor fram til 2030. I disse framskrivningene videreføres

en karbonpris på drivstoff på om lag 300 kroner. Det forutsettes videre at effektivisering av kjøretøyparken fortsetter.

Ved bruk av fleksible mekanismer internasjonalt eller ved bruk av fleksibel gjennomføring innenfor EU, vil kostnadene ved forpliktelsen dekket over statsbudsjettet. Ved innenlandske tiltak vil kostnadene som påføres samfunnet også ha fordelingsvirkninger. Hvordan kostnadene fordeles mellom forskjellige aktører, avhenger av hva slags virkemidler som benyttes. Det mest kostnadseffektive virkemiddelet er prising av utslipp, hvor kostnadene påføres de som står for utslippene.

5.3 Administrative konsekvenser

Forslaget har begrensete administrative konsekvenser. Administrative konsekvenser og kostnader, inkludert konsekvenser av en eventuell avtale med EU om felles oppfyllelse av forpliktelsen, vil det redegjøres for i framtidige budsjettprosesser. Ved inngåelse av en juridisk bindende avtale for Norge vil Stortingets samtykke innhentes.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Klima- og miljødepartementet
6. februar 2015 om ny utslippsforpliktelse for 2030
– en felles løsning med EU blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 02/2015

