

Vedlegg 4 EUs klimaregelverk over tid

Innhold:

Kvotehandel og redningsaksjon på 2010-tallet	1
EUs opprinnelige klimaregelverk for 2030 (vedtatt i 2018).....	2
Oversikt over sentrale endringer med Klar for 55 (vedtatt i 2023–2024)	4

Kvotehandel og redningsaksjon på 2010-tallet

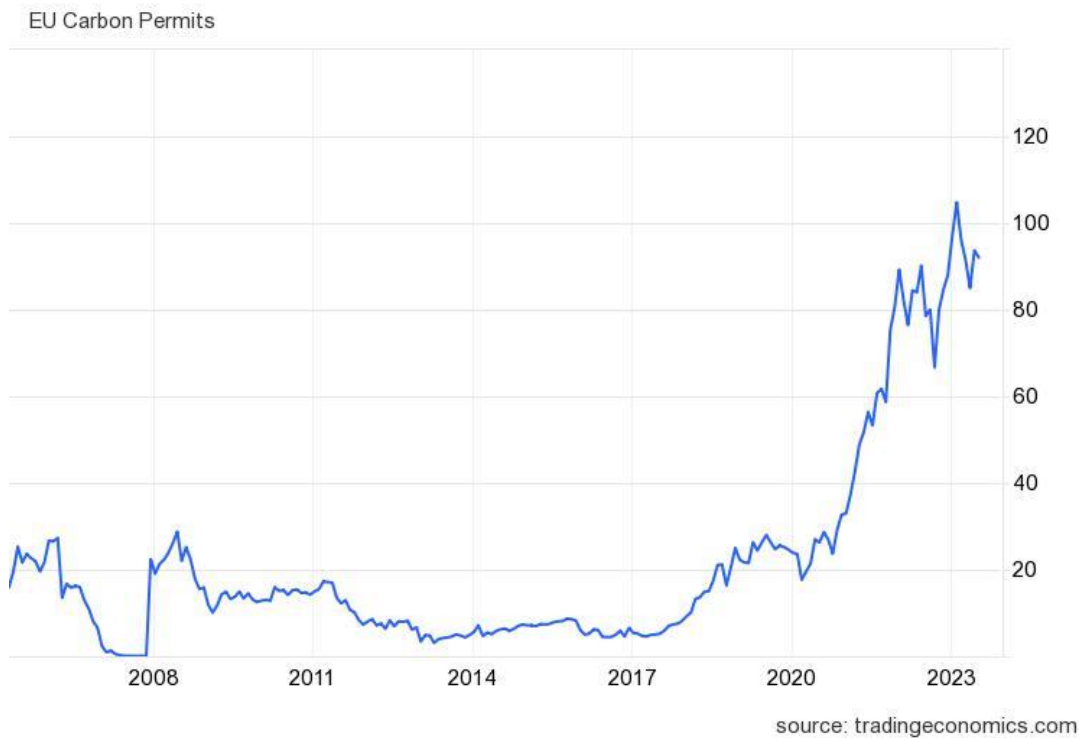
EUs kvotehandelssystem er et sentralt virkemiddel i EUs klimapolitikk, satt opp for å kutte utslipp av klimagasser i kvotepliktige sektorer: energiforsyning, industri og luftfart. Hver installasjon – for eksempel en fabrikk eller et kraftverk – som forurenses her, må levere inn en kvotemengde tilsvarende sine utslipp. Det er satt et tak for totalmengden kvoter, som enten auksjoneres eller gis ut gratis fra medlemslandene (såkalte gratiskvoter skal forebygge karbonlekkasje). Kvotene kan brukes av selskaper for å dekke egne utslipp, eller de kan selges videre. Tanken er at inntekter fra kvotesalg, eller utgifter fra å måtte kjøpe kvoter, skal gjøre det mer attraktivt for næringslivet i disse sektorene å redusere egne utslipp, for eksempel ved å investere i lavutslippsteknologi. Kvotehandel betyr at det settes en kostnad på forurensing. En CO₂-avgift ville være tilsvarende, men det er svært vanskelig å innføre felles skatte- og avgiftspolitikker på EU-nivå, blant annet fordi det krever enstemmighet blant medlemslandene. Kvotehandel kunne derimot innføres med kvalifisert flertall.

Kvotesystemet gjennomgikk endringer under 2020-politikken, gjeldende fra 2013, som gjorde at det i større grad ble et virkemiddel på EU-nivå. Imidlertid slet kvotesystemet med store overskudd i antall kvoter, fordi antallet utstedte kvoter, særlig fra tidligere faser, var langt høyere enn de totale utslippene. Med et enormt akkumulert overskudd i markedet, kollapset prisen på klimakvoter. Dermed fungerte ikke systemet som det skulle, og truet med å undergrave EUs ambisjoner om å redusere utslippene også etter 2020.

Etter tøffe diskusjoner om hvorvidt EU kunne gripe inn i kvotemarkedet for å regulere kvoteprisen direkte, ble kompromisset å opprette en «sentralbank» for klimakvoter, som automatisk skulle regulere mengden kvoter i sirkulasjon etter forhåndsdefinerte kriterier. Dette ville indirekte påvirke prisene, og begrense rommet for skjønn i inngripen.¹

¹ Jevnaker, T., & Wettestad, J. (2017). Ratcheting Up Carbon Trade: The Politics of Reforming EU Emissions Trading. *Global Environmental Politics*, 17(2), 105–124. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00403

Figur 1: Pris per utslippskvote i EUs kvotesystem over tid (i euro).²



EUs opprinnelige klimaregelverk for 2030 (vedtatt i 2018)

EUs klimaregelverk dekker alle sektorer og består av tre deler: kvotehandelssystemet, innsatsfordelingen og regelverket for skog- og arealbruk. De ulike delene åpner (i ulik grad) for fleksibilitet seg imellom, samt over tid, og mellom medlemslandene. Formålet med slik fleksibilitet er å sikre mer kostnadseffektive utslippskutt totalt sett i EU samt gjøre det enklere for medlemslandene å nå målene. Klimarelevant *energiregelverk*, som direktivene for fornybar energi, energieffektivisering og bygningsenergi, er omtalt i kapittel 9 og i neste del av dette vedlegget der de ulike delene av lovpakken Klar for 55 presenteres.

EUs kvotehandelssystem er et virkemiddel der selskaper i kvotepliktige sektorer (industri, energi, luftfart) må levere utslippskvoter tilsvarende sine utslipp. En kvote tilsvarer ett tonn utslipp av CO₂-ekvivalenter. Alternativt kan selskapene gjennomføre endringer som reduserer egne utslipp, og selge kvotene. Utslippene i kvotepliktige sektorer skulle reduseres med 43 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005. Det ble tatt ytterligere grep for å fjerne et strukturelt overskudd av kvoter fra tidligere, noe som var viktig for å sikre troverdighet til kvotehandelssystemet framover. Det var forventet at endringene ville påvirke prisnivået for utslippskvoter. Kvotene hadde lenge blitt priset langt lavere enn det analytikere anslo var nødvendig for å utløse de mest lavhengende endringene blant selskapene for å redusere utslipp. Sektorer utsatt for karbonlekkasje ville fortsatt kunne motta gratiskvoter, men de nærmere tekniske reglene ble justert for å sikre at tildeling i større grad tok utgangspunkt i selskapenes faktiske produksjonsnivå og i lys av teknologiutvikling. Andelen auksjonerte kvoter ble satt til 57 prosent, med mulighet for noe justering (øvrige kunne deles ut gratis). Nye fond ble opprettet

² Trading Economics (u.å.) EU Carbon Permits, <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>

for å støtte omstilling innenfor industri og kraftsektor, med særskilt støtte til østeuropeiske medlemsland.

Innsatsfordelingen dekker bygg, transport (ikke luftfart eller sjøfart), landbruk og avfall samt noe utslipp fra industri og petroleum. Innsatsfordelingen bygger videre på en byrdefordelingsbeslutning fra 2009, som fordelte utslippskutt utenfor kvotesystemet mellom land under EUs forpliktelser under Kyotoprotokollen. Mot 2030 skal utslippene i disse «ikke-kvotepfiktige» sektorene reduseres med 30 prosent sammenlignet med 2005. Dette følges opp med bindende nasjonale mål og årlige utslippsbudsjett, som skal sikre jevn reduksjon av utslippene fram til 2030. Underskudd ett år tas med til påfølgende år, men med «renter» (påslag på 8 prosent). Land som ikke overholder utslippsbudsjettene, kan bli pålagt av Kommisjonen å lage en tiltaksplan for å løse dette. Kommisjonen kan uttale seg om tiltaksplanen, noe det aktuelle medlemslandet skal ta størst mulig hensyn til. I 2027 og 2032 vil det føres omfattende revisjon med utslippsregnskapene.

Innsatsfordelingen legger ikke føringer på hvor utslippskuttene tas innenfor de ulike ikke-kvotepfiktige sektorene. Det er opp til medlemslandene selv om de kutter i utslipp fra eksempelvis bygg eller avfall. Alternativt kan kutt oppnås via fleksibilitet: medlemsland kan kjøpe utslippsenheter for ikke-kvotepfiktig sektor fra andre medlemsland som har overskudd (i forhold til egne nasjonale mål), eller ved å kjøpe utslippsenheter fra det ordinære kvotesystemet innenfor visse begrensninger (tilsvarende utslipp på opptil 100 millioner tonn CO₂-ekvivalenter totalt i EU – økt til 107 millioner tonn gjennom klimaavtalen med Norge og Island). Ved et underskudd for et gitt år kan landene låne fra påfølgende år (men muligheten til dette er begrenset). I tillegg er det adgang til fleksibilitet fra egen skog- og arealbrukssektor (opptil 280 millioner tonn CO₂-ekvivalenter totalt i EU, oppjustert til 281,8 med klimaavtalen). Det er ikke lov å bruke fleksibilitet fra kvotepfiktig sektor eller fra skog- og arealbrukssektor til å gi seg selv et overskudd i et årlig budsjett under innsatsfordelingen.

Skog- og arealbruksregelverket: Arealbrukssektoren omfatter avskogede arealer, påskogede arealer, forvaltede skogarealer, dyrket mark, beitemark og våtmark. Arealbruksforordningen (også kjent som LULUCF-forordningen, der LULUCF står for «Land Use, Land-Use Change and Forestry») bygger videre på bokføringsregelverk under Kyotoprotokollen internasjonalt, EU-regelverk for bokføring fra 2013 samt Parisavtalens vektlegging av arealbrukssektorens kritiske rolle for å nå langsiktige utslippsmål. Arealbruksforordningen gjorde arealbrukssektorene for alvor til en integrert del av EUs klima- og energipolitikk, og innførte for første gang et eget mål for arealbrukssektorene.³ Alle medlemsland fikk et nasjonalt mål om «netto nullutslipp» fra arealbrukssektor, som betyr at de må sørge for at regnskapsførte klimagassutslipp fra arealbruk, endring i arealbruk eller skogbruk balanseres med minst tilsvarende regnskapsført fjerning av CO₂ fra atmosfæren (opptak) i perioden 2021 til 2030 (i to forpliktelsesperioder, 2021–2025 og 2026–2030). Regnestykket beregnes imidlertid ut fra i hvilken grad opptak og utslipp *avviker* fra angitte referansebaner. Målet om netto null utslipp betyr dermed i praksis at de ulike medlemslandene må sørge for at utviklingen i arealbrukssektorene blir slik som referansebanene forespeiler – og i alle fall ikke dårligere. Dette er en endring fra hvordan opptak ble bokført under Kyotoprotokollen, der Norge kunne måle sitt årlige nettoopptak av CO₂ i forhold til opptaket i 1990. Det er også her tilgang til fleksibilitet (kjøpe skogkreditter fra andre medlemsland, bruke av eget overskudd under innsatsfordelingen, eller spare eget skogoverskudd til senere i perioden). En ytterligere

³ H. Böttcher, C. Zell-Ziegler, A. Herold & A. Siemons (2019) *EU LULUCF Regulation explained: Summary of core provisions and expected effects*. Berlin: Öko-Institut. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Analysis-of-LULUCF-Regulation.pdf>

fleksibilitet ligger i en egen kompensasjonsordning for skogrike land som utløses under nærmere angitte omstendigheter.

Oversikt over sentrale endringer med Klar for 55 (vedtatt i 2023–2024)

EUs kvotesystem strammes ytterligere inn gjennom blant annet høyere utslippsmål til 2030 (63 prosent kutt sammenlignet med 2005), og utvides til internasjonal luftfart og skipsfart. I tillegg opprettes det et separat kvotesystem for bygg og transport («ETS 2»), der deler av inntektene fra kvotesalg kanaliseres inn i et nytt sosialt klimafond som skal støtte tiltak i disse sektorene.

Tett knyttet til kvotesystemet er Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), *karbongrensejusteringsmekanismen*, ofte kalt karbontollen. Ordningen innebærer at spesifikke importerte industriprodukter (blant annet stål, aluminium og sement) pålegges «kvoteplikt» for utslipp dersom produksjonen i opprinnelseslandet ikke er underlagt like stram klimapolitikk som i EU. Karbontollen prøvekjøres til 2026, med kvoteplikt etter det, og erstatter ordningen med gratiskvoter (fases gradvis ut til 2034).

Innsatsfordelingen strammes ytterligere inn med høyere utslippsmål i 2030 (40 prosent kutt), med medfølgende innstramming i nasjonale mål og de årlige utslippsbudsjettene. Adgangen til fleksibilitet fra skog- og arealbruksregelverket reduseres til 262 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, fordelt på landene.

Skog- og arealbruksregelverket holdes uendret for første forpliktelsesperiode (2021–2025), men det innføres flere endringer for andre forpliktelsesperiode (2026–2030): EU som helhet får et mål om netto opptak på 310 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, og bidragene fordeles på medlemslandene. Opptaket er sammenlignet med en ny periode (2016–2018). Bakgrunnen for forsterkingen til et nettoopptaksmål, er at sektoren på EU-nivå ikke lå an til å få nevneverdig høyere opptak i 2050 enn 1990. EU er avhengig av netto opptak fra skog- og arealbrukssektor for å nå målet om klimanøytralitet i 2050, noe som krever en mer langsiktig politikk for å øke opptaket.

For *fornybar energi* ble et høyere 2030-mål vedtatt for hele EU (42,5–45 prosent), og det innføres regler for raskere og enklere konsesjonsbehandling for utbygging av fornybar energi. Beslutninger om hvorvidt en konsesjon skal gis eller ei, vil fortsatt tas av nasjonale myndigheter. Sektorspesifikke fornybarmål ble videreført, men for flere sektorer enn tidligere (transport, oppvarming og kjøling, og nå i tillegg også bygg og industri). Disse gjelder for hvert medlemsland.

For *energieffektivisering* ble et høyere 2030-mål vedtatt (11,7 prosent lavere energiforbruk enn en referansebane fra 2020). Innsatsen for energieffektivisering i medlemslandene forsterkes gjennom høyere årlige energispareforpliktelser og via reduksjon av energiforbruk til offentlige bygninger.

Gjennom flere *transportlover* ble CO₂-utslippsstandarder for personbiler og varebiler skjerpet, det ble satt egne mål og innført tilrettelegging for infrastruktur for alternative drivstoff (blant annet ladestasjoner for biler og varebiler), og drivstoff brukt innenfor i luftfart og shipping skal gjøres mer bærekraftig.

EU-regler for *beskatning av energiprodukter* skulle justeres i tråd med EUs klima-, miljø- og energipolitikk, og gjøres gjeldende for et bredere sett energiprodukter, med færre muligheter for unntak. Muligheten for medlemsland til å bruke slik beskatning til å generere inntekter til statsbudsjettene, skulle ivaretas. Forhandlingene strandet imidlertid, og per januar 2024 er regelverket ennå ikke vedtatt.