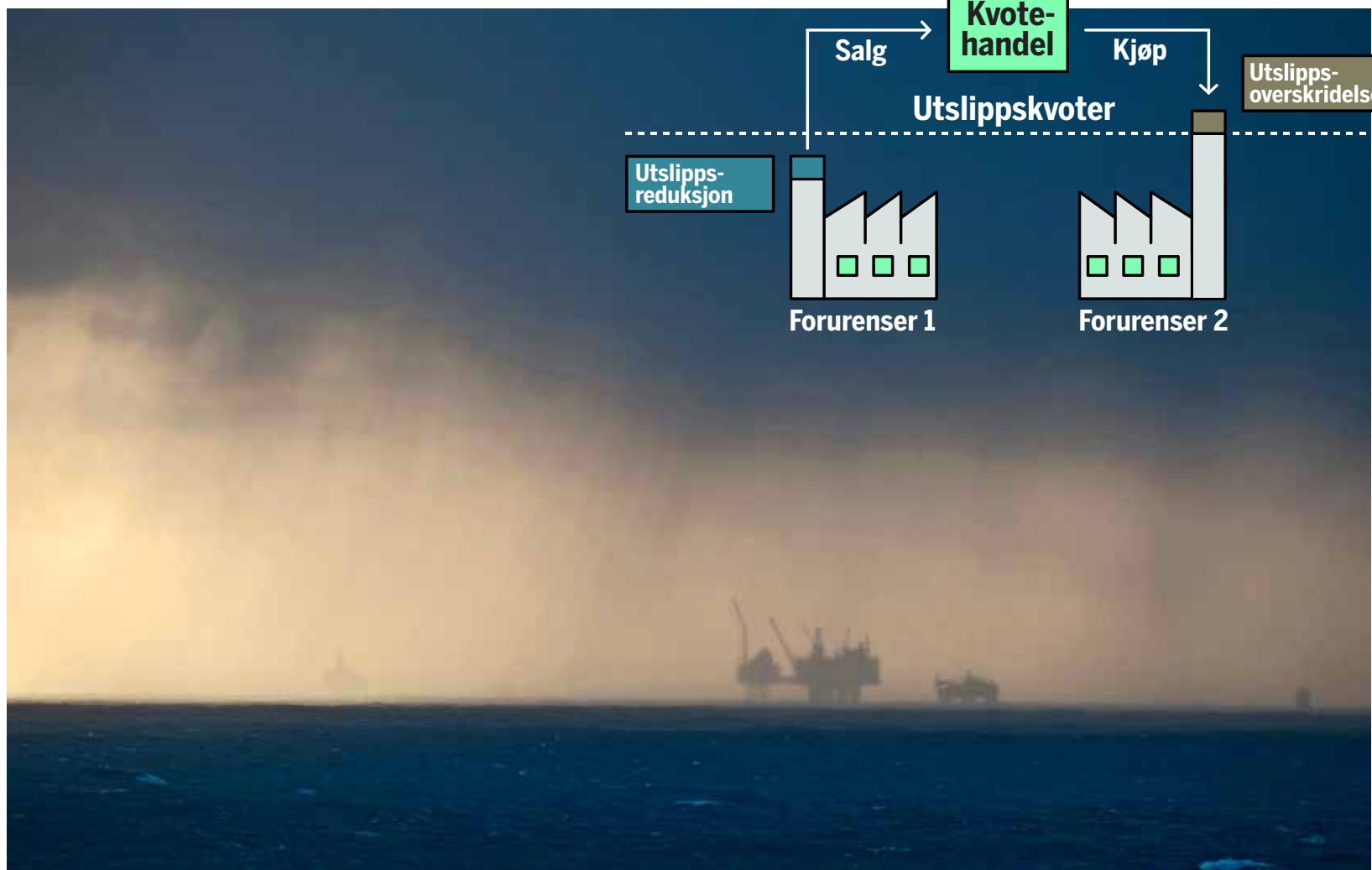


# Utslippskutt hjemme eller ute?

## Støre-regjeringens hodepine: Norges klimamål er i det blå

Analyse  
Lars H. Gulbrandsen  
Forskningsleder ved  
Fridtjof Nansens Institutt



**Krevende** Regjeringen Støre vil redusere norske klimagassutslipp med 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990 – med ambisjon om å ta hele utslippskuttet hjemme. Det blir en formidabel oppgave uten kvotekjøp, skriver artikkelforfatteren. Bildet viser fra v. Oseberg sør, A, B og D i Nordsjøen. Foto: ROGER HARDY/SAMFOTO/NTB

### Norges klimamål

Det vil bli svært krevende å nå Norges klimamål for 2030. Siden 1990 har vi ikke kuttet de årlige utslippene med mer enn 2 millioner tonn, ned fra drøye 51 millioner tonn. Utslippskutt i noen sektorer er stort sett blitt utlignet av større utslipp i andre sektorer.

Må vi ta alle utslippskuttene hjemme, eller kan vi benytte oss av klimavotekjøp og andre mekanismer for fleksibel gjennomføring for å nå våre klimamål? Og hva er egentlig Norges klimamål og -forpliktelser? Det er ikke lett å holde tungen rett i munnen når de skal forklares – heller ikke for den ansvarlige statsråden.

De bindende målene er fastsatt i den norske klimaloven og meldt inn til den internasjonale Parisavtalen under FNs klimakonvensjon. De årlige utslippene av klimagasser skal reduseres med minst 50 og opp mot 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå.

I klimaloven er det også fastsatt at Norge skal bli et lavutslippssamfunn og redusere utslippene med 90 til 95 prosent innen 2050 sammenlignet med referanseåret 1990.

### Samarbeid med EU

I debatten om elektrifisering av sokkelen vises det ofte til Norges klimamål. Senest i Stortingets spørretime 5. januar fremstilte klima- og miljøminister Espen Barth Eide (Ap) det som om utslippskutt på sokkelen må til for å oppfylle klimalovens forpliktelser. Andre politikere hevder at alternativet er å ta desto større utslippskutt i transport- og andre sektorer.

Men påstandene er ikke riktige. Grunnen til det er at utslippene fra norsk petroleumsvirksomhet er en del av EUs system for klimakvoter. Klimaloven åpner for at klimamålet kan gjennomføres felles med EU. Det står også at ved vurdering av måloppnåelse, skal det tas hensyn til effekten av norsk deltagelse i EUs kvotesystem.

Kvotepfiktige virksomheter i Norge har nemlig kjøpt og solgt utslippsrettigheter gjennom det europeiske klimakvotestystemet (EU ETS) siden 2008. Gjennom EØS-avtalen dekker det europeiske kvotesystemet omtrent halvparten av de norske utslippene, i hovedsak fra petroleumsvirksomheten og industrien.

Kvotesystemet setter et tak på utslippene og gir bedriftene muligheten til å kutte egne utslipp eller kjøpe utslippsrettigheter fra andre kvotepfiktige virksomheter i EU. På den måten får oljenæringen og andre kvotepfiktige virksomheter fleksibilitet til å velge hvordan de vil møte sine forpliktelser om utslippskutt.

Gjennom EØS-avtalen dekker det europeiske kvotesystemet omtrent halvparten av de norske utslippene, i hovedsak fra petroleumsvirksomheten og industrien.





# Utslippskutt hjemme eller ute?



Norge samarbeider med EU også på andre måter for å nå klimamålet for 2030. En egen avtale gjør Norge fullt tilsluttet EUs klimaregelverk i perioden 2021–2030.

Dette regelverket deler utslippene inn i tre pilarer: kvotepliktige utslipp, den såkalte innsatsfordelingen for ikke-kvotepliktige utslipp, og opptak og utslipp av klimagasser i skog og andre landarealer.

Norges klimalov og samarbeidet med EU ligger til grunn for våre innmeldte bidrag til Parisavtalen.

## Regjeringens klimamål

I Hurdalsplattformen har regjeringen Støre satt et nytt, politisk mål om å redusere de norske klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990. Dette fremstår kanskje ikke så mye mer ambisiøst enn målet på 50–55 prosent kutt i klimaloven, men den store forskjellen er at regjeringen vil ta hele utslippskuttet hjemme.

Det betyr at Norge må kutte drøye 26 millioner tonn innen 2030. Ifølge utslippsfremskrivingene i nasjonalbudsjettet for 2022 vil vedtatt politikk medføre at utslippene reduseres med 8 millioner tonn sammenlignet med dagens nivå.

Å tette gapet på 18 millioner tonn årlige utslipp uten kvotekjøp blir en formidabel oppgave, selv om økende utslippspris for CO<sub>2</sub> trolig vil gjøre noe av jobben.

Hva må til for at regjeringen skal nå sitt klimamål?

## Elektrifisering av sokkelen

La oss bore litt i oljepolitikken. Med mer enn 13 millioner tonn årlige utslipp, tilsvarende en drøy fjerdedel av alle norske utslipp, er olje- og gassvirksomheten den næringen som står for de største utslippene i Norge. Næringen har selv satt et mål om å kutte utslippene med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005.

*Elektrifisering av den norske sokkelen vil gi flere tilgjengelige klimakvoter på EUs kvotemarked, noe som kan gi økte utslipp fra andre virksomheter i Europa.*



**Utslippspunkt** De ikke-kvotepliktige utslippene fra transport, landbruk, avfall og bygg må reduseres med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005. Foto: GETTY IMAGES/ISTOCKPHOTO

Da Stortinget i full fart vedtok en svært gunstig midlertidig skattepakke for å stimulere til økte investeringer i oljenæringen tidlig i koronakrisen, fikk SV (som senere trakk seg) og Arbeiderpartiet med seg stortingsflertallet på å grønnmale den oljesvarte gavepakken.

Stortinget anmodet samtidig regjeringen om å legge frem en plan for å kutte utslippene fra olje- og gassnæringen med 50 prosent innen 2030.

Ifølge Solberg-regjeringens energimelding presentert i juni 2021, vil en slik skjerpelse for petroleumssektoren bli svært kostbar for staten og fellesskapet. Flere elektrifiseringsprosjekter på sokkelen vil koste mye mer enn utslippsprisen for CO<sub>2</sub>. Det betyr at kvotekjøp kan gi større utslippskutt for pengene.

Meldingen viser også til at effekten av sokkelektrifisering på europeiske og globale utslipp «må forventes å være begrenset». Det er fordi gassen som oljeplattformene ellers ville ha brukt til å produsere egen strøm, vil selges i gassmarkedet og gi utslipp når den brennes andre steder.

I tillegg vil elektrifisering gi flere tilgjengelige klimakvoter på EUs kvotemarked, noe som kan gi økte utslipp fra andre virksomheter i Europa.

Derimot kan elektrifisering av sokkelen gi et betydelig bidrag til det norske klimaregnskapet. En omfattende elektrifisering vil fjerne mange store utslippspunkter. Likevel er det langt fra nok til at denne sektoren leverer på Støre-regjeringens klimamål om å ta alle utslippskuttene hjemme.

Det er fordi 50 prosent lavere utslipp fra petroleumsvirksomheten i 2030 sammenlignet med 2005 – slik Stortinget har bedt om – ikke er mer enn knappe 14 prosent ned fra 1990.

Ettersom større utslippskutt fra olje- og gassvirksomheten innen 2030 neppe er mulig, må andre sektorer kutte desto mer for å levere på regjeringens klimamål.

## Kvotepliktig industri

Industriektoren er den andre kvotepliktige sektoren i Norge. I likhet med oljenæringen kan den kjøpe klimakvoter istedenfor å redusere sine utslipp – men ikke dersom regjeringens klimamål skal være innen rekkevidde.

De største utslippskuttene i industrien så langt ble tatt på 1990-tallet og tidlig 2000-tallet, spesielt fra produksjonen av aluminium og kunstgjødsel og gjennom nedleggning av flere fabrikker. Fra andre industriprosesser og fabrikker er utslippene på omtrent samme nivå i dag som i 1990.

*Ettersom større utslippskutt fra olje- og gassvirksomheten innen 2030 neppe er mulig, må andre sektorer kutte desto mer for å levere på regjeringens klimamål.*

For disse virksomhetene har det så langt vært mer lønnsomt å kjøpe kvoter i EUs kvotemarked enn å redusere egne utslipp. Dersom Støre-regjeringens mål skal nås, har industrien ingen tid å miste. Selv storstilt elektrifisering kan neppe gi utslippskuttene som trengs for å nå målet.

## Ikke-kvotepliktige utslipp

Samtidig må de ikke-kvotepliktige utslippene fra transport, landbruk, avfall og bygg reduseres enda mer enn Solberg-regjeringen la opp til. Siden 2021 er disse utslippene omfattet av klimaavtalen med EU.

Og her kommer enda et klimamål: Avtalen forplikter Norge til å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005. Utslippsmålet brytes ned i årlige utslippsbudsjetter for perioden 2021 til 2030.



**Elektriske alternativer** Utslipp fra transport omfattes av klimaavtalen med EU, og må reduseres med for eksempel elektriske busser, som her i Tollbugata i Oslo.

Foto: TERJE BENDIKSBY/NTB



# Utslippskutt hjemme eller ute?



Regelverket innebærer at det ikke bare er utslippsnivået i 2030 som teller, men utslippsreduksjonene i alle disse årene.

Siden avtalen ble inngått, har både EU og Norge skjerpet sine klimamål for hele økonomien. Derfor må målet for de ikke-kvotepliktige utslippene oppjusteres tilsvarende. Norges nye klimamål for de ikke-kvotepliktige utslippene forventes å bli 50 prosent reduksjon fra 2005 til 2030.

Det skal fortsatt være bindende utslippsbudsjetter for hvert år fra 2021 til 2030. Dette betyr at utslippskutt må tas hvert år og ikke kan utsettes til slutten av avtaleperioden. Klimaavtalen med EU gir Norge muligheten til å finansiere utslippskutt i andre EU/EØS-land istedenfor å kutte hjemme. EU-regelverket gir også ubegrenset adgang til handel med overskudd av

utslippsenheter mellom EU/EØS-landene, dersom noen land har et slikt overskudd å selge. Men heller ikke disse mulighetene til fleksibel gjennomføring av klimamålet ser det ut til at Regjeringen Støre ønsker å benytte seg av.

## Økende utslipp fra transportsektoren

Dette betyr at det blir enda mer kostbart og krevende å oppnå klimamålet til regjeringen. Transportsektoren står samlet sett for 30 prosent av Norges utslipp. Selv om Norge er på elbiltoppen i verden, har de samlede utslippene fra transportsektoren økt siden 1990.

Utslippene fra personbilene er riktignok gått ned siden referanseåret 1990, men utslippene fra tunge kjøretøyer, sjøfart og fiske, samt traktorer og anleggsmaskiner har gått opp.

*Selv om Norge er på elbiltoppen i verden, har de samlede utslippene fra transportsektoren økt siden 1990.*

**Forpliktet av EU** Norge er fullt tilsluttet de tre pilarene i EUs klimareglerverk fra 2021 til 2030: Det europeiske kvotesystemet, innsatsfordelingen for ikke-kvotepliktige utslipp og regelverket for skog- og arealbruk.

Illustrasjon: EILIF U. REED, CICERO



Alle foto: GETTY IMAGES/ISTOCKPHOTO

Hva med de andre ikke-kvotepliktige sektorene? Utslippene fra jordbruket har vært på omtrent samme nivå siden 1990 og er krevende å kutte, ettersom omtrent halvparten av utslippene stammer fra husdyrenes fordøyelse.

Ifølge utredningen «Klimakur 2030» er redusert kjøttkonsum og matsvinn de to tiltakene som kan gi størst utslippskutt fra denne sektoren. Bøndenes organisasjoner har inngått en frivillig avtale med staten om utslippskutt, men dette er langt fra nok til at sektoren vil klare å ta sin andel av regjeringens mål.



Utslippskutt fra avfallsforbrenning og oppvarming kan gi et større bidrag. Satsingen på karbonfangst og -lagring (CCS) fra avfallsforbrenning kan gi betydelige utslippskutt, dersom den blir realisert. Større utslippskutt i denne sektoren monner likevel ikke nok til å kompensere for mindre utslippskutt i andre sektorer.

## Internasjonal kvotehandel

Kan Norge benytte seg av internasjonal kvotehandel for å nå klimamålene? En av de siste brikkene som falt på plass under klimatoppmøtet i Glasgow, var regler for handel med klimakvoter mellom land.

To eller flere land kan opprette et felles kvotemarked og kjøpe eller selge klimakvoter for å oppnå mål om utslippskutt. Sammen med Singapore hadde Norge ansvaret for å lede forhandlingene om kvotehandel.

EUs klimareglerverk åpner ikke opp for benyttelse av internasjonal kvotehandel for å nå 2030-målet. Det kan heller ikke benyttes for å nå Norges 2050-mål. Imidlertid må internasjonal kvotehandel trolig benyttes dersom Norge melder inn et mer ambisiøst 2030-mål til Parisavtalen.

Grunnen til det er at Norge ikke uten videre vil kunne oppfylle et 2030-mål som er mer ambisiøst enn det som følger av EU-samarbeidet gjennom økt innsats innenfor de tre EU-pilarene. Glasgow-avtalen oppfordrer landene til å melde inn fornyede mål allerede i 2022 for å nå det overordnede målet om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader.

Internasjonalt kvotekjøp er også en forutsetning for å oppnå Stortingets mål fra 2016 om norsk «klimanøytralitet» i 2030. For her kommer nok et klimamål:

*Ifølge utredningen «Klimakur 2030» er redusert kjøttkonsum og matsvinn de to tiltakene som kan gi størst utslippskutt fra jordbrukssektoren.*



Da Parisavtalen ble ratifisert i 2016, drev opposisjonen på Stortinget samtidig igjennom et mål om norsk «klimanøytralitet» innen 2030. Det kan best forstås som et kvotekjøpsmål.

Målet innebærer at vi skal gjøre opp for restutslippene våre ved å betale for tilsvarende utslippskutt i andre land.

## Klimamål i det blå

Hvordan regjeringen har tenkt å nå målet om å redusere de norske klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030, er foreløpig i det blå. Historien så langt viser at Norge alltid har benyttet seg av kvotekjøp og andre mekanismer for fleksibel gjennomføring for å nå sine klimamål.

Støre-regjeringens mål om å ta alle utslippskuttene hjemme er retorisk sett et brudd med Solberg-regjeringens vektlegging av klimasamarbeidet med EU. Målet representerer også en vesentlig kursendring sammenlignet med tidligere statsminister Jens Stoltenbergs (Ap) iherdige argumentasjon for kvotehandel og kostnadseffektive klimatiltak.

Spørsmålet er om det politiske målet om å ta alle utslippskuttene hjemme vil måtte vike for harde realiteter når de «enkleste» og billigste kuttene innenlands er tatt. Når klimapolitikken og CO<sub>2</sub>-avgiftene begynner å merkes på lommeboken, kan det fort komme folkelig motstand.

**Opprørene mot bompenger og høye strømpriser er trolig bare en forsmak på det som kan komme, dersom regjeringen ikke får med seg velgerne på tøffere klimatiltak.**

Denne artikkelen bygger på et forskningsprosjekt utført i samarbeid med Erlend A.T. Hermansen (Cicero, Senter for klimaforskning) og Jørgen Wettestad (Fridtjof Nansens Institutt). For mer informasjon se [platonklima.no](https://platonklima.no) (Plattform for offentlig og nasjonalt tilgjengelig kunnskap om klimapolitikk).