

EU klima og energi

Hvordan oppfattes Norge i Brussel

En intervjurapport



Jonas Duckert Bangsund, associate, **Kreab**, jonas.bangsund@kreab.com
Ragnhild Elisabeth Waagaard, seniorrådgiver klima og energi, **WWF Verdens naturfond**
+47 958 88 780 rwaagaard@wwf.no
WWF-Norge: +47 22 03 65 00

Grafisk design: Lene Jensen
Forsidefoto: © Shutterstock

Publisert 2019 av WWF Verdens naturfond, Oslo, Norge

All reproduksjon av teksten, i sin helhet eller delvis,
må referere til rapportens tittel og til WWF, som har copyright på innholdet.
© Tekst 2019 WWF.
Alle rettigheter forbeholdt.

Kreab er et internasjonalt kommunikasjonsbyrå med om lag 400 konsulenter fordelt på 25 land. I Brussel er vi 50 konsulenter av ulike nasjonaliteter, som leverer strategisk rådgivning til bedrifter i alle størrelser. Vi spesialiserer oss innenfor virksomhetskommunikasjon, finansiell kommunikasjon og samfunnskontakt. Felles for våre kunder er at de trenger hjelp med å navigere i EUs politiske system, det være seg å bli hørt av politikere og beslutningstakere, forstå kompliserte lovverk eller løse komplekse utfordringer.

WWF er verdens største uavhengige miljøvernorganisasjon med aktivt nettverk i mer enn 100 land. Med nær fem millioner støttespillere gjør WWF et viktig arbeid for verdens natur, miljø og klima. I Norge jobber WWF for å beskytte og bevare naturverdier og biologisk mangfold på land, i ferskvann og i hav- og kystområder. I tillegg har WWF-Norge 22 utviklingsprosjekter i Afrika, Sentral-Asia og Øst-Europa, og arbeider for å forbedre norsk miljøpolitikk og lovverk.

HENSIKT OG OMFANG

Norsk klima- og energipolitikk blir tettere knyttet på EUs lovgiving innenfor disse områdene. Norge er en stor energinasjon, og EU er vårt viktigste marked. Selv om Norge ikke er medlem i EU, prøver norske myndigheter å påvirke EUs lovverk.

I denne rapporten ønsket vi å gi et oversiktsbilde av EUs omfattende klima- og energipakke som heter «Clean energy for all Europeans». I tillegg ønsket vi å få et innblikk i hvordan Norge oppfattes av relevante beslutningstakere innenfor EUs politiske system i Brussel.

WWF har engasjert Kreab, ved Jonas Bangsund, til å gjøre en intervjurapport for oss. Kreab er et svensk konsultantselskap med kontor i Brussel.

Rapporten er basert på 12 intervjuer, fordelt på ni ansatte i Europakommisjonen, to EU-parlamentarikere og en norsk aktør i Brussel.

HVA SIER NORGE I BRUSSEL?

EU er en stor beslutningsmaskin, der summen av interessene og synspunktene til ulike organer, nasjoner, organisasjoner og bransjer former politikken. Norske myndigheter er, på samme måte som WWF, en lobbyist i Brussel. På noen områder har Norge lite vi skulle sagt, på andre er vi betydelige. Som på energi-feltet. Norge er en stor energinasjon, og det europeiske markedet er viktig for vår olje-, gass- og krafteksport.

EU har vedtatt en stor klima- og energipakke «Clean energy for all Europeans». I løpet av de siste tre årene har det blitt vedtatt nye reguleringer for klima og energi fram til 2030 og det legges også strategier mot 2050, der målet er å omstille Europa vekk fra fossil energi. I og med at Norge ikke er en del av EU, deltar vi ikke i de formelle beslutningsprosessene, men som denne rapporten viser, jobber norske myndigheter for å påvirke de direktivene som er viktige for oss. Det er først etter at lovverket er bestemt av EU at forhandlingene mellom Norge og EU starter.

I denne intervjurapporten har WWF bedt Kreab intervju ulike informanter i Brussel for å få et innblikk i hvordan norske myndigheter opererer der: To hovedtrekk trer fram, ved siden av at vi oppfattes som hyggelig og greie:

- 1) Norge er mer opptatt av å fronte norsk gasseksport framfor norsk fornybar energi.
- 2) Norge er opptatt av å implementere de EU-lovene som gir oss fleksibilitet til å nå mål sammen med andre EU-land, og dermed begrense behovet for å gjennomføre egne kutt. Vi viser mindre interesse for de EU-lovene som binder og forplikter oss, og dermed gi oss dyrere utslippskutt.

I begge tilfelle trer det fram et bilde der Norge synes det er viktigere å passe på våre økonomiske interesser enn å bidra til en felleseuropeisk innsats for klimaet. Mangel på offentlig debatt på riktig tidspunkt gjør at norske regjeringer og norsk embetsverk får stort spillerom til å utforme sine synspunkter.

WWF har i de siste årene sett hvordan norsk klima- og energipolitikk i økende grad lener seg på det som skjer i EU. WWF har kontor både i Oslo og i Brussel, og har mulighet til å følge politikkutviklingen begge steder.

Vi mener Norge i for liten grad framstår som en utålmodig stemme for å øke ambisjonsnivået i Europa. Gass-interesser trumfer fornybar-interesser og fleksibilitet trumfer høyere ambisjoner når norske posisjoner overbringes til Brussel.

En rask utfasing bruk av fossile brensler er helt nødvendig dersom vi skal ha noen muligheter for en trygg framtid. Globale utslipp må halveres til 2030 i forhold til 2010. Få, om noen land, er i nærheten av det. Norge må være en sterkere pådriver for utslippskutt både hjemme og ute enn vi er i dag.



Bård Vegar Solhjell

Generalsekretær WWF Verdens naturfond

INTRODUKSJON

Hvordan oppfattes Norge på energi- og klimafeltet blant beslutningstakere i EUs politiske system?

Dette ville WWF Verdens naturfond å finne ut av, og er bakgrunnen for at Kreab Brussel har utarbeidet denne rapporten.

EUs energi- og klimaregelverk er omfattende, og i denne rapporten ønsker vi å samle en oversikt over dette regelverket. Denne rapporten har utgangspunkt i muntlige kilder for å fange opp oppfatningen av Norge i det politiske systemet i Brussel. Intervjuene ble gjennomført i desember 2018 og januar 2019. En oppfatning er personlig, og personer kan ha ulike oppfatninger av samme situasjon. Rapporten søker å få frem et nyansert bilde.

Rapporten er basert på 12 intervjuer, fordelt på ni ansatte i Europakommisjonen, to EU-parlamentarikere og en norsk aktør i Brussel. I Europakommisjonen er informantene fordelt på to generaldirektorat (DG), herunder DG Klima og DG Energi. Informantene i Europaparlamentet er medlem av henholdsvis miljøkomiteen (ENVI) og energikomiteen (ITRE). Felles for alle informantene er at de har kontakt med Norge i tilknytning til EUs energi- og klimaregelverk. Utvalget er ikke veldig stort, men det er likevel representativt, da det er begrenset hvor mange som jobber med Norge i Brussel.

Intervjuene foregikk på engelsk og er oversatt til norsk. Enkelte steder er oversettelsen redigert for å lette forståelsen for leseren. Totalinntrykket i rapporten står for forfatterens regning.

Jeg ønsker å takke alle informantene som gjennom sin tid og refleksjon ga et interessant og nyansert bildet av Norge på energi- og klimafeltet. Til gjengjeld ønsket samtlige informanter å berømme sine norske kolleger. Norske representanter i Brussel beskrives som svært profesjonelle og som gode samarbeidspartnere.

Brussel, 1. april 2019

Jonas Duckert Bangsund
jonas.bangsund@kreab.com

INNHold

HENSIKT OG OMFANG	3
FORORD: HVA SIER NORGE I BRUSSEL?	4
INTRODUKSJON	5
INNHALDSFORTEGNELSE	6
SAMMENDRAG	7
ENERGIPOLITIKKEN	8
KLIMASTRATEGIEN FOR EUROPA MOT 2050	20
KLIMAREGELVERKET MOT 2030	25
WWF: HVA MÅ TIL FOR Å NÅ KLIMAMÅLENE?	35
REFERANSELISTE	41

SAMMENDRAG

Rapporten gir både en innføring i EUs klimapolitikk og regelverk og hvordan sentrale aktører i Brussel oppfatter norske myndigheters holdninger og politikk opp mot EU.

Rapporten er delt i tre og handler om Norges forhold til EUs klima- og energipolitikk. Alle delene er basert på skriftlige kilder og intervjuer – med hovedvekt på sistnevnte.

Del 1 handler om EUs energipolitikk, og redegjør for utviklingen av EUs energiunion og det nylig oppdaterte energiregelverket. Her kommer det frem at Norge har gode forutsetninger for å være en ledende fornybaraktør i Europa, men at norske myndigheter prioriterer å fremme norsk gass. I tillegg etterlyser myndighetene finansiering fra EU til karbonfangst og -lagring (CCS). Gjennomgående for innspill fra Norge til EU er at norske myndigheter ønsker signaler om gassens rolle i Europas energiomstilling. Europakommisjonen ser et midlertidig behov for gass. I likhet med EUs klimasjef er imidlertid samtlige informanter enige om at fossile brensler er på vei ut på sikt. Budskapet fra norske myndigheter er at gass kan være en 'bro' til fornybarsamfunnet i Europa. Dette står i kontrast til budskapet i Brussel, der det prioriteres å fremme fornybar energiproduksjon i medlemslandene.

Del 2 er dedikert til EUs langsiktige klimastrategi. EUs langsiktige klimastrategi er ennå ikke vedtatt og informantene kan derfor ikke gi et helhetlig inntrykk av norske myndigheters prioriteringer mot 2050. Det oppfattes likevel at norske myndigheter er forsiktige i sin tilnærming til EUs langsiktige strategi, fordi Norge ikke er tatt med i Europakommisjonens analyse for hvordan EU kan bli klimanøytral i 2050. I tillegg vil et høyt ambisjonsnivå i EU kunne legge press på Norge.

Del 3 redegjør for EUs klimamål og klimaregelverk for 2030. Et hovedinntrykk blant informantene er at selv om Norge ikke reduserer klimagassutslippene i takt med EUs medlemsland, så har myndighetene satt ambisiøse mål for 2030. Norge har sendt et avtaleforslag til EU om å samarbeide om å nå utslippsmålene for 2030. Tilgang til samme fleksible gjennomføring av utslippsmålene som medlemslandene, oppfattes som en viktig motivasjonsfaktor for Norge. Flere informanter forteller at Norge legger frem forhandlingspunkter som tilsier at vi ønsker spesielle tilpasninger. Det gjenstår å se hvordan Norges avtaleforslag blir mottatt i Brussel.

I sum oppfattes Norge som et viktig samarbeidsland og som en ukomplisert energileverandør. Et klart inntrykk er at Norge er i særstilling på energifeltet på grunn av rike naturressurser. Norge er nærmest selvforsynt med fornybar kraft og omtales blant flere informanter som ledende innenfor fornybar produksjon og elektrifisering innenlands. Likevel oppfattes ikke Norges rolle som fornybarprodusent som en særlig høyt prioritert sak for norske myndigheter i Brussel.

Del 4 er skrevet av WWF, og har som mål å forklare hvordan de ulike klimaforpliktelsene henger sammen, og hva som skal til for å nå målene. Mens EU har kuttet utslippene med 22 prosent, har Norge utslipp som er 3 prosent høyere i 2017 i forhold til 1990-nivå. Klimaregelverket til EU er fleksibelt og det stilles ikke krav til at utslippene tas nasjonalt. For å nå utslippsmålet for 2030 må Norge redusere utslippene med 11,2 millioner tonn i tillegg til utslippskuttene som kommer av vedtatt politikk. Dette utgjør kun 2 prosent av de totale utslippene som er planlagt i tiårsperioden.

Energipolitikken



ENERGIPOLITIKKEN

Norsk energipolitikk

Norge oppfattes som et godt samarbeidsland, og som en ukomplisert energileverandør sammenlignet med andre eksportland. EU importerer over halvparten av det totale energiforbruket sitt, og det nære samarbeidet med Norge er avgjørende for forsynings sikkerheten i Europa.

På energiområdet oppfattes Norge som en ressursrik nasjon. Enkelte informanter trekker frem norsk vannkraft som en uvurderlig ressurs for både Norge og Europa. Dette skyldes blant annet at Norge er selvforsynt med fornybar energi, og kan eksportere ren kraft til Europa ved behov. En annen årsak er at norsk vannkraft gjør det mulig å balansere økende, varierende fornybarproduksjon i Europa.

«Norges energisystem gjør det mulig for de nordiske medlemslandene å ta vare på overskuddskraft, og på samme tid kan Norge bidra med vannkraft etter behov. Energilagring er et stort og viktig spørsmål knyttet til Europas energiomstilling, og Norge har mye å tilby EU når det kommer til balansekraft», forteller en informant i Europakommisjonens generaldirektorat¹ (DG²) for energi.

Flere informanter oppfatter at Norge har en ambisiøs og bærekraftig transportpolitikk. Dette forklares med at Norge har kommet langt innenfor elektrifisering av transport. Spesielt innenfor elbiler, men også elektriske ferger og elektrisk luftfart blir trukket frem som områder der Norge kan dele erfaringer med resten av Europa.

«Norge har en veldig ambisiøs transportpolitikk. Dette inkluderer satsning på biodrivstoff og elektrifiserte biler, men også elektrifisering av ferger og luftfart. På dette området samsvarer energipolitikken i Norge med EUs ambisjoner. Her kan Norge dele gode erfaringer fra elektrifisering med resten av Europa, og vise vei for avkarbonisering av den europeiske kraftsektoren», sier informanten.

Samtidig oppfattes Norge som en rollemodell innenfor markedsintegrasjon blant enkelte informanter. Det de sikter til er integrering av land i det nordiske kraftmarkedet. Norge var tidlig ute med liberalisering av energimarkedet, og ligger på den måten et par hakk foran EU. I tillegg er Norges samarbeid med EU gjennom EØS-avtalen ansett som en viktig modell.

«Norge er en rollemodell for markedsintegrering. Norge er også en viktig modell for hvordan andre tredjeland kan integreres med EU. EU har åpenbart en interesse av å holde Norge så integrert som overhodet mulig via markedskobling. Begrensningene gjennom EØS-avtalen er få, og vi ser ikke Norge som et isolert land, men som en del av Norden. Forhåpentligvis vil Norge fortsette å være en integrert del av det europeiske markedet. Vi håper det ikke blir noen problemer med Island», sier en annen informant i DG energi.

Informanten sikter til diskusjonen i Norge knyttet til EUs tredje energimarkedspakke, den såkalte ACER-debatten, som nå møter motstand på Island. I likhet med Norge har debatten på Island handlet om å avgi energi-suverenitet til EU. Stortinget har vedtatt at Norge skal slutte seg til EU tredje energimarkedspakke. Imidlertid må også Island godkjenne pakken hvis regelverket skal inn i EØS-avtalen. Hvis Island sier nei til ACER, kan det skape usikkerhet for norsk energisektor, og i verste fall bety at EUs tredje energimarkedspakke ikke vil gjelde i Norge som et EØS-land.

¹ Europakommisjonens oppgave er å representere EUs overordnede og felles interesser. Europakommisjonens generaldirektorater kan sammenlignes med fagdepartementer, hvor hvert generaldirektorat har ett eller flere fagfelt de er spesialisert på (Regjeringen 2015a).

² Directorate-General – DG

Flere informanter oppfatter at energi og råderett over egne energiresurser er et sensitivt tema i Norge. Enkelte forteller om vanskelige diskusjoner om implementering av EU-rettsakter, og forklarer at norske representanter bruker mye tid i Brussel på å forklare årsakene til disse.

«I tilknytning til det indre energimarkedet har jeg opplevd det som viktig for norske representanter å forklare detaljene rundt norsk energipolitikk. De bruker mye tid på å forklare 'galskapen', om hvorfor visse områder er sensitive politisk sett, og hvorfor det finnes motstand for ytterligere integrering av norsk energipolitikk. Jeg oppfatter at det norske folket er bekymret for økte strømpriser som et resultat av tettere integrering mellom Norge og EU på energiområdet. Vi synes dette er en svært uheldig situasjon», sier informanten i DG energi.

Fra EUs perspektiv handler tettere integrering mellom Norge og EU på energiområdet imidlertid om å forbedre tilbudet av sikker strømforsyning til EU. Dessuten kan norske strømkabler til utlandet bidra til et mer klimavennlig energisystem i Europa.

«Ytterligere integrering av det norske strømsystemet mot EUs, vil bidra til energiomstillingen i Europa. Med flere mellomlandsforbindelser kan vi reagere bedre på endringer mellom tilbud og etterspørsel av fornybar kraft. Dessverre oppfatter jeg at det er en stor debatt i Norge om utenlandskabler, og at det norske folket frykter for økte strømpriser som er resultat av å kobles tettere mot EU-markedet. Fra EUs perspektiv handler imidlertid mellomlandsforbindelser om å forbedre strømtilbudet i Europa», forteller en annen informant i DG energi.

EU's energiunion

For å forstå hva som oppfattes som viktige prioriteringer for norske myndigheter når det gjelder utformingen av EU's energipolitikk, er det nyttig å gjøre seg kjent med agendaen til EU på energiområdet.

Siden 2015 har EU arbeidet med å utforme en energiunion. Kun få måneder etter det ble enighet om nye energi- og klimamål for 2030, la Europakommisjonen frem en omfattende strategi for ytterligere integrering av energi- og klimapolitikken. Målet med energiunionen er å levere sikker energi til en fornuftig pris. I tillegg skal energien være bærekraftig.

Regjeringen (2016b) vurderte utviklingen av EU's energiunion slik:

EU's energiunion vil påvirke Norge. Deler av initiativene dreier seg om lovgivning, og de EØS-relevante rettsaktene berører oss gjennom EØS-avtalen. Utviklingen av energiunionen vil også påvirke oss gjennom utviklingen av det europeiske energi-markedet – vårt største marked for energi, det være seg elektrisitet, olje eller gass.

Gjennom energiunionen ønsker EU å fremme energisikkerhet, bærekraft og konkurranseevne i energisektoren, innenfor fem dimensjoner:

- Energisikkerhet
- Et integrert europeisk energimarked
- Energieffektivisering
- Overgang til en lavkarbonøkonomi
- Forskning og innovasjon

Ren-energiapakken

For å stå bedre rustet til å levere på målene for energiunionen og EU's forpliktelser til Parisavtalen, anså Europakommisjonen det nødvendig å oppdatere sentrale deler av energi- og klimaregelverket. I desember 2018 ble de siste rettsaktene i EU's nye virkemiddelpakke ferdigforhandlet. Denne omtales som vinterpakken, eller ren-energiapakken³, og inneholder forslag til endringer for energimarkedet i Europa.

³ Clean Energy for all Europeans Package

Pakken inneholder fire hovedelementer:

- Revidert fornybardirektiv
- Revidert energieffektiviseringsdirektiv
- Elektrisitetstmarkedsdesign
- Styringssystemforordningen

Ren-energipakken kommer i tillegg til det oppdaterte kvotesystemet og regelverket for ikke-kvotepliktig sektor som blir utdypet i kapitlet *Klimaregelverket mot 2030*. Gjennom regelverksendringer for fornybar energi og energieffektivisering til 2030, økte fornybarmålet til 32 prosent og energieffektiviseringsmålet til 32,5 prosent. Europakommisjonen (2018c) har kommet frem til at når EU når disse to målene, vil det bety at den samlede reduksjonen av klimagasser faktisk vil være på 45 prosent, ikke bare 40 prosent i 2030, som er dagens utslippsmål i EU.

Regjeringen (2018i) vurderer EUs nye virkemiddelpakke slik:

Under overskriften EUs energiunion har det kommet en rekke forslag til nye rettsakter samt justering av tidligere rettsakter innrettet mot blant annet 2030-målene. Regjeringen vil aktivt fremme norske interesser i utviklingen av det europeiske energimarkedet, og dele de gode erfaringene vi har med et integrert marked i Norden.



Norge som energiaktør i Europa

Energisikkerhet sto høyt på agendaen da strategien for energiunionen ble lansert. For å bli mindre avhengig av enkelte leverandører utenfor unionen, var målet å spre energiforsyningen og produsere mer av energibehovet internt i EU. I dag importerer EU to tredjedeler av det totale gassforbruket, og den planlagte gassrørledningen fra Russland til Tyskland (Nord Stream 2) gjør at det fortsatt stilles spørsmål til EUs energisikkerhet.

Behovet for trygg og stabil energiforsyning gjør Norge til et viktig samarbeidsland. Norge oppfattes av samtlige informanter som en bunnsolid og ukomplisert energileverandør. En informant i DG energi beskriver Norge som en enkel partner sammenlignet med andre land som EU importerer gass fra og avgjørende for EUs forsyningssikkerhet. En annen informant i DG energi forteller at flere i Europakommisjonen skulle sett at man hadde en større andel gass fra Norge enn fra andre samarbeidspartnere.

Økt satsing på fornybar energi skal bidra til å redusere medlemslandenes behov for energiimport. Overgangen til en lavutslippsøkonomi betyr at EU ønsker å bli verdensledende innenfor fornybar energi. Innføring av nasjonale støtteordninger har blant annet bidratt til å øke fornybarproduksjonen i Europa, men utbyggingen av sol- og vindkraft har gjort at tilbudet av elektrisitet styres i større grad av værforholdene.

For å sikre forutsigbar energiforsyning i perioder uten vind eller sol har flere medlemsland innført såkalte kapasitetsmekanismer. Dette er støtteordninger for å holde kraftverk i beredskap. De skal sikre at det er tilstrekkelig med produksjonskapasitet – en ordning som har møtt stor motstand fordi den ofte innebærer indirekte subsidiering av kullkraftverk. Europakommisjonen er heller ikke særlig fornøyd med kapasitetsmekanismer, men har godtatt de som en 'siste utvei' for å sikre forsyningssikkerhet i medlemslandene.

Mens debatten i Brussel i stor grad har handlet om utfasing av kull, kullsubsidier og tilgang til sikker energiforsyning, forteller flere informanter at Norge har fremmet norsk gass som en midlertidig klimaløsning. En informant i Europaparlamentets miljøkomite oppfatter at norske myndigheter har en sterk interesse av å fremme gass som en overgangsteknologi fra fossil til fornybar energi. En informant i DG energi er av samme oppfatning, og forteller at det er vanlig å høre dette budskapet fra norske myndigheter – at gass kan være en 'bro' til fornybarsamfunnet.

Norsk gass

Både i brev til Europakommisjonen (Regjeringen 2016a) og i regjeringens strategi for samarbeidet med EU i 2018-2021 (Regjeringen 2018i) har regjeringen bekreftet at de ønsker klare signaler om hvilken rolle norsk gass skal spille for EUs energimiks i tiden fremover. Regjeringen argumenterte for at gass gir reduserte utslipp når det erstatter kull, og at gass kan balansere kraftsystemene når fornybarandelen øker i Europa.

Selv om norsk gass er viktig for forsyningssikkerheten i EU, og kan balansere kraftsystemet ved økt fornybarandel, forteller to informanter at man i Brussel unngår argumentet om å erstatte kullkraft med gasskraft.

«Konkret når det gjelder omstilling i kullintensive regioner fokuserer Europakommisjonen mer på hvordan man kan erstatte kull med fornybar energi og ren teknologi», forteller en informant i DG energi.

«Å erstatte kullkraft med gasskraft er et argument vi prøver å unngå i EU, selv i de mest kullintensive medlemslandene. I stedet fokuserer vi på å fremme fornybar energiproduksjon. Det finnes kanskje et rasjonale for å bruke gass til oppvarming av bygg. Men generelt, og internasjonalt, er omstilling fra kullkraft til gasskraft et argument som kun brukes av produsenter i Midtøsten», forteller en annen informant i DG energi.

Å fremme gass i Europa oppfattes som en viktig prioritering for norske myndigheter. Det fortelles imidlertid at Norge fremstår upartisk i diskusjonene rundt gassens fremtid.

«Norge selger gass, så klart, og norske myndigheter har påtatt seg en aktiv rolle i diskusjonen rundt gassens fremtid. Jeg oppfatter likevel ikke at myndighetene kommer til Brussel med dumme holdninger om kun å selge gass til Europa. Tvert imot, jeg oppfatter at Norge er upartisk i diskusjonene og at norske myndigheter snakker konstruktivt om det grønne skiftet i Europa», forteller en tredje informant i DG energi.

På spørsmål om gassens fremtid har informantene ulike meninger. En informant i Europaparlamentet forteller at institusjonen legger press på Europakommisjonen for å fremskynde en beslutning. Ifølge en av informantene i DG energi ser Europakommisjonen et midlertidig behov for gass.

«Den offisielle posisjonen til Europakommisjonen er at gass behøves på kort sikt for å håndtere uforutsigbarheten ved fornybar energiproduksjon. Vi trenger ikke kvitte oss med gass, men i stedet akseptere gass som en midlertidig løsning. Hva som blir gassens rolle etter 2035 er derimot et vanskelig spørsmål, som vi fortsatt diskuterer internt», forklarer informanten i DG energi.

I februar 2019 arrangerte Olje- og energidepartementet og Europakommisjonen den fjerde EU-Norge energikonferansen i Brussel, som en del av energidialogen mellom EU og Norge. Temaet for konferansen var samarbeid for en vellykket energiomstilling. Norges olje- og energiminister Kjell-Børge Freiberg delte scene med EUs energi- og klimakommisær Miguel Arias Cañete foran en sal full av norske bransjeaktører.

På energikonferansen fortalte Freiberg at Norge har mye gass igjen å produsere, og at norsk gass kan spille en nøkkelrolle for Europas energiomstilling i flere tiår fremover. Fra scenen beroliget Cañete norske bransjeaktører at gass vil forbli en viktig energikilde for EU en god stund fremover. Overfor norske journalister fortalte imidlertid EUs klimasjef at fossile brensler er på vei ut på sikt, og at han selv har anbefalt å øke hastigheten på utfasingen (NTB 2019). Spørsmålet er bare hvor raskt det vil skje.

Karbonfangst- og lagring

Forskning og innovasjon står også på agendaen til EUs energiunion. Ifølge Europakommisjonen vil en fremtidsrettet tilnærming til teknologi for kraft- og industrisektorene være avgjørende for å nå klimamålene. Karbonfangst- og lagring (CCS⁴) er en slik teknologi.

I regjeringens arbeidsprogram for samarbeid med EU i 2017 står det at regjeringen arbeider for at CCS skal bli en del av energiunionen. Flere informanter oppfatter at CCS er en viktig prioritering for norske myndigheter og bransjeaktører. Enkelte forteller at Norge er svært aktiv på CCS-området, og ønsker å demonstrere CCS-prosjekter i Brussel med mål om å få politisk og økonomisk støtte fra EU.

«Norske myndigheter og bransjeaktører bruker mye tid på å vise frem arbeidet med CCS i Brussel. Målet deres er få politisk og økonomisk støtte av EU. Vi hører mye om Gassnova-prosjektet, som Norge forsøker å overtale EU til å bidra til finansielt. Hovedbudskapet deres er at prosjektet er i en kritisk fase, og at Norge ikke kan gjennomføre det på egenhånd», forteller en informant i DG energi.

Utfordringen med CCS er først og fremst at det er veldig dyrt, og at det mangler investeringsvilje. Informanten forteller at EU har blitt mer forsiktig etter at flere store CCS-prosjekter kollapset rundt om i Europa.

«Europakommisjonen sto klar til å investere store summer i CCS. Gjennom forskningsprogrammer var det tildelt om lag 1 milliard euro til åtte europeiske prosjekter. Men det ene etter det andre prosjektet kollapset. Dette har gjort EU forsiktig med CCS, og er grunnen til at det ikke lenger er en prioritering for Europakommisjonen på kort sikt», forteller informanten.

I statsbudsjettet for 2019 (2018k) har regjeringen foreslått å bevilge om lag 670 millioner kroner til arbeidet med karbonfangst- og lagring i 2019 (Hovland 2018a). Bransjeaktører og en fagforening mener imidlertid at budsjettet mangler forutsigbarhet, fordi regjeringens budsjetter planlegges for ett år av gangen (Hovland 2018c). Til Stortinget sa statsminister Erna Solberg at regjeringen ikke vil

⁴ Carbon Capture and Storage - CCS

skrive blankofullmakt på skattebetalernes regning og forklarte at hun gjerne vil ha med EU-partnere på prosjektet.

«Vi er interesserte i de norske CCS-prosjektene. Men først og fremst ønsker vi å se at prosjektene virker, og er velfungerende. Vi håper så klart at Norge går videre med CCS-prosjektene», forteller informanten.

Også CCS var et tema på den fjerde EU-Norge energikonferansen og på energidialogen i Brussel. Begge parter var enige om at fangst og lagring av CO₂ vil være et viktig virkemiddel for at EU når sine klimamål. CCS er nemlig definert som ett av sju teknologiske virkemidler for å nå målene i EUs langsiktige strategi om et klimanøytralt Europa innen 2050 (se kapittelet om EUs klimastrategi for 2050). I løpet av møtet med olje- og energiminister Freiberg sa energi- og klimakommisær Cañete at han har tatt initiativ til en CCS-konferanse i Norge til høsten.

«Dette er et meget positivt initiativ fra Cañete, som understreker betydningen EU gir til CCS og betydningen de legger Norges bidrag. En slik konferanse gir oss mulighet til å sammen identifisere gjenstående hindringer i bruk i stor skala. Samtidig vil en slik konferanse gi anledning til å synliggjøre hvordan det norske prosjektet bidrar til at Europa kan nå sine mål for utslippsreduksjoner. Jeg vil benytte anledningen til å minne EU på at vi trenger støtte», sa Norges olje- og energiminister.

Fornybardirektivet

I 2009 la fornybardirektivet grunnlaget for de overordnede retningslinjene for produksjon og bruk av fornybar energi i EU. Direktivet fastsetter bindende nasjonale mål som skal sikre at minst 20 prosent av EUs totale energiforbruk i 2020 kommer fra fornybare kilder. I tillegg skal medlemslandene sørge for at minst 10 prosent av drivstofforbruket er fornybart. De nasjonale målene tar høyde for medlemslandenes utgangspunkt og potensiale for fornybar energi. For eksempel har Malta fått utdelt et mål om en fornybarandel på 10 prosent, mens Sverige har fått utdelt et mål på 49 prosent. Også Norge har innført fornybardirektivet frem mot 2020, med et mål om en fornybarandel på 67,5 prosent.

Tall fra Eurostat (Europakommisjonen, 2017) viser at EU som helhet er godt på vei til å møte fornybarmålet for 2020, og at elleve medlemsland allerede har nådd de nasjonale målene. Imidlertid har kun to medlemsland, Sverige og Østerrike, nådd transportmålet om at 10 prosent av drivstofforbruket skal komme fra fornybare kilder. Norge var på sin side allerede i 2014 godt over fornybarmålet for 2020, og er snart i mål med transportmålet.

I 2016 sendte Norge et innspill til Europakommisjonens høring om fornybardirektivet (Regjeringen 2016c). I innspillet fremhevet regjeringen at nasjonale mål for fornybar energi undergraver en kostnadseffektiv klimapolitikk, og argumenterte for at det vil lede til ulike insentiv for produksjon og forbruk av fornybar energi i EUs medlemsland. I tillegg understreket regjeringen at EUs kvotesystem burde forbli bærebjelken i den felleseuropeiske klimapolitikken.

I 2018 ble det politisk enighet om et revidert fornybardirektiv med et mål om en fornybarandel på 32 prosent innen 2030. I tillegg økte transportmålet til 14 prosent. Til forskjell fra fornybarmålet for 2020, skulle målet for 2030 ikke brytes ned til bindende mål på nasjonale nivå. Dette ble av mange oppfattet som en klar svekkelse av fornybarpolitikken i EU. Det legges imidlertid opp til at medlemslandene ikke kan ha en fornybarandel som er lavere enn det nasjonale målet som ble satt for 2020.

I tilknytning til det oppdaterte fornybardirektivet, forteller en informant i DG energi at det er særlig to saker som oppfattes som viktige for norske myndigheter. Den ene er ambisiøse mål for transportsektoren. I strategien for samarbeidet med EU i 2018-2021 (Regjeringen 2018i) står det at regjeringen vil arbeide for strengere europeiske utslippsstandarter for transport. Ifølge informanten ønsker myndighetene å få bedre markedstilgang til medlemslandene. Dette kan skyldes at EUs mål for transportsektoren stiller krav om at halvparten av målet skal oppfylles med fornybar strøm eller såkalt avansert biodrivstoff, som er biodrivstoff laget av avfall og rester fra annen produksjon. EU ønsker å stoppe veksten i import av palmeolje. Ved å fase ut palmeolje frem mot 2030 vil etterspørselen etter

avansert biodrivstoff øke i Europa. For Norges del betyr det at etterspørselen etter norsk biodrivstoff også kan øke.

Den andre saken som oppfattes som viktig for norske myndigheter er den norsk-svenske elsertifikatordningen. Ordningen med elsertifikater er en felles norsk-svensk støtteordning som skal bidra til å øke produksjonen av fornybar energi i Norge og Sverige, som igjen skal bidra til å nå landenes mål i EUs fornybardirektiv. Ifølge informanten ser Europakommisjonen helst at denne ordningen åpnes opp for andre land i Europa. Norge på sin side har valgt å ikke videreføre elsertifikatordningen etter 2020.

«Prisene på fornybar energi fortsetter å falle, men de fleste land i EU behøver fortsatt en form for støtte. Norge og Sverige har sin egen ordning, som også er den første felles-europeiske støtteordningen for fornybar energi. Fra EUs side skulle vi gjerne sett at Norge og Sverige åpnet opp elsertifikatmarkedet for andre medlemsland. Vi fremmer dette i fornybardirektivet ved å oppfordre EU-landene til å åpne opp støttemekanismer og dele kapasitet gjennom prosjekter i andre medlemsland. Det er myndighetenes valg om ordningen skal åpnes for andre land eller ikke», sier informanten i DG energi.

Men norske myndigheter vil skjerme den norsk-svenske ordningen:

«Norske myndigheter ønsket ikke at det reviderte fornybardirektivet skulle tvinge Norge til å måtte åpne opp elsertifikatordningen med Sverige til andre EU-land. Myndighetene argumenterte for at ordningen er for kompleks, men også at det var skattemessige utfordringer knyttet til å åpne den opp for andre medlemsland», forteller en informant i DG energi.



Opprinnelsesgarantier

I EUs fornybardirektiv ligger også opprinnelsesgarantier, som er en betent ordning for norske aktører. Opprinnelsesgarantier gir mulighet til forbrukerne å kjøpe fornybardelen til strømmen. Det er en elektronisk garanti som kraftprodusenter får utstedt for å dokumentere at det de produserer er basert på fornybare kilder. Garantiene kan de selge til kraftleverandører, som igjen kan selge dem videre til forbrukere.

Gjennom EUs ordning kan opprinnelsesgarantier handles fritt i EU/EØS-området. På grunn av lav etterspørsel etter opprinnelsesgarantier i Norge, har norske kraftselskap eksportert 80 til 90 prosent av garantiene til utenlandske kunder (NVE 2017a). Motstandere av ordningen argumenterer for at dette gjør norsk strøm 'skitten' på papiret, og at norske kraftselskaper får betalt dobbelt for den rene kraften de selger. En gang i hjemmemarkedet i Norge, der strømmen allerede oppfattes som ren, og en gang til når de selger renheten til kraften gjennom opprinnelsesgarantier, og da ofte til utenlandske aktører. Ifølge en informant i DG energi er de europeiske selskapene fornøyd med å kunne kjøpe 'grønnhet' i strømmen fra Norge.

«Europakommisjonen har ingen offisiell posisjon når det kommer til at Norge selger opprinnelsesgarantiene sine til Europa. Vi ser på det som en del av markedet. Det er imidlertid en veldig spesiell situasjon. Flere europeiske selskaper er svært fornøyd med å kjøpe grønnhet i strømmen fra Norge. Samtidig vet nordmenn at de har vannkraft, så hvorfor skal de bry seg om å dokumentere at de har vannkraft», forteller en informant i DG energi.

Prisen på opprinnelsesgarantier har blitt mangedoblet det siste året. For norsk kraftbransje betyr det en ekstra inntektskilde i milliardklassen. Industrien på sin side frykter høyere strømutfgifter og svakere konkurranseevne hvis den også må begynne å kjøpe garantier. I det nye fornybardirektivet skjerpes imidlertid ordningen, og det stilles krav til at energileverandører skal bruke opprinnelsesgarantier for å dokumentere andelen fornybar energi.

«Dersom Norge vil beholde garantiene må de slutte å selge dem utenlands. For øyeblikket opplever vi at markedet og forbrukere ikke helt har skjont ordningen. Opprinnelsesgarantier er ikke en grønn kontrakt, men strøm gjort 'grønn' til en rimelig pris. For det andre har garantiene ingen innvirkning på fornybarmålene. Det er ingen kobling mellom de to. At Norge selger opprinnelsesgarantier er ikke et bidrag til EUs fornybarmål», sier informanten.

Regjeringen har ikke gitt noen vurdering av det reviderte fornybardirektivet i foreløpig posisjonsnotat. Direktivet og de andre rettsaktene i EUs ren-energipakke ble imidlertid lagt ut på norsk høring. I tilknytning til opprinnelsesgarantier har regjeringen varslet at den vurderer endringer som kan gjøre ordningen bedre.

Det tok to år med forhandlinger før Norge og Europakommisjonen ble enige om fornybardirektivet fra 2009. Det kan også bli en problemstilling hva direktivet vil bety for fornybarproduksjonen i Norge, hvor det ikke lenger er bindende nasjonale mål, men kun et mål for EU som helhet.

Energieffektiviseringsdirektivet

«Vi har lite kontakt med norske myndigheter, og svært begrenset med informasjon om Norges posisjon med hensyn til energieffektiviseringsdirektivet. Vi kan derfor ikke gi deg noen klare svar på spørsmålene dine», beklaget en informant Europakommisjonens DG energi.

Energieffektivisering⁵ står sentralt i EUs energi- og klimapolitikk. Det reviderte energieffektiviseringsdirektivet fastsetter EUs samlede energieffektiviseringsmål på 32,5 prosent innen 2030. Målet er bindende på EU-nivå, men medlemslandene skal sette sine egne 'indikative' nasjonale bidrag mot det samlede målet. Direktivet forplikter også medlemslandene til energisparing tilsvarende 0,8 prosent av årlig sluttbruk av energi.

⁵ Energieffektivisering er å velge løsninger som krever mindre energi til i prinsippet likeverdig ytelse og komfort. Hvis for eksempel et hus etterisoleres vil man etterpå oppnå samme varmekomfort i rommet med mindre energiforbruk (Rosvold 2015).

I tilknytning til energieffektiviseringsdirektivet har norske aktører lagt vekt på at Norge er et annerledesland på energiområdet i europeisk sammenheng. De har tatt til orde for at fordi Norge har et tilnærmet 100 prosent fornybart kraftsystem, er det ikke nødvendigvis slik at energieffektiviserende tiltak er like nyttige for Norge.

Europakommisjonen merket forslaget til det revidert energieffektiviseringsdirektivet som relevant for EØS-avtalen⁶. Ifølge regjeringen ligger dette i utkanten av hva som er EØS-relevant. Regjeringen har imidlertid besluttet å foreta en vurdering av direktivet. Forutsatt at direktivet skal inn i EØS-avtalen, har regjeringen varslet at den vil vurdere behov for tilpasninger. I likhet med det reviderte fornybardirektivet ble også dette direktivet lagt ut på norsk høring.

Elektrisitetsmarkedsdesign

Etter lange forhandlinger ble det i år enighet i EU om et nytt europeisk markedsdesign for elektrisitet. EUs nye elektrisitetsmarkedsdesign har markedsutvikling og energiomstilling i fokus, og inneholder fire rettsakter, som i sum utgjør rammene for det felleseuropeiske elektrisitetsmarkedet:

- Revidert elektrisitetsmarkedsdirektiv
- Revidert elektrisitetsforordning
- Revidert ACER-forordning
- Forordning for beredskap i elektrisitetssektoren

Det oppdaterte el-markedsdirektivet har som mål å skape et konkurransedyktig, forbrukerorientert og fleksibelt energimarked i EU. Direktivet fastsetter blant annet nye regler for forbrukervern. Norske aktører har vist til at EU går i norsk retning, og at EUs markedsdesign er preget av et nordisk markedsdesign der kundene blir aktive ved at det installeres smarte målere og at kundene kan delta mer aktivt i markedet. En informant i DG energi forteller at resultater i Norge på forbrukersiden har hatt en positiv effekt på utformingen av det europeiske markedsdesignet.

«Norge var tidlig ute med å liberalisere energimarkedet og ligger sånn sett et par hakk foran EU på sluttbrukersiden. I Europakommisjonen har man sett på resultater i Norge og hvordan markedet utvikles der. På den måten har resultatene i Norge hatt en positiv effekt på Europa», forteller informanten.

Den oppdaterte el-forordningen retter fokus mot integrering av fornybar energi i det europeiske kraftsystemet. Forordningen fastsetter blant annet bestemmelser for kraftkabler og kraftutveksling mellom land og handelsregler for markeder innenfor ulike tidsrammer. I arbeidet med utviklingen av el-markedsdesignet i Europa har regjeringen lagt vekt på at prisene skal få anledning til å variere med tilbud, etterspørsel og knapphet på overføringskapasitet.

I likhet med regjeringen ønsket også Europakommisjonen å gå i retning mer markedsbaserte løsninger. Toneangivende medlemsland var imidlertid opptatt av å ha regulerte priser for å sikre husholdninger med liten kjøpekraft strøm til en lav pris. For Norges del kan regulerte priser påvirke engrosmarkedet⁷ negativt, og føre til lavere forbruk og etterspørsel etter fleksibel norsk vannkraft.

«Når vi snakker om Norge er det naturlig å snakke om elektrisitetsmarkedet. I Europakommisjonen anses Norge som en fullverdig partner. På engrosmarkedet bidrar Norge til EUs forsyningssikkerhet gjennom utenlandskabler. Og norsk vannkraft gjør det mulig å balansere økende fornybar produksjon i Europa», forteller en informant i DG energi

«I utviklingen av EUs markedsdesign har jeg oppfattet det som viktig for norske myndigheter å sørge for at EU-lovverket beveger seg i en retning som ikke virker hindrende for norske interesser.

⁶ Nye EU-rettsakter publiseres i EU-tidende, hvor Europakommisjonen indikerer EØS-relevante saker med en fotnote («Text with EEA relevance»). De tre EFTA/EØS-landene gjør imidlertid en selvstendig vurdering av hva de mener er EØS-relevant (Europalov u.d.).

⁷ Kraftprodusenter, kraftleverandører, større industriforetak og andre større aktører kan fritt kjøpe og selge kraft i konkurranse med tilsvarende aktører i engrosmarkedet. Gjennom engrosmarkedet blir elektrisitet både importert og eksportert fra Norge (NVE 2019).

Norge ønsker at EU går mot 'mer marked' slik at det ikke blir gitt urettmessige særfordeler til europeiske aktører», sier informanten.

I det opprinnelige forslaget til EUs nye el-markedsdesign gikk Europaparlamentet inn for en gradvis utfasing av regulerte priser over ti år. Den endelige teksten inkluderer imidlertid ikke en tidsfrist for utfasing av regulerte priser, men direktivet sier at strømlleverandører bør få fastsette prisene fritt. Europakommisjonen vil også utstede en rapport om markedsbaserte priser innen 2025, og, om nødvendig, fremme et nytt lovforslag som vil inneholde en sluttdato for regulerte priser.

Balansekraft og kapasitetsmarkeder

Et område som oppfattes som viktig for norske aktører i tilknytning til EUs el-markedsdesign, er tilbud og kompensasjon for norsk balansekraft⁸, det vil si produksjon som raskt kan tilføres eller fjernes fra markedet ved behov. Norsk vannkraft er veldig fleksibel og sånn sett godt egnet til å bistå uregulerbar kraftproduksjon i Europa som krever lang tid og er svært kostbart å skru seg på/av. I tillegg ønsker Norge å posisjonere seg som Europas grønne batteri.

«Norge er interessert i å tilby balansekraft for det europeiske elektrisitetsmarkedet og de nordiske nabolandene. Norske aktører har forsøkt å påvirke designet av elektrisitetsmarkedet for å kunne tilby maksimalt med balansekraft. I tillegg ønsket Norge å sørge for at balansetjenestene blir rikelig belønnet, og at avtaler med tredjeland er klart definert i direktivet. Nå ønsker EU å utvikle energilagringssystem, og Norge ønsker å posisjonere seg som det grønne batteriet i Norden. Dette er salgspitchen», sier en informant i DG energi.

Et annet område som oppfattes som viktig for Norge, er tilgang til kapasitetsmarkeder. Flere medlemsland har innført kapasitetsmarkeder, der produsenter får betalt for å holde kraftverk i beredskap. Kapasitetsmekanismene er regulert og forvaltet nasjonalt og utelukker deltakelse fra utenlandske aktører.

«Kapasitetsmekanismer var utvilsomt den store debatten i forhandlingene om markedsdesignet. Det handlet om å legge begrensninger på kapasitet eller å legge begrensninger på klimaeffekten av slike markeder. Her hadde EU som helhet en sprikende interesse. For Europaparlamentet var det viktig å ha en sterk posisjon om 'mer marked' og mindre nasjonale løsninger. Medlemslandene var imidlertid delt, avhengig av hvilken gruppering de tilhørte», forteller informanten i DG energi.

Europaparlamentet ønsket å sette et utslippstak per produsert kWh for kraftprodusenter som skal inngå i kapasitetsmarkedene. Dette var for å hindre at de mest forurensende kullkraftverkene i Europa skulle få offentlige penger for å stå i beredskap. Norsk fornybarnæring har lagt vekt på at kapasitetsmekanismer må være åpen for deltakelse fra tredjelands produsenter gjennom mellomlandsforbindelser. Det argumenteres at slike markeder påvirker krafthandel negativt, også i Norge, blant annet fordi det kan true lønnsomheten av utenlandskabler.

«Du kan si at Norge og Europaparlamentet hadde en sammenfallende interesse i debatten. For Norges del skulle man sett at EU ikke baserte seg på kapasitetsmekanismer. Norge var riktignok mest opptatt av å få tilgang, og at norske mellomlandsforbindelser skulle få ta del i medlemslandenes kapasitetsmarkeder», sier informanten.

I den reviderte elektrisitetsforordningen defineres regler for hvordan kapasitetsmekanismer skal utformes, herunder regler for deltakelse av kapasitet fra utenlandske aktører. I tillegg ble det besluttet at kraftverk som har utslipp over en viss mengde CO₂ per produsert kWh ikke kan motta statlige subsidier. Den nye regelen gjelder for alle nye kraftverk, og fra 2025 også for eldre. I praksis betyr dette at kull-subsidier i EU fases ut. Polen klarte imidlertid å fremforhandle en klausul om at kraftverk som inngår kapasitetskontrakt innen utgangen av 2019 får unntak.

⁸ Balansekraft er hurtig tilgjengelig effektkapasitet for å utjevne avvik som kan oppstå mellom kraftproduksjon og forbruk. Et vannkraftverk kan raskt både redusere og øke produksjonen, og nødvendig reservekapasitet kan uten store merkostnader legges inn i kraftverkene. Der forholdene ligger til rette for det kan det for eksempel bygges pumpekraftverk og fylle opp vannmagasinene i perioder med kraftoverskudd. Balansekraft kan da produseres når forbruket øker i toppplastperioder (Rosvold, K. A., & Hofstad, K. 2017).

Styringssystemforordningen

Styringssystemforordningen setter rammer for overvåking og rapportering av medlemslandenes nasjonale energi- og klimaplaner. Styringssystemet ble utviklet for å kompensere for at enkelte av EUs energi- og klimamål for 2030 ikke er bindende på nasjonalt nivå. I tillegg til å nå målene for 2030 skal forordningen sikre punktlig, transparent og helhetlig rapportering til FNs klimakonvensjon.

Hvert tiende år fra og med 2020 skal medlemslandene utarbeide nasjonale energi- og klimaplaner (NECPs⁹), med tilhørende rapportering på energiunionens fem dimensjoner. Annethvert år skal medlemslandene levere nasjonale fremdriftsrapporter. I tillegg skal de inkludere delmål for fornybar energi i 2022, 2025 og 2027.

På bakgrunn av rapportene skal Europakommisjonen vurdere medlemslandenes fremdrift, og gi anbefalinger, dersom de ikke bidrar tilstrekkelig mot EUs energi- og klimamål. Medlemsland som ikke bidrar tilstrekkelig, må sende inn en rapport om hvordan avviket skal tas igjen. Dette omtales i forordningen som 'gap-filler' -mekanismen.

Styringssystemet er et viktig verktøy for å sikre at EU når sine mål for reduserte klimagassutslipp, fornybar energi og energieffektivisering. EUs klima- og energikommisær Miguel Arias Cañete har også uttalt på en energikonferanse i Brussel at resultatene av styringssystemet vil legge grunnlaget for fremtidig lovgivning og planlegging på EU- og regionalt nivå.

Europakommisjonen merket forslaget til styringssystemforordningen som relevant for EØS-avtalen. Den norske regjeringen mener imidlertid at forordningen i sin helhet ikke nødvendigvis er EØS-relevant. Regjeringen har ønsket å skille mellom ulike områder, slik at styringssystemet ikke gjelder hele energi- og klimafeltet.

Regjeringen vurderer styringssystemforordningen slik:

Det er flere EØS-rettslige problemstillinger som gjør seg gjeldende for denne forordningen (...) Regjeringen ønsker å oppfylle utslippsmålet for 2030 felles med EU. Deler av rapporteringsforpliktelsene i styringssystemforordningen vil kunne være nødvendig for å sikre transparens ved en avtale om felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030.

På spørsmål om hva som oppfattes som norske myndigheters posisjon forteller en informant i DG klima at styringssystemet er et sensitivt forhandlingspunkt.

«Hva jeg oppfatter som norske prioriteringer angående styringssystemet? Det er et sensitivt spørsmål. Du får spørre Norge om dette», sier informanten.

På sidelinjen av klimatoppmøtet i Katowice i desember 2018, møttes EUs klima- og energikommisær Cañete og Norges klima- og miljøminister Ola Elvestuen for å diskutere klimaavtalen. Ifølge en norsk informant sa EUs klimasjef nei til Norges forslag om at styringssystemet ikke skal gjelde hele energi- og klimafeltet.

«Cañete fortalte Elvestuen at det er uakseptabelt at Norge 'velger og vraker' deler av styringssystemet for energiunionen», forteller informanten.

I mars 2019 sendte Norge og Island et avtaleutkast til EU. I avtaleutkastet står det at Norge vil lage planer på frivillig grunnlag, og at styringssystemforordningens EØS-relevans skal vurderes etter ordinær prosedyre.

⁹ National Climate and Energy Plans



Klimastrategien for Europa mot 2050

KLIMASTRATEGIEN FOR EUROPA MOT 2050

Klimavisjoner for 2050

Informantene oppfatter at Norge tar klimautfordringene på alvor på lang sikt. Flere informanter forteller at norske myndigheter fremstår som ambisiøse i de internasjonale klimaforhandlingene. Under forhandlingene i Paris jobbet Norge for at begrepet klimanøytralitet ble inkludert i det langsiktige klimamålet til Parisavtalen.

Klimanøytralitet innebærer å «nulle ut» utslippene. Dette kan oppnås ved å kompensere for egne utslipp ved å investere i utslippsreducerende tiltak andre steder. For eksempel ved kjøp av klimakvoter. Klimanøytralitet betyr ikke nødvendigvis å redusere utslippene.

I den norske klimaloven står det at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Det norske klimamålet for 2050 ble satt til å være det samme som EUs mål: å redusere klimagassutslippene i 2050 mellom 80 og 95 prosent, sammenlignet med 1990-nivå. I tillegg sier klimaloven at det skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i EUs kvotesystem ved vurdering av måloppnåelse.

Gjennom styringssystemet er hvert medlemsland pålagt å lage en 30-års strategi, som skal ferdigstilles i løpet av januar 2020. I tillegg jobber EU med en overordnet strategi. I november 2018, kun dager før klimatoppmøtet i Katowice, presenterte Europakommisjonen en langsiktig visjon for en moderne, konkurransedyktig og klimanøytral økonomi innen 2050. Strategien omtales som 'en ren planet for alle', og viser ulike veier til hvordan Europa kan ha netto null utslipp i 2050, som betyr at utslipp og opptak av CO₂ utligner hverandre.

Strategien består av en 25-siders kommunikasjon (Europakommisjonen 2018a) og et 400-siders arbeidsdokument (SWD) (Europakommisjonen 2018d). Den skal bestemme retningen for EUs energi- og klimapolitikk, og legge rammene for EUs langsiktige bidrag til Parisavtalen. Ifølge Europakommisjonen vil veien til en klimanøytral økonomi kreve felles handling innenfor syv områder:

- Energieffektivisering
- Utbygging av fornybar energi
- Ren, sikker og integrert mobilitet
- En konkurransedyktig industri og sirkulær økonomi
- Nettverksinfrastruktur og mellomlandsforbindelser
- Bioøkonomi og effektivt bruk av karbonsluk
- Håndtere gjenværende CO₂-utslipp med karbonfangst- og lagring.

I strategien skisserer Europakommisjonen opp åtte ulike scenarier for 2050. I alle scenariene beveger EU seg mot en klimanøytral økonomi, og alle scenarioene har som premiss at kraftsektoren er nesten utslippsfri i 2050. Fem av dem ser på ulike teknologier og handlinger som skal bidra til å redusere de samlede utslippene med litt over 85 prosent, sammenlignet med 1990-nivå. To av dem – de mest ambisiøse – baserer seg på et klimanøytralt EU innen 2050, og det er disse som er innenfor ambisjonen om å unngå mer enn 1,5 graders global oppvarming. Disse to scenariene innebærer en betydelig omlegging av økonomien og EUs forbruksvaner, og vil gå hardt utover dagens utvinning og import av kull, olje og gass.

Viktigste driver for omstilling	Elektrifisering (ELEC)		Hydrogen (H2)		Power-to-X (P2X)		Energi-effektivisering (EE)		Sirkulærøkonomi (CIRC)		Kombinasjon (COMBO)		1,5°C Teknologi (1,5TECH)	1,5°C Bærekraft (1,5LIFE)
	Elektrifisering i alle sektorer	Hydrogen i industri, transport og bygg	Syntetisk drivstoff (e-diesel/gass) i industri, transport og bygg	Stor grad av energieffektivisering i alle sektorer	Bedre ressursutnyttelse og materialeffektivitet	Kombinasjon av de mest kostnadseffektive løsningene for å nå et togradersmål	Samme som COMBO, men med mer biogass og naturgass med karbonfangst og lagring	100% reduksjon i utslipp (inkludert naturlig karbonfangst og lagring)	Ambisjon om 1,5 graders oppvarming	90% reduksjon i utslipp (inkludert naturlig karbonfangst og lagring)	100% reduksjon i utslipp (inkludert naturlig karbonfangst og lagring)	Samme som COMBO, men med mer biogass og naturgass med karbonfangst og lagring	100% reduksjon i utslipp (inkludert naturlig karbonfangst og lagring)	100% reduksjon i utslipp (inkludert naturlig karbonfangst og lagring)
Utslippsmål i 2050	80% reduksjon i utslipp (uten naturlig karbonfangst og lagring)	Ambisjon om å komme godt under to graders oppvarming												
Felles antagelser for alle scenarioene	- Økt energieffektivitet etter 2030 - Bruk av bærekraftig, avansert biodrivstoff - Moderat implementering av sirkulærøkonomitiltak - Digitalisering													
Kraftsektoren	Kraftsystemet er nesten utslippsfritt innen 2050. Sterk innfasing av fornybare energikilder gjennom optimering av kraftsystemet (lettspørseleksibilitet, lagring, mellomlandsforbindelser og desentralisert produksjon). Kjernekraft er fortsatt en del av energimiksen og bruk av karbonfangst og lagring (CCS) er begrenset.													
Industri	Elektrifisering av industriprosesser	Måltrettet innfasing av hydrogen i utvalgte systemer	Måltrettet innfasing av syntetisk drivstoff i utvalgte systemer	Redusert energibehov pga. energieffektivisering	Økt resirkulering og tiltak for gjenbruk, bruk av nye materialtyper	Kombinasjon av de mest kostnadseffektive alternativene fra 2-gradersscenariene med målrettet innfasing (utenom CIRC-scenariet)	COMBO-scenariet, men kraftigere	CIRC+COMBO-scenariet, men kraftigere						
Bygg	Økt innfasing av varmepumper	Hydrogen brukt til oppvarming	Hydrogen brukt til oppvarming	Mer omfattende renovering av bygg	Bærekraftige bygg	gradersscenariene med målrettet innfasing (utenom CIRC-scenariet)								
Transportsektor	Raskere elektrifisering av alle transportmidler	Hydrogen brukt til tungtransport og noe persontransport	Hydrogen brukt til tungtransport og noe persontransport	Økning i alternative transportmetoder (tog, skipsfart)	Transport levert som en tjeneste (delingsøkonomi)									
Andre drivere		Hydrogen brukt i distribusjonsnett for gass	Hydrogen brukt i distribusjonsnett for gass											

Figuren viser de viktigste elementene i de åtte strategiene. Hentet fra *Overview of the main scenario building blocks* (Europakommisjonen 2018d, side 56, tabell 1).

Norge vil påvirkes av EUs langsiktige strategi fordi norsk klima- og energipolitikk har blitt knyttet tett til EU, og fordi EU er vårt viktigste marked for olje, gass og fornybar energi.

«Norge har en ærlig avkarboniseringsstrategi. Jeg opplever at norske klimaambisjoner samsvarer med Europakommisjonens ambisjoner for 2050. Norge selger gass og er interessert i å diskutere gassens fremtid, men utfallet av diskusjonene er aldri veldig partisk», sier en informant i DG energi.

En informant i DG klima oppfatter imidlertid at norske myndigheter er forsiktige når det gjelder EUs langsiktige klimastrategi, fordi Norge ikke er tatt med i Europakommisjonens analyse for hvordan EU kan bli klimanøytral i 2050. I tillegg vil et høyt ambisjonsnivå i EU kunne legge press på Norge.

«2050-strategien er en analyse av EU28, ikke en analyse av EU28 pluss Norge. Norge er ikke inkludert i det hele tatt. I den forstand ser vi at norske myndigheter er forsiktige med alt som omhandler EU i 2050. Jeg tror vi ser mye mer forsiktighet fra Norge, fordi den 'nasjonale scenen' ennå ikke er satt», sier informanten.

«Flere medlemsland har strategier for 2050. Se på Sverige, som har kommet med sterke uttalelser om å bli karbonnøytral innen 2045. Finland og Portugal har også tilsvarende planer. I tillegg har Nederland en sterk visjon for 2050. Alle disse er mer ambisiøse enn EUs nåværende veikart. Likevel, fra Norge hører vi mye om 2050-strategien som et problem. Jeg oppfatter det som et sensitivt punkt for norske myndigheter. Men Norge er ikke et medlemsland, så hvorfor skal myndighetene føle seg bundet av EU?» sier informanten.

«Jeg oppfatter at norske myndigheter ikke vil at EU skal diktere hva som skjer på klimafronten, og at det er sensitivt for Norge politisk sett. Om EU bestemmer seg for å bli karbonnøytral før 2050, og i tillegg øker ambisjonsnivået og klimamålene, så kommer det til å legge press på Norge. Jeg tror det er derfor myndighetene er forsiktige», forteller informanten.



I det norske innspillet til Europakommisjonens langsiktige strategi står det at en rask og kostnadseffektiv løsning for å redusere utslippene av klimagasser i EU er å erstatte kull med gass. Videre står det at gass kan være en nullutslipps energikilde ved bruk av karbonfangst og -lagring (CCS). I tillegg etterlyser regjeringen klare signaler om gassens rolle for å sikre at Norge og andre eksportland gjør de nødvendige investeringene for å opprettholde gassleveranser.

«Hva EUs langsiktige klimastrategi betyr for olje- og gasseksport er et stort spørsmål for norske myndigheter. Når EU snakker om klimanøytralitet innen 2050, betyr det at vi vil bruke 'avkarbonisert' energi. Allerede har vi to medlemsland som er eksportører i Nederland og Storbritannia. Hvis vi skal oppnå avkarbonisering, vet jeg ikke om vi kan fortsette med olje- og gassutvinning. Og etter hvert må EU slutte å importere gass», sier en informant i DG energi.

«Innenlands kan du si at norsk energi- og klimapolitikk samsvarer med EUs langsiktige strategi. Norge er nærmest selvforsynt med fornybar kraft, og utvikler CCS for industrien. Europakommisjonen har lagt til grunn at CCS er nødvendig for å håndtere den siste biten av CO₂ utslipp i den langsiktige strategien», sier informanten.

I EUs langsiktige klimastrategi omtales CCS som et alternativ for å håndtere gjenværende utslipp av CO₂. CCS er ifølge Europakommisjonen bare en mulighet dersom man ikke lykkes med annen teknologi. I tillegg omtaler Europakommisjonen CCS som mindre viktig fremover:

CCS ble tidligere sett på som et stort avkarboniseringsalternativ for energisektoren og energiintensiv industri. I dag fremstår dette potensialet som mindre med tanke på den raske utbyggingen av fornybar energiteknologi, andre alternativer for å redusere utslippene i industrisektoren og på grunn av problemer knyttet til sosial aksept for teknologien, skriver Europakommisjonen i den langsiktige strategien.

Samtidig pågår debatten i Brussel rundt CCS. Europaparlamentets miljøkomite og industri- og energikomiteen gir for øyeblikket innspill til EUs langsiktige strategi. EU-parlamentarikerne er delt i to leire om hvorvidt unionens klimaplanlegging skal lene seg på teknologier som kan fjerne CO₂-utslipp.

For Norges del er det også knyttet stor spenning til EUs innovasjonsfond, som skal bidra til å finansiere storskala demonstrasjonsprosjekter med midler fra EUs kvotesystem. Det forventes at Norge vil være blant de fremste i køen for å få støtte til CCS-satsing.

EUs langsiktige klimastrategi drøftes nå i Brussel. EUs klimasjef Cañete står klar på at klimanøytralitet er riktig valg for Europa. Det samme gjør EU-parlamentet, som stemte frem en ikke-bindende resolusjon om et klimanøytralt EU innen 2050 og for økte klimamål for 2030. I tillegg har ministre fra åtte medlemsland oppfordret til klimanøytralitet. Samtidig anerkjenner Europakommisjonen at det vil bli vanskelig å få gjennom strategien politisk. På toppministermøtet i mars klarte ikke de ulike statsministrene i EUs land å bli enige om å vedta et mål om at EU skal være netto null utslipp i 2050, men dette spørsmålet vil bli tatt opp igjen i et møte i juni.

Ifølge en informant i DG energi forventer Europakommisjonen at også Norge vil forsøke å påvirke den endelige retningen for EUs energi- og klimapolitikk mot de scenarioene der hydrogen produsert på gass og karbonfangst foreslås som en del av klimaløsningen, som gjør at EU fortsatt vil bruke gass.

Klimaregelverket mot 2030

KLIMAREGELVERKET MOT 2030

Klimaambisjoner

Flere informanter oppfatter at Norge har en mindre ambisiøs klimapolitikk enn EU mot år 2020. Dette skyldes blant annet at norske utslipp av klimagasser ikke reduseres i takt med den totale utslippsreduksjonen i EUs medlemsland. I Norge var utslippene 3 prosent høyere i 2017 sammenlignet med 1990-nivå, mens utslippene i EU i samme periode har gått ned med 22 prosent.

«På kort sikt ser vi at utslippene ikke reduseres nok, og at de noen ganger øker. Norge er et spesielt tilfelle når det kommer til fossil energiekspert, men utslippene fra produksjon må håndteres. På dette området har Norge en god del arbeid å gjøre. For EUs del er det ikke alltid enkelt å ha en innvirkning på bakkenivå i Norge», forklarer en informant i DG klima.

Flere tar opp Norges rolle som leverandør av olje og gass. På dette området har informantene ulike meninger, alt etter hvilket saksområde de har ansvar for. Fra et klimaperspektiv oppfattes imidlertid Norges leverandørrolle som problematisk. Dette skyldes at Norge eksporterer en betydelig mengde CO₂-utslipp til det globale energimarkedet. På samme tid oppfattes utslipp fra olje- og gassvirksomhet som en spesiell utfordring for Norge. Både fordi etterspørselen er høy, blant annet i Europa, men også fordi olje og gassseksport er svært viktig for norsk økonomi.

«På den ene siden har du utslippene, og på den andre siden inntektene. Det er myndighetenes jobb å balansere dette, og jeg oppfatter at Norge holder en høy etisk standard (...) Så lenge det er behov og etterspørsel må også noen produsere. Norsk olje- og gassproduksjon er mer respektert i EU enn produksjon fra andre land», forteller informanten i DG klima.

En informant i DG energi oppfordrer Norge til å sette en sluttdato for olje- og gassproduksjon.

«I fremtiden må store deler av verdens ressurser holdes under bakken. Og rike land må lede an for å få den fattigere delen av verden med på klimadugnaden. På dette området har Norge en mulighet til å ta en eksemplarisk rolle ved å sette en sluttdato for olje- og gassproduksjon. Nederland har allerede begynt å fase ut sin gassproduksjon. Et annet eksempel på dette er omstillingen i Europa fra kullkraft til fornybar kraftproduksjon. Økt satsing på fornybar produksjon i Norge vil dessuten bidra til å skape flere nye arbeidsplasser», sier informanten.

Norske klimaambisjoner for år 2030 beskrives av flere som sammenfallene med EUs. Noen informanter oppfatter også at Norge har enda høyere klimaambisjoner enn EU-snittet. En informant i DG energi forteller at Norge ofte blir sett sammen med de medlemslandene som fremmer mer ambisiøse klimamål i EU. En informant i Europaparlamentets miljøkomite er av den oppfatning at Norge har en sterk interesse av å oppnå eller overstige EU-målene for 2030.

Målene for 2030

I oktober 2014 fastsatte EU et bindende mål om å redusere de samlede klimagassutslippene med 40 prosent innen 2030, sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Innen 2030 tar EU også sikte på å øke andelen fornybar energi til 27 prosent og energieffektiviteten til 27 prosent. Summen av dette omtales som 2030-målene, og er medlemslandenes kollektive bidrag til Parisavtalen. Et viktig moment med de tre målene er at de skal gjennomføres i EU, og ikke ved bruk av internasjonale fleksible mekanismer, slik som kjøp av utslippskvoter i utviklingsland. I 2018 styrket imidlertid EU disse målene gjennom ren-energi pakken. Fornybar energimålet er nå 32 prosent (Eur-lex 2018a) og energieffektiviseringsmålet er 32,5 prosent (Eur-lex 2018b). Forutsatt at EU når de nye målene for fornybar energi og energieffektivisering vil den samlede utslippsreduksjonen faktisk være på 45 prosent (Euractiv 2018a).

I likhet med EU har Norge i sitt nasjonalt fastsatte bidrag (NDC¹⁰) til Parisavtalen meldt et mål om å redusere utslippene med 40 prosent fra 1990 til 2030. Dette målet er også lovfestet i klimaloven, men regjeringen har varslet at målene skal justeres i 2019 (Regjeringen 2019f). Fra 2021 til 2030 tar imidlertid Norge sikte på å gjennomføre utslippsmålet sammen med EU, gjennom ytterligere deltakelse i EUs klimaregelverk. Dersom det ikke blir noen avtale med EU, vil målet om 40 prosent utslippsreduksjon fortsatt være Norges bidrag til Parisavtalen, men betinget av tilgang på internasjonale fleksible mekanismer.

Klimaregelverket

EUs klimamål for 2030 skal oppfylles gjennom et klimaregelverk bestående av tre pilarer:

- EUs kvotesystem (EU ETS¹¹): dekker i hovedsak utslipp fra industri, kraftproduksjon og petroleumsvirksomhet.
- Innsatsfordelingsforordningen: dekker utslipp fra blant annet bygg, jordbruk, transport og avfall.
- LULUCF¹²-forordningen: EUs regler for bokføring av utslipp og opptak i sektoren for skog og annen arealbruk.

Siden 2008 har Norge deltatt i EUs ordning for handel med klimakvoter, og blir oppfattet som støttende for et sterkt og robust kvotesystem. Regjeringen er nå i dialog med EU om felles gjennomføring av forpliktelsene i Parisavtalen. En klimaløsning med EU innebærer å samarbeide om også ikke-kvotepliktige utslipp – gjennom innsatsfordelingsforordningen og EUs regelverk for skog og annen arealbruk (LULUCF).

EUs klimaregelverk legger til rette for fleksibel gjennomføring av utslippsmål, både nasjonalt og gjennom andre europeiske medlemsland. I tilknytning til klimaregelverket er det særlig tilgang til samme fleksibilitet som medlemslandene som oppfattes som viktig for norske myndigheter.

«Norske utslippsforpliktelser er enklere å gjennomføre sammen med EU. Fleksibiliteten i EU-systemet legger til rette for en mer kostnadseffektiv løsning for Norge. Gjennom medlemslandene kan Norge 'handle' seg frem til oppfyllelse av klimamålene. Det er ingen hemmelighet at dette fremstår som svært motiverende for Norge», forteller en informant i DG klima.

¹⁰ Nationally Determined Contribution – NDC

¹¹ EU Emissions Trading System – EU ETS.

¹² Land use and land use change and forestry – LULUCF.

Regjeringen har selv varslet at den vil benytte seg av fleksibiliteten i EUs klimaregelverk, men med hovedvekt på nasjonale utslippsreduksjoner:

Regjeringen vil at Norges ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres med minst 45 prosent sammenlignet med 2005. Regjeringen har som mål at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og planlegger for dette. Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes. (Regjeringen, 2019)



EUs kvotesystem

Flere informanter nevner norske bedrifters deltakelse i EUs kvotesystem som et område der Norge og EU allerede samarbeider tett om klimapolitikken.

«Norge er tilsluttet EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen, men deltar ikke i de formelle diskusjonene med medlemslandene i Ministerrådet eller i Europaparlamentet. Min eneste observasjon er at Norge gjennom årene har støttet et sterkt og robust kvotesystem», forteller en informant i DG energi.

I 2005 la Kvotedirektivet grunnlaget for det europeiske kvotesystemet, som er en felles ordning for handel med klimakvoter for EUs medlemsland, inkludert de tre EØS/EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge. Kvotesystemet omfatter i hovedsak utslipp fra industri, kraftproduksjon og petroleumsvirksomhet. For å nå målene for 2030, skal utslippene fra de kvotepliktige bedriftene reduseres med 43 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 2005.

Kvotesystemet er basert på et såkalt 'cap and trade'-prinsipp. Litt forenklet betyr det at EU setter tak på antall kvoter tillatt på det europeiske markedet. Deretter deles det ut en viss mengde kvoter gratis, mens resten av kvotene auksjoneres. Over tid reduseres antall tilgjengelige kvoter, slik at utslippene totalt sett blir mindre, i tråd med EUs klimamål.

Kvotehandel tilbyr fleksibilitet i den forstand at bedrifter kan kjøpe, selge eller spare kvoter. Dersom det er dyrt for en bedrift å kutte utslippene sine selv, kan den kjøpe kvoter, og i praksis betale en annen bedrift for å kutte mer. På den måten reduseres utslippene der det koster minst. I tillegg kan bedrifter tjene på å bytte til mer miljøvennlig teknologi, for så å selge kvoter på markedet. Hvorvidt dette er lønnsomt, avhenger av prisen på kvotene.

I desember 2014 undertegnet daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft en felleserklæring om ambisiøs oppfølging av EUs klimamål for 2030 sammen med 14 ministerkollegaer. Erklæringen ble utstedt fra det uformelle nettverket Green Growth Group, som består av de mest klimaambisiøse medlemslandene i EU. Norge har blitt invitert til møter i Green Growth Group siden høsten 2014. Et viktig budskap i erklæringen var behov for rask reform av EUs kvotesystem, og tiltak som skulle øke kvoteprisene.

Bakteppet for erklæringen kan forklares med det store kvoteoverskuddet som hadde bygget seg opp i kvotesystemet. Mye av overskuddet stammer fra finanskrisen, som førte til lavere produksjon og utslipp i industrien enn tidligere forventet, i tillegg til at det år etter år deles ut flere kvoter enn det det er behov for i markedet som har blitt tatt med videre og bygget opp overskudd. Summen av dette førte til langt lavere kvotepriser enn det EU opprinnelig så for seg.

For å redusere overskuddet på nesten 2 milliarder kvoter foreslo Europakommisjonen to ting. Det kortsiktige målet var å holde tilbake 900 millioner kvoter for å stimulere etterspørsel. Mer langsiktig ønsket Europakommisjonen å innføre en markedsstabilitetsreserve (MSR¹³) for å redusere det tilgjengelige overskuddet, og bidra til mer balanse i markedet.

I juli 2015 undertegnet Sundtoft en ny erklæring gjennom Green Growth Group-nettverket. I uttalelsen ble behovet for ytterligere reform av kvotesystemet fremhevet – utover de tiltakene EU allerede hadde satt i gang.

«Jeg er glad for å kunne støtte denne erklæringen. Regjeringen ønsker et mer effektivt kvotesystem i tråd med togradersmålet. Det er viktig at prisen på kvotene blir høyere, slik at vi unngår investeringer i lite miljøvennlige løsninger», sa Sundtoft.

¹³ Market Stability Reserve – MSR

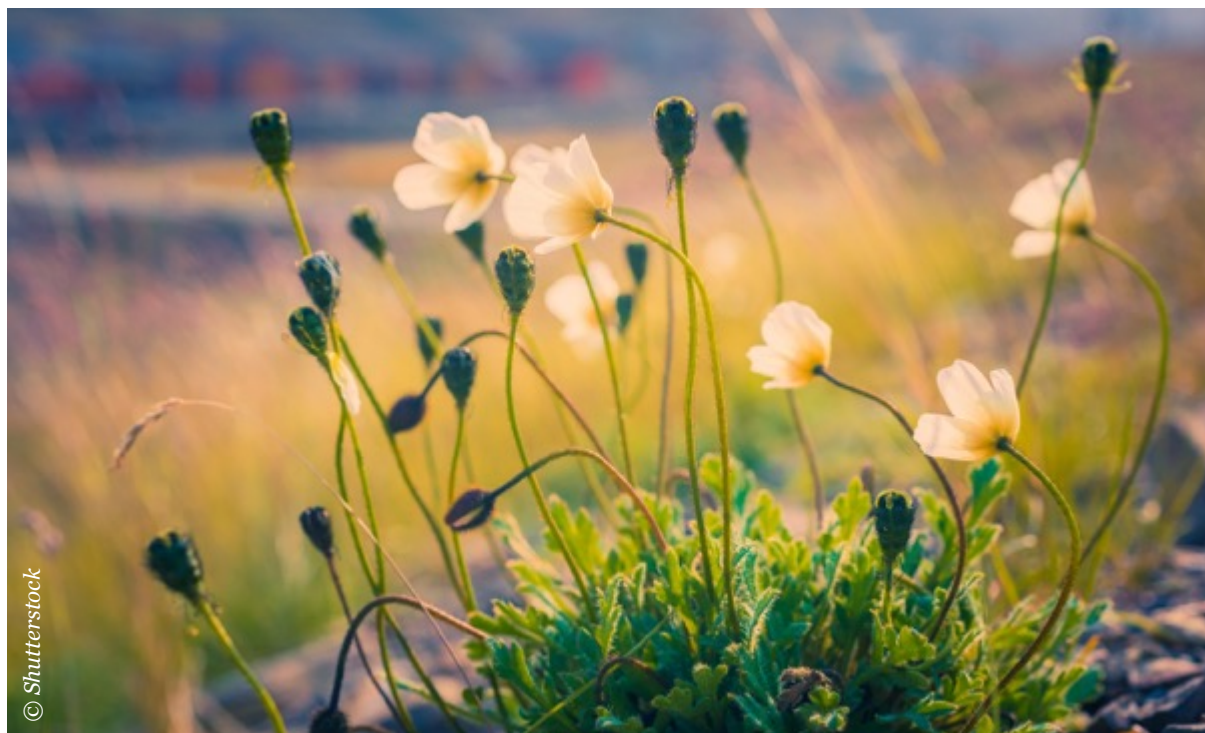
I november 2017 ble det politisk enighet mellom de tre EU-institusjonene om et revidert kvotedirektiv. I kvotesystemets fjerde fase for perioden 2021-2030 skal 57 prosent av kvotene auksjoneres på markedet, mens resten skal tildeles gratis. Målet på sikt er at kvoter kun skal auksjoneres, i tråd med 'forurenseren betaler'-prinsippet. Fra 2021 vil antall kvoter reduseres med 2,2 prosent årlig, og fra 2026 begynner en gradvis utfasing av gratiskvoter. I tillegg etableres et Innovasjonsfond og et Moderniseringsfond, som skal bistå industrien og kraftsektoren til å takle den grønne omstillingen i Europa.

Norges daværende klima- og miljøminister Vidar Helgesen var svært positiv til endringene, og mente de *«vil gi høyere priser på utslipp og stimulere til grønn omstilling av sektorene som omfattes av kvotesystemet»*

I det reviderte kvotedirektivet ligger også rammene for CO₂-kompensasjonsordningen, som er av stor betydning for norsk kraftintensiv industri. CO₂-kompensasjonsordningen er en støtteordning som skal hindre at industrien flytter til land med mindre streng klimapolitikk, såkalt karbonlekkasje, og består av statsstøtte som skal kompensere for industriens indirekte kvotekostnader. Regjeringens ambisjon er at det fortsatt skal være en CO₂-kompensasjonsordning etter 2020, og regjeringen har varslet at den ville arbeide for dette. I kvotesystemets fjerde fase som går fra 2021 til 2030 fortsetter denne ordningen.

Tall fra Europakommisjonen (2018b) viser at kvoteoverskuddet i EU har falt for tredje året på rad, med et samlet beløp på om lag en halv milliard kvoter. Fra og med neste år vil markedsstabilitetsreserven ytterligere kutte overskuddet med 24 prosent frem til 2023. Fra 2023 skal det slettes kvoter som overstiger ett års tildeling fra 2025. Dette har gitt prissignaler i markedet og ført til at kvoteprisen har gått opp fra slutten av 2018.

Tall fra Europakommisjonen (2018b) viser også at EUs kraftsektor klarte å redusere klimagassutslippene for sjette år på rad. Utslippene fra industrien, som får tildelt flest gratiskvoter, økte imidlertid noe. Fra 2017 til 2018 falt utslippene med 3,3 prosent som en følge av redusert kull og økt fornybarandel i kraftmiksen, mens industrielle utslipp er omtrent på samme nivå som i 2012 (Sandbag 2019a).



Utvidet klimasamarbeid med EU

For å forstå hva som oppfattes som norske prioriteringer relatert til den ikke-kvotepliktige delen av klimaregelverket, er det nyttig å gjøre seg kjent med forhandlingene mellom Norge og EU, og hva et klimasamarbeid innebærer for begge parter.

I 2015 foreslo Solberg-regjeringen i Stortingsmelding 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU* (Regjeringen 2015) å gå i dialog med EU om felles gjennomføring av utslippsmålene for 2030. Med forslaget tok regjeringen sikte på å delta i EUs klimaregelverk for ikke-kvotepliktig sektor.

For perioden 2021-2030 regulerer innsatsfordelingsforordningen klimagassutslipp som ikke dekkes av EUs kvotesystem. Dette omtales som ikke-kvotepliktig sektor, og inkluderer blant annet bygg, jordbruk, transport og avfall. Innen 2030 skal de samlede utslippene fra EUs ikke-kvotepliktig sektor reduseres med 30 prosent sammenlignet med referanseåret 2005.

Målet gjelder for EU som helhet, men innsatsen fordeles mellom medlemslandene i henhold til brutto nasjonalprodukt (BNP). Medlemslandene får utdelt nasjonale utslippsmål, som varierer fra 0 til 40 prosent. For eksempel må de rikeste medlemslandene Sverige og Luxembourg redusere utslippene med 40 prosent, mens de fattigste landene, Romania og Bulgaria, må redusere utslippene med henholdsvis 2 og 0 prosent.

Da regjeringens forslag om et klimasamarbeid med EU ble forelagt Stortinget, var det en forutsetning at avtalen ikke skulle inn i EØS på vanlig måte, men fremforhandles bilateralt. I 2016 sa imidlertid EU nei til Norges bilaterale avtaleløsning. EU ønsket at et eventuelt samarbeid skulle innlemmes i EØS-avtalen på vanlig måte, og pekte på at dette vil være en raskere og mindre ressurskrevende løsning. En bilateral avtale må ratifiseres i samtlige medlemsland, og er derfor svært tidskrevende å få på plass.

Selv om EU ikke hadde bedt om et slikt samarbeid i ikke-kvotepliktig sektor, fortelles det av informanter at forslaget ble tatt godt imot i Brussel. Rask innlemmelse av EU-rettsakter er ansett som den beste måten for Norge å imøtekomme den grønne omstillingen i Europa blant flere informanter.

Dessuten vil et klimasamarbeid tilrettelegge for at Norge kan gjøre avtale med andre EU-land om utslippskutt fremfor å redusere utslippene i Norge. Det er likevel usikkert om dette vil gi økt klimainnsats, i og med at omtrent halvparten av landene har fått tildelt et større utslippsbudsjett enn de vil ha behov for.

«Kostnadseffektiv utslippsreduksjon åpner for et mangfold av politiske vinn-vinn situasjoner. Det gjør det mulig å nå utslippsmål, og på samme tid bidra til innovasjon og forbedret levestandard i Europa. På den måten er dette et interessant verktøy», forteller en informant i DG klima.

Som alternativ til full innlemmelse i EØS-avtalen, foreslo regjeringen en såkalt protokoll 31-løsning. Ved å forankre avtaleteksten i EØS-avtalens protokoll 31, holdes klimaavtalen med EU innenfor EØS-rammene, men reguleringen av samarbeidet faller utenfor de fire frihetene, og Norges forpliktelse til deltakelse kan avsluttes i 2030.

«Norges intensjon er tydelig. Norges klimaforpliktelse som innrapporteres til FN i 2020 (NDC) skal oppfattes som sammenlignbar med EUs, men avtalens omfang skal kun dekke bokføring og rapportering. Norge ønsker å bli sett som å gjøre den samme innsatsen som medlemslandene, men samtidig levere et selvstendig bidrag til Parisavtalen. Norge ønsker derimot ikke å bli oppfattet som enda et medlemsland», forklarer informanten i DG klima.

Det fortelles at flere detaljer allerede er utarbeidet, men at noen viktige forhandlingspunkter gjenstår. Deriblant den juridiske delen, som beskrives av informanten som en større utfordring for Norge enn

for EU. Dette skyldes blant annet at Norge ønsker å tilpasse avtaleteksten slik at kun deler av EUs styringssystem for energiunionen tas inn i avtalen.

Om nye mål i EU vil få konsekvenser for Norges klimamål gjennom et slikt samarbeid, kan ikke informanten svare på. Men en interessant observasjon er at det vil være vanskelig for Norge politisk sett å forsvare et lavere ambisjonsnivå enn i EU.

«Det vil være politisk vanskelig dersom Norge allerede står sammen med EU. Særlig fordi Norge alltid fremmer høye ambisjoner internasjonalt. Det ville definitivt legge press på Norge, men jeg er usikker på det rettslige grunnlaget», sier en informant i DG klima.

Også Island har tatt del i forhandlingene med EU. Island har meldt inn et mål til Parisavtalen om 40 prosent utslippsreduksjon innen 2030, og i likhet med Norge varslet at dette ønskes nådd sammen med EU. Island og EU samarbeider allerede om utslippsreduksjoner for Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode 2013-2020 – en avtale de fremforhandlet utenfor EØS-avtalen. Ifølge en informant er det imidlertid vanskelig for Europakommisjonen å forhandle med Norge om spesielle tilpasninger på samme tid som EU og Storbritannia forhandler om britenes utmelding av unionen.

«Det er vanskelig for Europakommisjonen å forhandle med Norge og gi spesielle fordeler på dette tidspunktet med tanke på brexit-forhandlingene. Det kan bli brukt som et politisk argument. Hvorfor gir EU Norge en spesiell ordning?», forklarer informanten i DG klima.

I mars 2019 sendte Norge og Island et avtaleforslag til EU. I forslaget forankres regelverket i EØS-avtalens protokoll 31.

Regjeringen (2019c) beskriver avtalen slik:

Norge og Island har nå sendt EU forslag til avtale om å samarbeide om å nå målene om minst 40 prosent utslippskutt fra 1990 til 2030. Godtar EU forslaget, vil Norge ta del i EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030. Norge vil fortsatt stå fritt til å bestemme hvordan de nødvendige utslippene skal kuttes (...) Avtalen med EU vil være forpliktende. EØS-avtalens vanlige system for overvåking og domstolskontroll vil tas i bruk. Det skal gjennomføres revisjoner av Norges utslippsregnskap. Vi risikerer straff i form av krav om ekstra utslippskutt hvis det viser seg at vi ikke når utslippsbudsjettet vårt. Hvis vi ikke følger reglene i avtalen, kan vi bli tatt til EFTA-domstolen. Vi må med andre ord nå målet.

Innsatsfordelingsforordningen

«Norge ga tidlig uttrykk for at de ønsket å delta i regelverket for ikke-kvotepliktig sektor, og viste en tydelig interesse for målet på 40 prosent som gis til de rikeste medlemslandene.», fortalte en informant i DG klima, i forkant av klimatoppmøtet i Katowice.

Regjeringen har tidligere vurdert rettsakten som ikke EØS-relevant, men varslet at forordningen vil kunne innlemmes i EØS-avtalens protokoll 31 som del av et klimasamarbeid med EU. I Europakommisjonens forslag ble Norge omtalt med et foreløpig mål om å redusere ikke-kvotepliktige utslipp med 40 prosent, på lik linje med de rikeste medlemslandene. En informant i DG klima forteller at det er viktig at Norge følger samme regler som resten av EU.

«Om Norge tar del i regelverket, gjelder de samme prinsippene som i EU-landene. Dersom vi gir Norge et lavere mål, vil medlemslandene stille spørsmål. På samme tid vil Norge stille spørsmål dersom vi gir et strengere mål», forklarer informanten.

En annen informant i DG klima oppfatter at Norge er fornøyd med et utslippsmål på 40 prosent, og peker på at Luxembourg, landet med høyest BNP i EU, skal overoppfylle sitt utslippsmål i ikke-kvotepliktig sektor.

EU-målet er satt i samsvar med BNP, der land med høy BNP får høyest mål. Norge har en BNP på topp i Europa, men EU-målet har et tak på 40 prosent. Jeg oppfatter at Norge er fornøyd med å passe inn i disse rammene. På en måte viser det at Norge gjør den samme innsatsen som de rikeste medlemslandene. På den annen siden går Luxembourg forbi sitt utslippsmål. Sammenlignet med andre medlemsland burde Norge føle seg komfortabel med målet sitt», forteller informanten.

Norges utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor vil regnes om til et utslippsbudsjett, som angir Norges tillatte utslippsnivå for hvert år i perioden 2021-2030. Budsjettet må Norge holde seg til, enten gjennom nasjonale utslippsreduksjoner eller ved å bidra til utslippskutt i andre europeiske medlemsland.



Det ligger riktignok stor fleksibilitet i regelverket for ikke-kvotepliktig sektor. EU tillater:

- Overføring av kvoter fra det europeiske kvotesystemet (én gang)
- Handel av utslippstillatelser mellom land
- Sparing og lån fra et år til et annet (lån innenfor gitte regler)
- Oppfyllelse av mål gjennom CO₂-opptak i skog og andre landarealer

Gullberg og Aakre (2015) har vist til at 40 prosent utslippsreduksjon i ikke-kvotepliktig sektor ikke vil være tilstrekkelig dersom Norge skal redusere de totale utslippene med 40 prosent fra 1990 til 2030. I den nye regjeringsplattformen varslet imidlertid regjeringen at norske utslipp i ikke-kvotepliktig sektor skal reduseres med minst 45 prosent, og at regjeringen vil kun benytte seg av fleksibiliteten i EUs regelverk dersom det blir strengt nødvendig.

Regjeringen vil at Norges ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres med minst 45 prosent sammenlignet med 2005. Regjeringen har som mål at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og planlegger for dette. Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes.

Skog og annen arealbruk (LULUCF)

LULUCF-forordningen ble vedtatt i 2018, og er EUs regelverk for bokføring av utslipp og opptak av klimagasser i sektoren for skog og annen arealbruk. Regelverket skal sikre at klimagassutslippene fra skog- og arealbrukssektoren blir regnet med i målet om å redusere de samlede utslippene fra ikke-kvotepliktig sektor. Regelverket er også i tråd med Parisavtalen, som peker på den kritiske rollen for skog og arealbrukssektoren i å bevare og forbedre lagrene av klimagasser i økosystemer.

«LULUCF-regelverket er detaljert og svært teknisk, men ikke nødvendigvis mer teknisk enn kvotesystemet. Vår utfordring er at folk ikke er vant med LULUCF, og på den måten ser det særlig komplisert ut», forteller en informant i DG klima.

Regelverket inndeler sektoren i seks ulike bokføringskategorier: avskoging, påskoging, forvaltet skog, dyrket mark og beite, i tillegg til våtmark, som det er frivillig å inkludere frem til 2026. Regelverket forplikter hvert medlemsland til å ha et 'netto nullutslipp'. Det betyr at utslipp og opptak av klimagasser i sektoren i sum blir null, i henhold til EUs regneregler.

Hver kategori har en egen referanseverdi som utslippet og opptaket skal avregnes mot. Informanten i DG klima forteller at særlig referanseverdien for forvaltet skog er en viktig prioritering for Norge. I forordningen beregnes denne referanseverdien i en fremoverskuende referansebane. Det betyr at referansebanen tar utgangspunkt i landenes bærekraftige skogforvaltningspraksis i en gitt periode, og sammenligner dette med nyere tiltak – en form for 'business-as-usual'-scenario. Dette fastsetter blant annet hvilket hogstnivå landene kan ha uten å få beregnet utslipp fra kategorien.

«Skogforvaltning er viktig, og vi vet at skognæring er veldig viktig for Norge. Men først og fremst lagrer skog store mengder karbon, og absorberer store mengder Co₂-utslipp hvert år. Dersom du kun lagrer, og ikke planter ny skog, går etter hvert opptaket i null (...) Det som har skjedd i Norge er at det har bygget seg opp et stort karbonlager fordi norsk skog i stor grad har fått stå i fred. Hva skjer da om Norge bestemmer seg for å hogge, og slippe ut dette i atmosfæren? Det er det store spørsmålet. Men LULUCF tar hensyn til dette ved at vi ser på alderssammensetningen av skogen, og hvorvidt det er et normalt behov for hogst», forklarer informanten.

Fastsettelsen av en referansebane for forvaltet skog var et vanskelig diskusjonstema allerede i utarbeidningen av regelverket. Europakommisjonens opprinnelige forslag tok utgangspunkt i skogforvaltningspraksis for perioden 1990-2009. Flere medlemsland oppfattet dette som svært problematisk, og argumenterte at referansebanen ikke tok hensyn til landenes nye, ambisiøse skogplaner. Deriblant skogmedlemslandene Sverige og Finland, men også Norge, som sendte et posisjonspapir til de tre EU-institusjonene.

I posisjonspapiret skrev daværende klima- og miljøminister Vidar Helgesen at Norge fulgte LULUCF-debatten med stor interesse, og med særlig fokus på referanseverdien for forvaltet skog. «*Vi vil jobbe med de andre skoglandene for å finne et godt alternativ til Europakommisjonens forslag*», skrev Helgesen. I tillegg etterlyste han en kompensasjonsordning for land som ikke har utnyttet det fulle, bærekraftige potensialet i sine skoger. Dette skyldes blant annet at det har vært lavere investering i skog i Norge de siste tiårene, som har medført en nedadgående trend for karbonopptak i norske skoger.

«Vi har brukt mye tid på å gå gjennom innholdet, deriblant med Norge, men også med Finland og Sverige. Det er ikke kun Norge som finner regelverket utfordrende. Vi møter også ofte interessegrupper. Det er mange som føler seg veldig sårbare angående hva dette regelverket kan blokkere dem fra å gjøre. På samme tid må vi sørge for at sektoren bidrar til de overordnede målene. Alle sektorer skal bidra til omstilling av økonomien», understreker informanten.

Etter forhandlinger mellom de tre EU-institusjonene ble det enighet om å ta utgangspunkt i landenes bærekraftige skogforvaltningspraksis for perioden 2000-2009, ikke 1990-2009. På samme tid skal det tas ekstra hensyn til spesielle nasjonale forhold, som alderssammensetningen av skog. I tillegg ble en kompensasjonsordning etablert for land som får bokført utslipp fra forvaltet skog, under forutsetning at de totale utslippene i sektoren ikke overstiger det samlede opptaket i EU.

Regjeringen vurderer LULUCF-forordningen slik:

Norge er i dialog med EU om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsene for 2030 (...) Norge vil i forhandlingene med EU arbeide for at Norge får en kompensasjon som reflekterer at Norge er et viktig skogland og at handlingsrommet i regelverket utnyttes fullt ut.

EUs referanseverdier er ifølge regjeringen ikke tilstrekkelig med hensyn til norsk skog, og den forhandler for å få en kompensasjon. På samme tid vektlegger regjeringen behov for å utnytte det fulle handlingsrommet som ligger i LULUCF-regelverket.

Ifølge informanten i DG klima, anser Europakommisjonen referanseverdiene som like anvendbare for Norge, som for medlemslandene.

«Vi har ikke sett Norges forslag ennå, men vi oppfatter referanseverdiene som rettferdige, og like anvendbare for Norge som i medlemslandene. Hvis ambisjonen er å hogge mer enn normalt, burde ikke Norge være en del av dette regelverket. Vi er klar over markedet for biomasse i Norge, men for vår del er det viktig med riktig regnskap. På samme tid åpner regelverket for fleksibel gjennomføring. Dette er et sikkerhetsnett som var nødvendig for å få medlemslandene om bord, og som Norge kan benytte seg av», forklarer informanten.

Forpliktelsen om netto nullutslipp gjelder for de to femårsperiodene 2021-2025 og 2026-2030, men med rom for fleksibel gjennomføring.

EU tillater:

- Overføring mellom medlemslandene, innad i LULUCF
- Overføring mellom de to periodene, innad i LULUCF
- Overføring fra LULUCF til innsatsfordelingen
- Overføring fra innsatsfordelingen til LULUCF

I februar 2019 kom regjeringen (2019i) frem til et forslag til en referansebane for forvaltet skog som Norge skal levere for godkjenning i EU. Denne omtales som «Finland 9 metoden» og skal ifølge regjeringen gi handlingsrom for å øke hogsten i Norge uten at det blir registrert som utslipp av klimagasser i henhold til EUs regelverk.



WWF om utslippsbudsjettet:

**Hva må til for at Norge
skal nå klimamålene?**

WWF OM UTSLIPPSBUDSJETT: HVA MÅ TIL FOR AT NORGE SKAL NÅ SINE KLIMAMÅL I AVTALEN MED EU?

EUs overordnede klimamål for 2030 er å redusere utslippene med minst 40 prosent i forhold til utslippsnivået i 1990.

EUs tre hovedpilarer i klimarammeverket

EUs mål om 40 prosent utslippskutt i 2030 fra 1990 er omgjort til følgende tre mål:

- *EUs kvotesystem* (EU Emission Trading System, ETS) som skal redusere utslippene med 43 prosent i forhold til 2005-nivå.
- *Innsatsfordelingsforordningen* (Climate Action Regulation, CAR), som skal redusere utslippene med 30 prosent i forhold til 2005-nivå.
- *Utslipp og opptak av klimagasser fra arealbruk og skog* (LULUCF¹⁴), skal utligne hverandre i tidsperioden 2021-2030 (netto null utslipp).

Hvordan ligger Norge og EU an til å nå klimamålene?

- I **EU** var utslippene 22 prosent lavere i 2017 i forhold til 1990. (Europakommisjonen 2018c)
- I **Norge** var utslippene 3 prosent høyere i 2017 i forhold til 1990. (SSB 2018a)

Vil EU øke klimaambisjonene mot 2030?

EUs klimamål ble vedtatt før Paris-avtalen, og vil ikke være tilstrekkelig for holde den globale oppvarmingen under 1,5 grader. EU-kommisjonen har regnet ut at økningen i 2030-målene om minst 32 prosent fornybar energiandel og minst 32,5 prosent forbedring i energieffektivitet fører til at utslippene vil bli redusert med 45 prosent i forhold til EU-nivå i 1990 (Europakommisjonen 2018c).

I 2018 offentliggjorde Europakommisjonen strategien «Long term climate strategy for all Europeans» som anbefaler at EU har netto null utslipp i 2050 (Europakommisjonen 2018d). EU-Parlamentet har stemt for at utslippsmålet i 2030 bør økes fra dagens 40 prosent til 55 prosent (Montel 2019a).

Norge har i Granavolden-erklæringen lovet at regjeringen vil jobbe for at EUs samlede ambisjonsnivå mot 2030 øker til 55 prosent, og har varslet at de vil melde inn et forsterket klimamål mot 2030. I samme erklæring varsler regjeringen at de ønsker å redusere utslippene med 45 prosent i ikke-kvotepliktig sektor mot 2030 (Regjeringen 2019f).

¹⁴ Land Use, Land Use Change and Forestry - LULUCF

Innsatsfordelingsforordningen:

Utslippene i ikke-kvotepliktig sektor inngår i innsatsfordelingsforordningen (transport, bygninger, landbruk, mindre industri og avfall). EU har forpliktet seg til å redusere utslippene med totalt 30 prosent i 2030 i forhold til 2005. Dette er fordelt mellom landene, slik at hvert land har fått utdelt et utslippsmål på mellom 0 og 40 prosent i samme tidsperiode basert på landets brutto nasjonalprodukt. Det stilles ikke krav til at utslippskuttene må gjennomføres i hjemlandet, og EU-landene kan gjøre avtaler om kjøp av utslippsenheter seg imellom.

Hvert land får omgjort dette målet til et utslippsbudsjett som er de totale utslippene i tidsperioden 2021-2030 (Regjeringen 2017e). I den nye modellen fra EU så teller alle utslippene i perioden inn når måloppnåelsen skal vurderes. Dette er en annerledes måte å regne på utslipp på enn vi er vant til fra tidligere. Norges 2020-mål er basert på utslippet i 2020 versus 1990, mens det ikke er nødvendig å ta hensyn til hvor store utslippene har vært i årene mellom disse to årene.

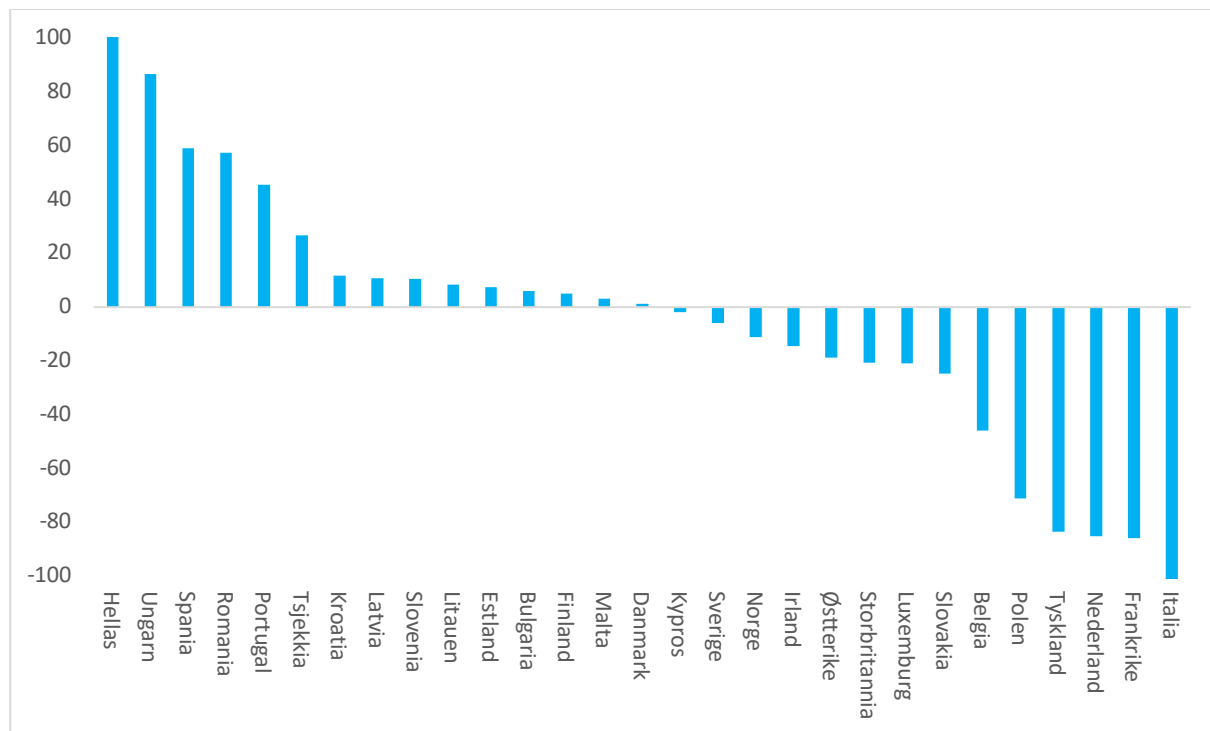
For å vurdere om ambisjonsnivået i forordningen vil bidra til nye utslippskutt, så kan det tildelte utslippsbudsjettet ses opp mot framskrivninger for hvor store utslipp hvert medlemsland vil ha gitt allerede vedtatt politikk (dette er en framoverskuende referansebane).

Europakommisjonen lagde i 2016 referansescenarier som gir et anslag på hvor store utslipp hvert land vil ha i perioden 2021-2030 basert på vedtatt politikk fra før 2016 (Europakommisjonen 2016a). Hvis utslippsbudsjettene for hvert år er akkurat like stort som referansebanen, så vil det ikke kreve at det gjøres noen nye klimatiltak for å nå klimamålet. Hvis referansebanen har høyere utslipp enn utslippsbudsjettet, så har landet mer utslipp enn de har lov til å slippe ut. Dette blir et utslippsgap som må dekkers inn – enten ved klimatiltak hjemme eller ved å gjøre avtaler med andre EU-land om kjøp av utslippsenheter. Hvis referansebanen derimot har lavere utslipp enn det tildelte budsjettet, så overoppylles målet med allerede vedtatt politikk. Disse landene har et overskudd som kan selges til landene som har behov for å redusere utslippene. Ved å gjøre avtaler om kjøp av utslippsenheter mellom land kan Norge og andre EU nå utslippsmålene sine, men det er ikke garantert at det fører til en økt klimainnsats.

I forhandlingsprosessen om forordningen ble landene enige om ulike fleksibilitetsmekanismer, der noen land kan godskrive utslippskutt fra kvotesystemet og arealsektoren. I praksis gjør at utslippsmålet i ikke-kvotepliktig sektor blir mindre ambisiøst, og det gjør det lettere for medlemslandene å oppnå utslippsmålet:

- Det gis anledning til å overføre totalt 100 millioner utslippsenheter fra kvotesystemet til innsatsfordelingsforordningen. Dette gjelder for land som har høye kostnader knyttet til klimatiltak, som Norge. Overføringen vil ikke føre til reduserte utslipp i kvotepliktig sektor fordi overskuddet allerede er stort i kvotesystemet. Det er derfor en svekkelse av EUs klimamål.
- Det gis også anledning til å overføre til sammen 280 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fra areal- og skogbruk (LULUCF). Denne muligheten fordeles mellom landene basert på hvor stor andel av utslippene som kommer fra landbruket, og har som formål å imøtekomme land som har vanskeligheter med å redusere jordbruksutslipp. LULUCF-fleksibiliteten kan benyttes når landet har et større opptak enn utslipp i arealene. Overføringen vil ikke bidra til reduserte utslipp eller større opptak i arealsektoren. Det er derfor en svekkelse av EUs klimamål.

Som grafen under viser, har ganske mange land fått tildelt et større utslippsbudsjett i perioden 2021-2030 enn de vil ha behov for så lenge vedtatt politikk gjennomføres (Europakommisjonen 2016a). Dette betyr at disse landene kan selge utslippsenheter til landene som har underskudd uten å måtte gjennomføre klimatiltak.



Figuren viser utslippsgapet i millioner tonn CO₂ som landene avstanden mellom det tildelte utslippsbudsjettet fra EU i ikke-kvotepliktig sektor fra 2021 til 2030 sammenliknet med antatte utslipp i samme periode med vedtatt politikk fra 2016. Referansebanen er hentet fra EU Reference Scenario 2016 (Europakommisjonen 2016a). Alle landene som har et tall større enn null vil kunne selge utslippsenheter av et overskudd, mens andre land vil måtte gjøre klimatiltak som reduserer utslippene nasjonalt eller gjøre avtaler med andre land for å holde seg innenfor utslippsbudsjettet.

Dersom all fleksibilitet benyttes og bilaterale avtaler inngås, kan EU nå sitt mål ved å redusere utslippene med 142 millioner tonn CO₂ i tiårsperioden sett i forhold til EU-kommisjonens referansebane fra 2016. Dette utgjør en forsvinnende liten andel av totalutslippene i ikke-kvotepliktig sektor, som referansebanen er anslått til å være på totalt 22,7 milliarder tonn CO₂ for hele EU (Europakommisjonen 2016a).

Hva med Norge?

Norge varslet i 2015 at vi ønsket å ta del i Innsatsfordelingsforordningen, og sendte i mars 2019 et forslag til avtaletekst med EU. Vi har fått et utslippsmål på 40 prosent i forhold til 1990. Omtrent halvparten av norske utslipp inngår i ikke-kvotepliktig sektor.

Ifølge rapporteringen etter Lov om klimamål i statsbudsjettet 2019 (Regjeringen 2018l) vil Norge bli tildelt et utslippsbudsjett på 205 millioner tonn i tiårsperioden 2021-2030, og i et brev fra KLD i forbindelse med statsbudsjettet (2018n) er det anslått at det vil føre til at Norge må redusere utslippene med 18,8 millioner tonn fra eksisterende politikk. I avtaleutkastet som Norge har sendt inn til EU (Regjeringen 2019c) foreslås det i tillegg at Norge bør kunne få ført fratrekk fra utslippsreduksjonen ved hjelp av følgende fleksibiliteter:

- Fra kvotepliktig sektor: 6 millioner tonn. Dette er fordi Norge anses å ha høye kostnader knyttet til utslippskutt sammenliknet med mange andre land.
- Arealbruk: 1,6 millioner tonn.

For Norge betyr overføringene fra kvotesystemet og LULUCF at utslippsgapet blir 40 prosent mindre enn hvis vi ikke benytter oss av fleksibilitetsmekanismen, fra 18,8 til 11,2 millioner tonn.

I framskrivingene fra Statsbudsjettet (Regjeringen 2018l) anslås utslippene å være 13,5 prosent lavere i 2030 enn i 2017, som totalt vil utgjøre om lag 480 millioner tonn utslipp i tiårsperioden (se utregning under). For å nå utslippsmålet i innsatsfordelingsforordningen, må utslippene i perioden reduseres med ytterligere 11,2 millioner tonn, i tillegg til utslippskuttene som kommer av vedtatt politikk. 11,2 millioner tonn utgjør 2 prosent av de totale utslippene i tiårsperioden.

Norske utslipp i perioden 2021-2030 er utregnet på følgende måte:

I kvotepliktig sektor:	256,5 millioner tonn*
Ikke-kvotepliktig sektor:	223,8 millioner tonn**
Totale utslipp	480,3 millioner tonn

*Gjennomsnittet av utslipp i 2020 og 2030, ganger 10 år (hentet fra Statsbudsjettet (Regjeringen 2018l))

** Utslippsbudsjettet fra EU (205 millioner tonn) + anslått krav til utslippsreduksjon (18,8 millioner tonn) (hentet fra Regjeringen 2018l, 2019c og 2018n).

EU's kvotesystem

EU opprettet et kvotesystem for å skape et kostnadseffektivt system som fungerer slik at de billigste tiltakene tas først. I et kvotesystem fastsetter myndighetene den totale mengden av klimagasser som de kvotepliktige virksomhetene kan slippe ut i en viss periode. Alle deltakere i kvotesystemet må ha en utslippstillatelse som tilsvarer utslippene. En kvote tilsvarer ett tonn CO₂-utslipp, og det er et tak på hvor mange utslippstillatelser som skal deles ut eller auksjoneres som blir lavere hvert år.

Det europeiske kvotesystemet omfatter om lag 11 000 virksomheter i EU og EØS, hvorav 140 er norske, og om lag 600 flyselskaper og private operatører. Systemet dekker litt under halvparten av utslippene i EU og omtrent halvparten av de norske utslippene (Regjeringen 2017e).

EU's kvotesystem er særlig godt egnet for å redusere fossilt brennstoff i kraftsektoren fordi kvoteprisen slår ut på kraftproduksjonskostnaden, og det er en reell konkurranse mellom strømprodusenter med og uten utslipp. Norge har nærmest 100 prosent fornybar kraftproduksjon. I industrien har kvotesystemet i liten grad virket inn for å legge til rette for dyptgripende teknologiendring som må til for å fjerne utslippene, noe som synliggjøres med at industrielle utslipp i kvotepliktig sektor ikke har gått ned siden 2012 (Sandbag 2019a). EU's kvotesystem er derfor ikke et treffsikkert virkemiddel for å redusere utslipp i Norge innenfor kvotepliktig sektor, der utslippene først og fremst kommer fra petroleumsproduksjon og kraftkrevende industri. En SSB-rapport (2016a) bekrefter at kvotesystemet i liten grad har bidratt til lavere klimautslipp fra de norske virksomhetene som deltar i systemet.

Antall utslippstillatelser som har blitt delt ut har vært høyere enn de reelle utslippene i mange år. I opptelling mai 2018 var det 1,65 milliarder utslippstillatelser i overskudd (Europakommisjonen 2018e). Overskuddet er forventet å øke til 2,6 milliarder kvoter i 2020 (Regjeringen 2018m).

For å redusere et massivt framtidig overskudd, opprettet EU en kvotebank med navnet Markedsstabilitetsreserven som tar inn framtidig overskudd, og sletter overskudd som overstiger antall kvoter over fjorårets auksjonerte volumer fra og med 2023. Siden denne endringen ble innført, har prisen på kvoter i kvotesystemet økt.

Status

EU Utslippene i kvotesystemet har blitt redusert med 29 prosent fra 2005 til 2018 (Sandbag 2019a). Fra 2017 til 2018 falt utslippene med 3,3 prosent som en følge av redusert kull og økt fornybarandel i kraftmiksen, mens industrielle utslipp er omtrent på samme nivå som i 2012 (Sandbag 2019a). EU må redusere utslippene med 14 prosent fra 2018 for å nå målet om 43 prosent reduksjon i 2030, som tilsvarer en årlig reduksjon på 1,2 prosent. I tillegg har bedriftene tilgang til nåværende opparbeidede overskudd.

Norge Kvotesystemet stiller ikke krav til norske utslippskutt så lenge hver virksomhet i kvotesystemet har sørget for å ha utslippstillatelser for sine utslipp. Utslippene i kvotesystemet ble i Statsbudsjettet 2019 anslått til å være 10 prosent lavere i 2030 (24,8 millioner tonn) i forhold til 2005 (27,7 millioner tonn).

REFERANSELISTE

- Arnesen, F. (2016). *Om bruk av EØS-avtalen protokoll 31*. Hentet fra https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/protokoll_31_arnesen.pdf
- Bjartnes, A. (2018). *Norge ber EU bekrefte gassens rolle*. Hentet fra Energi og klima: <https://energiogklima.no/blogg/norge-ber-eu-bekrefte-gassens-rolle/>
- Bjørndal, T. (2018). *Klimanøytralitet: Et nøytralt begrep?* Hentet fra Energi og klima: <https://energiogklima.no/kommentar/klimanoytralitet-et-noytralt-begrep/>
- Bøeng, A. C. (2017). *Snart i mål med transportmålet for 2020*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/snart-i-mal-med-transportmalet-for-2020>
- Energi Norge. (2018). *Ny strategi for et klimanøytralt Europa*. Hentet fra <https://www.energinorge.no/fagomrader/energibruk-og-klima/nyheter/2018/ny-strategi-for-et-klimanoytralt-europa-innen-2050/>
- Energi Norge. (u.d.). *Kapasitetsmarkeder*. Hentet fra <https://www.energinorge.no/politiskesaker/kapasitetsmarkeder/>
- Euractiv (2018a). *Cañete: EU "de facto" upping carbon reduction pledge to -45%*. Hentet fra <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eu-in-de-facto-position-to-up-emissions-reduction-from-40-to-45/>
- Europakommisjonen. (2015). *Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080>
- Europakommisjonen. (2016a). *EU Reference Scenario 2016* https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/analysis/models/docs/full_reference_scenario2016report_en.pdf
- Europakommisjonen. (2017). *Eleven EU countries hit 2020 renewable energy targets*. Hentet fra <https://ec.europa.eu/energy/en/news/eleven-eu-countries-hit-2020-renewable-energy-targets>
- Europakommisjonen. (2018a). *A Clean Planet for all communication A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_en.pdf
- Europakommisjonen. (2018b). *Report on the functioning of the European carbon market*. Hentet fra <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-842-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Europakommisjonen. (2018c). *EU on track to implement Paris commitments, Member States preparing 2030 energy and climate plans*. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/news/eu-track-implement-paris-commitments-member-states-preparing-2030-energy-and-climate-plans_en
- Europakommisjonen. (2018d) *2050 long term strategy - 2018 Vision for a long-term EU strategy for reducing greenhouse gas emissions*. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en#tab-0-1

- Europakommisjonen (2018e) *ETS market stability reserve will start reducing auction volume almost 265 million allowances*. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/news/ets-market-stability-reserve-will-start-reducing-auction-volume-almost-265-million-allowances_en
- Europakommisjonen. (u.d.). *Progress made in cutting emissions*. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en
- Europalov. (2019). *Styringssystem for energiunionen og EUs klimainnsats*. Hentet fra <https://europolov.no/rettsakt/styringssystem-for-energiunionen-eus-klimainnsats/id-9555>
- Eur-lex (2018a). *DIRECTIVE (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources* Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>
- Eur-lex (2018b). *DIRECTIVE (EU) 2018/2002 of the European Parliament and of the Council on energy efficiency* Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN>
- Eurostat. (2018). Hentet fra Share of transport fuel from renewable energy sources: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180312-1>
- Gullberg, A. T., & Aakre, S. (2015). *Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU. POLICY NOTE 2015:01*. Hentet fra https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/284757/CICERO%20Policy%20Note%2001%202015%20SAA_ATG%2018%2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gullberg, A. T., & Aakre, S. (2018a). EUs energi- og klimaunion: En analyse av et utvidet klimasamarbeid mellom Norge og EU. *CICERO POLICY NOTE 2018:01*.
- Gullberg, A. T., & Aakre, S. (2018b). *Rakner enigheten om klimasamarbeid med EU?* Hentet fra Energi og klima: <https://energiogklima.no/kommentar/rakner-enigheten-om-klimasamarbeid-med-eu/>
- Hovland, K. Malkenes (2018a). *Satser mer på CO2-fangst*. Hentet fra E24: <https://e24.no/energi/det-groenne-skiftet/regjeringen-satser-mer-paa-co2-fangst/24459986>
- Hovland, K. Malkenes (2018b). *Selger garantier for ren kraft til Europa: Kraftbransjen får milliardinntekt*. Hentet fra E24: <https://e24.no/boers-og-finans/stroem/selger-garantier-for-ren-kraft-til-europa-kraftbransjen-faar-milliardinntekt/24447662>
- Hovland, K. Malkenes (2018c). *Solberg om CO2-fangst: Vil ikke skrive blankosjekk*. Hentet fra E24: <https://e24.no/energi/klima/solberg-om-co2-fangst-vil-ikke-skrive-blankosjekk/24462008>
- Lovdata. (2017). *Lov om klimamål (klimaloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>
- Montel (2019a). MEPs vote to raise 2030 CO2 cut target to 55% <https://www.montelnews.com/en/story/meeps-vote-to-raise-2030-co2-cut-target-to-55/992320>
- Morgan, S. (2018). *10 countries demand net-zero emission goal in new EU climate strategy*. Hentet fra Euractiv: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/10-countries-demand-net-zero-emission-goal-in-new-eu-climate-strategy/>
- Morgan, S. (2019a). *Carbon-capture 'feasibility' splits MEPs in 2050 planning*. Hentet fra Euractiv: <https://www.euractiv.com/section/climate-strategy-2050/news/carbon-capture-feasibility-splits-meps-in-2050-planning/>
- Morgan, S. (2019b). *EU Parliament votes for 55% emissions cuts by 2030*. Hentet fra <https://www.euractiv.com/section/climate-strategy-2050/news/eu-parliament-votes-for-55-emissions-cuts-by-2030/1322986/>

- Nikolaisen, P.-I. (2014). *Kvoteprisen er ekstremt lav. Men norske bedrifter investerer likevel i klimateknologi*. Hentet fra Teknisk Ukeblad: <https://www.tu.no/artikler/kvoteprisen-er-ekstremt-lav-men-norske-bedrifter-investerer-likevel-i-klimateknologi/231479>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2017a). *Varedeklarasjon* <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten-for-energi-rme-marked-og-monopol/varedeklarasjon/nasjonal-varedeklarasjon-2017/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2019). *Engrosmarkedet*. Hentet fra <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten-for-energi-rme-marked-og-monopol/engrosmarkedet/>
- NTB. (2019). *Norsk gass på oppsigelse i EU*. Hentet fra E24: <https://e24.no/energi/gass/norsk-gass-paa-oppsigelse-i-eu/24554911>
- Regjeringen. (2014). *Sundtoft undertegnet ministeroppprop om klimamål i EU*.
- Regjeringen. (2015a). *Europakommisjonens generaldirektorer*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/europakommisjonens-generaldirektorer/id696767/>
- Regjeringen. (2015b). *Meld. St. 13 (2014-2015). Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-2014-2015/id2394579/sec1>
- Regjeringen. (2015c). *Rapport: Dette er Energiunionen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-dette-er-energiunionen/id2397771/>
- Regjeringen. (2015d). *Reform av EUs klimakvotesystem*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/reform-av-eus-klimakvotesystem/id2427530/>
- Regjeringen. (2016a). *Brev til EU-kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/brev-til-eu-kommisjonen/id2473131/>
- Regjeringen. (2016b). *Energiunionen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/juni/energiunionen/id2504076/>
- Regjeringen. (2016c). *EU Survey: Preparation of a new Renewable Energy Directive for the period after 2020*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ca446f4845bf473ea3ae82d1bb63454d/answer.pdf>
- Regjeringen. (2016d). *Klima, EU og EØS-avtalen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_nationen/id2510906/
- Regjeringen. (2017a). *EU-landene er enige om endringer i det europeiske kvotesystemet for perioden 2021-2030*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-landene-er-enige-om-endringer-i-det-europeiske-kvotesystemet-for-perioden-2021-2030/id2578481/>
- Regjeringen. (2017b). *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende Meld. St. 27 (2016 – 2017)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9edc18a114d4ed18813f5e515e31b15/no/pdfs/stm20162017002700oddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2017c). *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid Meld. St. 41 (2016–2017)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7d3c209f821248da8d4727713ab9619c/no/pdfs/stm20162017004100oddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2017d). *Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU i 2017*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/program_eu2017/id2536921/
- Regjeringen. (2017e). *Klimakvoter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimakvoter/id2076655/>

- Regjeringen. (2018a). *A long-term EU greenhouse gas emissions reduction strategy: Comments from Norway*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ced84cb8bc284a1bb8409c8543fc156b/horing---eus-lavutslippsstrategi---norsk-innspill.pdf>
- Regjeringen. (2018b). *EU oppdaterer energiregelverket: Nå er det sluttforhandlinger om Ren energipakken*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-oppdaterer-energiregelverket-na-er-det-sluttforhandlinger-om-ren-energi-pakken/id2607574/>
- Regjeringen. (2018c). *EU, Island og Norge tar viktige steg for klimadugnad*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-island-og-norge-tar-viktige-steg-for-klimadugnad/id2622636/>
- Regjeringen. (2018d). *Europakommisjonen går inn for klimanøytralt EU innen 2050*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/europakommisjonen-gar-inn-for-klimanoytralt-eu-innen-2050/id2621209/>
- Regjeringen. (2018e). *Forslag til revidert elektrisitetsforordning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/jan/forslag-til-revidert-elektrisitetsforordning-/id2540021/>
- Regjeringen. (2018f). *Høring – ordningen med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--ordningen-med-opprinnelsesgarantier-og-varedeklarasjon-for-strom/id2611034/>
- Regjeringen. (2018g). *Innsatsfordelingsforordningen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/sep/innsatsfordelingsforordningen/id2517921/>
- Regjeringen. (2018h). *LULUCF-forordningen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/okt/lulucf-forordningen/id2525483/>
- Regjeringen. (2018i). *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eustrategi_2018/id2600561/
- Regjeringen. (2018j). *Revidert fornybardirektiv*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/mars/revidert-fornybardirektiv/id2542890/>
- Regjeringen. (2018k). *Statsbudsjettet 2019 CO₂-håndtering* Hentet fra <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2019/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/CO2-handtering/>
- Regjeringen. (2018l). *Statsbudsjettet 2019 KLD Prop. 1S Del 4*. Hentet fra <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2019/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/klima-Miljo/Prop-1-S-/>
- Regjeringen. (2018m). *Market stability reserve - EU ETS*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/mars/market-stability-reserve---eu-ets-/id2434762/>
- Regjeringen. (2018n). *Klima- og miljødepartementets Prop. 1 S (2018-2019) - rettelser i del IV* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/87e4bf4154764473b72a02f11972a0ac/klima-og-miljodepartementest-prop.-1-s-2018-2019---rettelser-del-iv-keo810.pdf>
- Regjeringen. (2019a). *Forslag til revidert elmarkedsdirektiv*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/jan/forslag-til-revidert-elmarkedsdirektiv-/id2540020/>
- Regjeringen. (2019b). *Høring - (EU) direktivene 2018/2001 (fornybar energi), 2018/2002 (energieffektivisering) og forordning 2018/1999 (styringssystem)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---eu-direktivene-20182001-fornybar->

- energi-20182002-energieffektivisering-og-forordning-20181999-styringssystem/id2625323/?expand=horingsbrev
- Regjeringen. (2019c). *Norge foreslår avtale om klimasamarbeid med EU*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimasamarbeid-med-eu/id2632883/>
- Regjeringen. (2019d). *Norge i Europa. Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU 2019*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeidsprogram_eu2019/id2631053/
- Regjeringen. (2019e). *Norsk gass og CO₂-håndtering er viktig for å nå EUs klimamål*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-gass-og-co2-handtering-er-viktig-for-a-na-eus-klimamal/id2628192/>
- Regjeringen. (2019f). *Granavolden-erklæringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Regjeringen. (2019g). *Revidert energieffektiviseringsdirektiv (EEDII)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/feb/forslag-til-revidert-energieffektiviseringsdirektiv/id2541215/>
- Regjeringen. (2019h). *Styringssystem for energiunionen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/juni/styringssystem-for-energiunionen/id255529/>
- Regjeringen. (2019i). *Valg av referansebane for forvaltet skog i klimaavtalen med EU*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/valg-av-referansebane-for-forvaltet-skog-i-klimaavtalen-med-eu/id2629924/>
- Rosvold A, K. (2015). *energieffektivisering*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/energieffektivisering>
- Rosvold, K. A., & Hofstad, K. (2017). *balansekraft*. Hentet fra Store Norske Leksikon: <https://snl.no/balansekraft>
- Røhnebæk, P. G., & Andersen Engedal, M. I. (2018). *Klimagassutslipp ned 1,6 prosent*. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/klimagassutslipp-ned-1-6-prosent>
- Sandbag. (2018a) *New data: EU ETS emissions rise for first time in seven years*. Hentet fra <https://sandbag.org.uk/project/eu-emissions-rise-for-first-time-in-7-years/>
- Simon, F. (2019). *Summit leak reveals EU rift on climate change*. Hentet fra <https://www.euractiv.com/section/climate-strategy-2050/news/summit-leak-reveals-eu-rift-on-climate-change/>
- SSB. (2016a) The impact of the EU ETS on Norwegian plants' environmental and economic performance. Hentet fra <https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/the-impacts-of-the-eu-ets-on-norwegian-plants-environmental-and-economic-performance>
- SSB. (2018a) Utslipp til luft. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-endelige>
- Stortinget. (2014). *Kvotehandel: endringsbestemmelser om markedsstabilitetsreserve*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/nn/kva-skjer-pa-stortinget/EU-EOS-informasjon/Antatt-EOS-relevante-rettsakter/2014/Kvotehandel-endringsbestemmelser-om-markedsstabilitetsreserve/>
- Stortinget. (2017). *Informasjonspakke. EU/EØS-redegjørelse og debatt. 23. og 30. november 2017*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/europautvalget/infopakker/informasjonspakke-til-eos-debatten-301117.pdf>

- Sverrisson, R., & Mollestad, G. O. (2018). *Islandsk Acer-veto kan skape trøbbel for Norge*. Hentet fra <https://www.montelnews.com/no/story/islandsk-acer-veto-kan-skape-trbbel-for-norge/939008>
- Theis-Haugen, T. (2018). *EU kan investere i norsk CCS*. Hentet fra Bellona: <https://bellona.no/nyheter/co2-fangst-og-lagring/2018-11-nye-eu-midler-kan-gi-klimakutt-for-industri>
- YR. (2007). *Forstå klimabegrepene*. Hentet fra <https://www.yr.no/artikkel/forsta-klimabegrepene-1.3521976>
- ZERO. (2018). *EU-krig mot palmeolje – men kan øke etterspørsel etter norsk biodrivstoff*. Hentet fra <https://zero.no/eu-krig-palmeolje-oke-etterspørsel-norsk-biodrivstoff/>
- Øvrebø, O. A. (2018). *Fasiten fra klimatoppmøtet*. Hentet fra Energi og klima: <https://energiogklima.no/nyhet/fem-paa-fredag/fasiten-fra-klimatoppmotet-cop24/>

