



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 129 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimaloven (klimamål for 2035)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	3.4	Vurdering av måloppnåelse	18
			3.5	Skog- og arealbrukssektoren i klimamål for 2035	19
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	3.6	Merknader fra høringsinstansene	20
2.1	Klimaendringer	6	3.6.1	Ambisjonsnivå	20
2.2	Hva vitenskapen sier om globalt ambisjonsnivå for utslippsreduksjoner	7	3.6.2	Målets utforming	22
			3.6.3	Skog- og arealbrukssektoren	23
2.3	Parisavtalen	7	3.6.4	Nasjonalt delmål	23
2.4	Den første globale gjennomgangen	8	3.6.5	Andre merknader	25
			3.7	Departementets vurderinger	25
2.5	Klimaloven	9	3.7.1	Ambisjonsnivå	25
2.6	Klimasamarbeidet med EU for å oppfylle Norges klimamål for 2030	9	3.7.2	Målets utforming	26
			3.7.3	Skog- og arealbrukssektoren	27
2.7	Høringen av forslaget	10	3.7.4	Nasjonalt delmål	27
			3.7.5	Andre merknader	28
			3.8	Endringer som følge av innføringen av ny paragraf	29
3	Et klimamål for 2035	16			
3.1	Klimamålet for 2035 er et rettferdig og ambisiøst bidrag i tråd med 1,5 grader	16	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
3.2	Nasjonale utslippsreduksjoner og samarbeid med EU for å nå klimamålet for 2035	17	5	Merknader til lovforslaget	34
3.3	Bruk av fleksible mekanismer under Parisavtalen	18		Forslag til lov om endringer i klimaloven (klimamål for 2035)	35



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 129 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimaloven (klimamål for 2035)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet (KLD) legger i denne proposisjonen fram et forslag til endringer i klimaloven.

Klimamålet for 2035 foreslås å være at utslippene skal reduseres med minst 70–75 prosent sammenlignet med utslippsnivået i referanseåret 1990.

Klimaloven legger ikke føringer på hvilke politiske løsninger, veivalg og virkemidler som skal tas i bruk for å oppfylle de lovfestede klimamålene, og det er opp til den til enhver tid sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at de lovfestede målene nås.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Klimaendringer

Funnene fra FNs klimapanel (IPCC) sin sjette hovedrapport viser at den globale menneskeskapte oppvarmingen har oversteget 1,1 grader over førindustrielt nivå (1850–1900). De siste ti årene har vært de varmeste årene som noen gang er observert, der 2024 var varmest og 1,55 grader høyere enn førindustrielt nivå, ifølge Verdens Meteorologiorganisasjon (WMO). I de kommende tiårene forventes det at klimaendringene vil øke og intensiveres i alle verdens regioner. Parisavtalens mål er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2°C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5°C. Den globale menneskeskapte oppvarmingen beregnes ut ifra et gjennomsnitt over en lengre tidsperiode, og hvorvidt Parisavtalens temperaturmål er overholdt kan derfor først med sikkerhet fastsettes når siste år i den anvendte tidsperioden er passert.

Ekstremvær medfører ny risiko og kostnader, og globalt kan klimaendringenes konsekvenser føre til økt uro og migrasjon, samt øke knappheten på vann, mat og andre ressurser. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har omtalt klimaendringene som en av de største sikkerhetsutfordringene verden står overfor. Hyppigere og mer langvarige ekstreme hendelser, blant annet styrtregn og hetebølger, fører til tørke, flom og skogbranner. Globalt truer dette liv, helse og matsikkerhet, ødelegger kritisk infrastruktur, sender folk på flukt fra hjemmene sine og kan forsterke og forverre underliggende årsaker til konflikter.

Naturen på land og i havet har egenskaper slik som å ta opp og lagre karbon. I scenarioer med høyere framtidige CO₂-utslipp blir disse egenskapene stadig svekket, mer CO₂ havner i atmosfæren og fører til økende oppvarming.

I tillegg til CO₂ bidrar andre og mer kortlevde klimagasser, hvorav metan bidrar mest med over en halv grad av dagens temperaturøkning, ifølge funnene i IPCC sine rapporter. Da disse har kort levetid i atmosfæren, vil utslippsreduksjoner ha rask effekt for å bremse oppvarmingen. I tillegg

har utslipp av kortlevde substanser, særlig aerosoler som bidrar sterkt til luftforurensning, også en kjølede effekt som har bidratt til å maskere en del av den underliggende oppvarmingen.

Hetebølger både på land og i havet har ført til massedød i skog, bleking og massedød av koraller og tap av tareskog. Allerede ved 1,5 grader global oppvarming vil mellom 3 og 14 prosent av artene på land ha høy risiko for å bli utryddet. Utslippsreduksjonene som gjennomføres i dag vil være helt avgjørende for at verden klarer å begrense den globale oppvarmingen.

De siste 50 årene har oppvarmingen i Arktis skjedd tre ganger raskere enn det globale gjennomsnittet. Det er ifølge funnene i FNs klimapanel sin rapport (IPCC 6. hovedrapport, delrapport 1) så godt som sikkert at regionen vil fortsette å varmes opp mer enn dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet. Et varmere Arktis kan få store konsekvenser for globale værsystemer.

I henhold til Klimapanelets rapporter og basert på de utslippsbanene som er i tråd med å overholde Parisavtalens temperaturmål, er det viktig med umiddelbare og kraftige reduksjoner ikke bare av CO₂-utslipp, men også for utslipp av andre klimagasser som metan (CH₄) og lystgass (N₂O).

Nærheten til Arktis gjør at temperaturen i Norge øker raskere enn det globale gjennomsnittet. Rundt Svalbard blir det stadig mindre sjøis. På grunn av havets og innlandsisens lange responstid på et varmere klima, gjør dagens klimagassutslipp at havnivåstigningen vil fortsette i flere hundre til tusener av år. På grunn av global oppvarming er Norge i ferd med å gå fra å være i en situasjon hvor landheving etter istida har ført til at havnivået langs kysten (kystlinjen) gjennomsnittlig har vært fallende eller stabilt, til en situasjon hvor vi også vil merke det stigende havnivået. Jo høyere oppvarming desto raskere havnivåstigning, og mer av landet vil oppleve netto relativ havnivåstigning. Kystbyer og en betydelig mengde infrastruktur er i faresonen, spesielt på Vest- og Sørlandet. Havnivåstigning vil også føre med seg en kraftig økning i flomfrekvens (ekstremt høyvann eller stormflo): En havnivåstigning på eksempelvis 0,1 m

vil føre til en tredobling av risikoen for oversvømmelse mange steder.

Med økende global oppvarming øker også sannsynligheten for ekstremvær og sammenfallende værhendelser. Den gjennomsnittlige årsnedbøren i Norge øker, og det blir hyppigere og mer intense episoder med kraftig nedbør. Dette fører til hyppigere flom, skred og overvannhendelser, noe som medfører skade på bygninger og infrastruktur, matjord, friluftsområder og kulturmiljø. Klimaendringene kan også føre til hyppigere perioder med langvarig tørke som blant annet gir utfordringer for landbruket.

2.2 Hva vitenskapen sier om globalt ambisjonsnivå for utslippsreduksjoner

Den viktigste vitenskapelige sammenstillingen av dokumentasjon om og forskning på klimaendringer gjøres av FNs klimapanel, som til nå har sammenstilt seks hovedrapporter og en rekke spesialrapporter om utvalgte tema. En rapport fra 2022 som tar utgangspunkt i det globale utslippsnivået i 2019 finner at for å begrense den globale temperaturøkningen til 1,5 grader må verden nå en utslippstopp innen 2025. De globale utslippene av klimagasser må deretter reduseres med 43 prosent innen 2030 og 60 prosent innen 2035. Det legges da til grunn utslippsbaner som innebærer mer enn 50 prosent sannsynlighet for å begrense oppvarming til 1,5 grader, med ingen eller begrenset overskridelse. I 2050 bør verdens samlede bidrag av CO₂ til atmosfæren være netto null, og videre bør det for alle klimagasser samlet være 84 prosent nedgang globalt innen 2050. Alle tall er sammenlignet med utslippsnivået i 2019. Utslippene globalt har økt vesentlig siden 1990. Dersom FNs klimapanel hadde brukt 1990 som basisår ville det gitt et svært utydelig budskap om hvilke utslippsreduksjoner som trengs for å redusere de globale utslippene i tiden framover. Det er primært industriland som bruker 1990 som basisår for sine nasjonalt fastsatte bidrag, så 2019 oppfattes som mer relevant for mange land. For Norge var utslippene i 2019 vel 50 millioner tonn, bare svakt under 1990-nivå, så globale tallfestede milepælene med 2019 som basisår har god relevans for Norge også om vi setter 1990 som basisår.

Funnene i den sjette hovedrapporten til FNs klimapanel er tydelige på at det er behov for umiddelbare og kraftige utslippsreduksjoner samt tiltak som kan bidra til økt opptak eller permanent fjerning av CO₂ fra atmosfæren.

Selv om de globale netto-utslippene av klimagasser skulle falle til null i løpet av kort tid, vil noen negative effekter av klimaendringene fortsette i lang tid. Samtidig er et av hovedfunnene fra FNs klimapanel sine sjette hovedrapport at hvert tonn med utslipp av CO₂ vil bidra til framtidig oppvarming, og at enhver økning i temperaturen har virkninger på klimasystemet og naturen.

Noen klimagassutslipp vil være svært vanskelig å unngå helt. For å oppnå netto null utslipp av CO₂ globalt i 2050 vil det derfor være nødvendig å sørge for permanent fjerning av CO₂ fra atmosfæren. Dette kan gjøres gjennom tiltak som øker det naturlige opptaket i økosystemer (som skog, etc.), karbonlagring i landbruksjord og ved hjelp av teknologi som fanger biogen CO₂ eller CO₂ direkte fra lufta og lagrer den i geologiske strukturer.

Det internasjonale energibyrået (IEA) analyserer i sin rapport «Net Zero Roadmap» et mulig scenario for den globale energisektoren for å nå netto null utslipp for 2050. For å nå netto null i energisektoren globalt peker IEA på at industriland (*advanced economies*) må forsterke sine nasjonalt fastsatte bidrag, og kutte energirelaterte CO₂-utslipp med 80 prosent innen 2035 sammenlignet med 2022. Fremvoksende økonomier og utviklingsland må redusere tilsvarende utslipp med 60 prosent.

EUs vitenskapelige klimaråd anbefaler at EU reduserer netto-utslipp med 90–95 prosent innen 2040 sammenlignet med 1990, og viser til at dette er vurdert i henhold til en utslippsbane som er i tråd med å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader og et estimat av hva som er EUs rettferdige bidrag av det gjenværende globale karbonbudsjettet. EU-kommisjonen baserte sin melding om et forslag til EUs klimamål for 2040 om 90 prosent reduksjon i netto-utslippene sammenlignet med 1990 på anbefalinger fra EUs vitenskapelige klimaråd.

2.3 Parisavtalen

Parisavtalen er det internasjonale rammeverket for å styrke den globale responsen på trusselen som klimaendringene utgjør.

Avtalen har et globalt temperaturmål om å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 grader sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader over førindustrielt nivå, i anerkjennelsen av at dette vil redusere risikoene og effektene forbundet med klima-

endringer betydelig. Partene har i sine beslutninger fra de årlige partsmøtene under Parisavtalen understreket at de vil arbeide for å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. For å nå det langsiktige temperaturmålet tar partene sikte på at de globale klimagassutslippene skal nå toppunktet snarest mulig, og påta seg raske reduksjoner deretter, for å oppnå en balanse mellom menneskeskapte utslipp fra kilder og opptak av klimagasser i andre halvpart av vårt århundre.

Det følger av Parisavtalens artikkel 4 at land skal utarbeide, melde inn og opprettholde suksessive, nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål) som de akter å realisere. Landene skal gjennomføre nasjonale reduksjonstiltak med sikte på å nå målene med slike bidrag. I tillegg vil de nasjonalt fastsatte bidragene utgjøre en progresjon fra forrige mål og være uttrykk for landets høyeste mulige ambisjon i henhold til artikkel 4.3. Bidragene skal gjenspeile partenes felles, men differensierte ansvar og respektive muligheter sett i lys av ulike nasjonale omstendigheter. Norge er et av 194 land og EU som har ratifisert og er part til Parisavtalen. I november 2022 meldte Norge inn et forsterket klimamål for 2030 under Parisavtalen. Det innebærer at vi vil redusere utslippene av klimagasser med minst 55 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 1990.

Parisavtalens artikkel 4.4 sier at parter som er industriland fortsatt bør gå foran ved å påta seg absolutte mål for utslippsreduksjoner som dekker hele økonomien. Det vil si klimamål som inkluderer alle klimagasser og sektorer.

Etter Parisavtalens artikkel 4.9 skal alle land melde inn nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål) hvert femte år, og de skal meldes inn i tråd med bestemmelsene om innmelding av mål i paragraf 23–25 i beslutning 1/CP.21. Landene er juridisk forpliktet til å melde inn nasjonalt fastsatte bidrag i 2025. Bidragene skal meldes inn 9–12 måneder før det relevante partsmøtet. Fristen var dermed 10. februar 2025, ettersom det relevante partsmøtet (COP30) avholdes fra 10. november 2025. Å melde inn et klimamål under Parisavtalen hvert femte år, i tråd med artikkel 4.9, er et juridisk bindende krav i avtalen («skal-krav»). I tillegg følger det av artikkel 4.9 at partene skal se hen til resultatet av den globale gjennomgangen under artikkel 14 når klimamål meldes inn. Utfallet av den første globale gjennomgangen ble vedtatt på COP28 i Dubai, se nærmere beskrivelse under.

Partene til Parisavtalen har vedtatt et regelverk for å fremme klarhet, åpenhet og forståelse om sine klimamål (jf. beslutning 4/CMA.1). I dette regelverket er det gitt nærmere veiledning

om hvilken informasjon som bør følge målet som meldes inn, slik at det blir forståelig. Blant annet skal partene beskrive hvordan målet deres er rettferdig i lys av nasjonale omstendigheter og hvordan den globale gjennomgangen er sett hen til.

Partene har også blitt enige om en oppfordring til å melde inn mål som har en tidsramme på fem år (jf. beslutning 6/CMA.3). Det innebærer at landene oppfordres til å melde inn mål som gjelder tidsperioden 2031–2035 når de melder inn nye mål i 2025.

For at land skal kunne påta seg høyere ambisjoner åpner Parisavtalens artikkel 6 for at land kan samarbeide om sine nasjonalt fastsatte bidrag. Partsmøtet i Glasgow (COP26) i 2021 fastsatte regler blant annet for hvordan slikt samarbeid – typisk hvor ett land finansierer utslippsreduksjoner i et annet land – skal rapporteres til FN og bokføres mot de nasjonalt fastsatte bidragene. Regelverket omfatter situasjoner hvor land avtaler samarbeid seg imellom (for eksempel samarbeid mellom EU og Norge) under artikkel 6.2, og samarbeid gjennom en særskilt mekanisme under artikkel 6.4, hvor FN er ansvarlig for dokumentasjon av utslippsreduksjoner i et vertsland og å utstede kvoter svarende til reduksjonene. Utfyllende regler for samarbeid under artikkel 6 ble vedtatt på partsmøtene i Sharm el Sheikh (COP 27) i 2022 og i Baku (COP 29) i november 2024. Det er nå et omfattende og detaljert samlet regelverk for samarbeid under Parisavtalens artikkel 6, inklusive for FN-mekanismen i artikkel 6.4. Det favner ellers partenes dokumentasjon, rapportering og bokføring, revisjon av informasjon og hvordan informasjonen lagres og er offentlig tilgjengelig. Dette arbeidet blir ansett som fullført i Baku, men det er lagt opp til en revisjonsprosess som starter i 2028.

2.4 Den første globale gjennomgangen

I tråd med Parisavtalens artikkel 14 ble det vedtatt en beslutning om utfallet av den første globale gjennomgangen på partsmøtet i Dubai (COP28) i 2023, der partene vurderte status for framgangen mot de langsiktige målene i Parisavtalen. Beslutningen understreker at Parisavtalen virker, men at det er behov for dype, raske og varige utslippsreduksjoner. Partene ble enige om en rekke kollektive budskap for arbeidet med å nå Parisavtalens mål framover. Blant annet inneholder beslutningen formuleringer om å omstille energisystemene bort fra fossile brensler, på en rettfær-

dig og ordnet måte, med økt innsats dette tiåret, for å nå netto null utslipp i 2050, i tråd med vitenskapen. Det ble også besluttet kollektive budskap om å tredoble kapasiteten for fornybar energi og doble farten på energieffektivisering globalt innen 2030. Viktigheten av å bevare natur og stoppe avskoging innen 2030 ble også trukket fram i beslutningen. En akselerert teknologiutvikling, blant annet innen fornybar energi, fangst og lagring av CO₂ og hydrogen inngår i budskapene. Raskere utslippsreduksjoner fra andre klimagasser enn CO₂, inkludert metan, og fra veitransport trekkes også fram. De kollektive budskapene partene ble enige om på COP28 viser en internasjonal vilje til å ta opp temaer som tidligere ikke har vært en del av beslutningene i klimaforhandlingene.

Partene erkjente at det for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader, uten midlertidige overskridelser, kreves dype, raske og vedvarende reduksjoner i globale utslipp av klimagasser. Utslippene må nå toppen innen 2025, deretter reduseres med 43 prosent innen 2030, og med 60 prosent innen 2035, sammenlignet med nivået i 2019 for å nå netto null CO₂-utslipp i 2050.

2.5 Klimaloven

Klimalovens formål er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Loven lovfester Norges klimamål for 2030 og 2050. Loven er ikke til hinder for at det fastsettes andre mål eller at mål som er fastsatt i medhold av loven kan gjennomføres i samarbeid med EU. Loven slår også fast at regjeringen skal legge fram for Stortinget oppdaterte klimamål hvert femte år.

Det lovfestede klimamålet for 2030 er at klimagassutslippene reduseres med minst 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Dette er også Norges nåværende nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen. Målet kan oppfylles i samarbeid med EU. Dette er også beskrevet i klimalovens forarbeider (Prop. 107 L (2022–2023)). I innmeldingen til Parisavtalen kommuniserte Norge et ønske om å fortsette samarbeidet med EU. Dersom EU-samarbeidet ikke tar oss helt til minst 55 prosent utslippsreduksjoner, kan utslippsreduksjoner i andre land under Parisavtalens artikkel 6 (utenfor EØS) brukes til å dekke det som mangler for å oppfylle Norges 2030-mål under Parisavtalen. Skog- og arealbruk er inkludert i det økonomidekkende målet, men det er kun addisjonelle opptak og utslipp i skog-

og arealbrukssektoren som regnes inn mot måloppnåelsen. Det vil si effekten av nye tiltak på opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren. Det gjenstår å avklare den konkrete regnemethoden, men det legges til grunn at det vil benyttes samme tilnærming både for klimamålet for 2030 og for 2035 (se nærmere under proposisjonens punkt 3.5).

Det lovfestede klimamålet for 2050 er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, og at klimagassutslippene reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter. Utslippsreduksjoner som finner sted i andre land som følge av norske kvotepliktige bedrifters kjøp av klimavoter skal med andre ord regnes inn i måloppnåelsen. Dette er nærmere forklart i Prop. 77 L (2016–2017) og i proposisjonens punkt 3.4.

I tillegg inneholder loven en bestemmelse som pålegger regjeringen å legge fram for Stortinget en redegjørelse hvert år med status og framdrift i arbeidet med å nå Norges klimamål. I regjeringens seneste rapporteringer (Klimastatus og -plan) vises hvordan Norge ligger an til å nå klimamålene. Regjeringen presenterte en oppdatert Klimastatus og -plan i forbindelse med framleggelsen av Statsbudsjettet for 2025, der det også ble redegjort for styrkingen av klimapolitikken i tråd med planen og lagt fram forslag til ny politikk.

Klimaloven legger ikke føringer for hvordan målene skal nås eller hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene. Klimaloven retter seg mot det øverste beslutningsnivået i samfunnet, det vil si regjering og Storting. Som en konsekvens av denne innretningen, etablerer den ikke rettigheter eller plikter for borgerne som kan håndheves ved søksmål for domstolen. Loven kommer i tillegg til, og ikke til erstatning for, øvrig lovgivning og virkemiddelbruk. Rettigheter og plikter for private vil ivaretas av øvrig lovgivning og de konkrete virkemidler og tiltak som myndighetene iverksetter for å nå de klimapolitiske målsettingene. Loven endrer ikke adgangen til rettslig prøving etter annet lovverk.

2.6 Klimasamarbeidet med EU for å oppfylle Norges klimamål for 2030

Norge har lenge hatt et tett samarbeid med EU i klimapolitikken. Siden 2008 har Norge vært tilsluttet det europeiske klimavotesystemet for virksomheter gjennom EØS-avtalen. Om lag halv-

parten av Norges klimagassutslipp er kvotepliktige. EUs klimakvotestystem omfatter kvotepliktige utslipp fra industri, petroleumsutvinning, energiforsyning, luftfart og skipsfart. EUs klimakvoteregulering er innlemmet i EØS-avtalens forpliktende deler, som omfatter regelverk av betydning for det indre marked og like konkurransevilkår. Det gjør at framtidige versjoner av dette regelverket også forutsettes innlemmet i EØS-avtalen. Selv om det formelt må vurderes om nye rettsakter om dette skal innlemmes i EØS-avtalen vil man normalt formode at de innlemmes. Norsk deltakelse i EUs kvotestystem vil ha betydning for oppfyllelsen av et nytt klimamål for 2035.

Kvotestystemet setter et felleseuropeisk tak på klimagassutslipp fra industri, petroleumsutvinning, kraftproduksjon, skipsfart og luftfart. For å kunne slippe ut klimagasser må de kvotepliktige virksomhetene levere klimakvoter til oppgjør i et klimakvoteregister – én kvote per tonn som slippes ut. Bedrifter får tildelt eller kjøper kvoter som de kan handle med hverandre. Systemet setter en pris på utslippene som fremmer utslippsreduksjoner og investeringer i lav- og nullutslippsteknologier. Det bidrar også til like konkurransevilkår og unngår karbonlekkasje mellom europeiske land. Norske kvotepliktige virksomheter bidrar til utslippsreduksjoner på linje med virksomheter i andre europeiske land. Utslippsreduksjonene vurderes samlet for landene som er med i kvotestystemet. Når Norge deltar i kvotestystemet, får Norge ansvar for en del av kvotene uavhengig av hvor de brukes i Europa. Det er antall kvoter som regnes som norske, ikke de kvotepliktige utslippene fra norsk territorium, som avgjør hvor store kvotepliktige utslipp Norge må ta ansvar for under Parisavtalen og den norske klimaloven, se nærmere redegjørelse i proposisjonens punkt 3.4.

Antallet tilgjengelige kvoter i kvotestystemet strammes gradvis inn over tid i tråd med EUs fastsatte klimamål. I tillegg er det etablert en markedsstabiliserende reserve som også har betydning for samlet antall tilgjengelige kvoter. Denne reserven brukes til å balansere tilbud av og etterspørsel etter kvoter. Det gjøres årlige vurderinger av balansen i kvotemarkedet. Hvis det er et overskudd i markedet og dette overstiger et gitt nivå, blir det satt inn flere kvoter på reserven. Disse kvotene tas fra medlemsstatenes auksjonsvolum. Hvis overskuddet er lavere enn et gitt nivå, blir kvoter hentet fra reserven og auksjonert av medlemsstatene. Det er fra 2023 innført en slettemekanisme som innebærer at beholdningen i reserven ikke skal overstige 400

millioner kvoter – eventuelt overskudd utover dette det enkelte år slettes permanent.

I tillegg til å delta i EUs kvotestystem inngikk Norge, Island og EU i 2019 et samarbeid om å oppfylle sine respektive klimamål for 2030 under Parisavtalen. Samarbeidet går ut på at Island og Norge, i tillegg til EUs kvotestystem, deltar i de to andre pilarene av EUs klimaregelverk:

- a. Innsatsfordelingsforordningen («innsatsfordelingen») etablerer nasjonale mål for utslippsreduksjoner innenfor transport, jordbruk, avfall, bygg og deler av industri- og petroleumssektoren. Utslippene som omfattes av innsatsfordelingen omtales gjerne som ikke-kvotepliktige utslipp, men deler av utslippene fra skipsfart inngår også i kvotestystemet.
- b. Skog- og arealbruksregelverket setter nasjonale mål for netto-opptak fra landarealene.

Innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket åpner for ulike former for fleksibel gjennomføring, det vil si at landene blant annet kan oppfylle sine forpliktelser ved å kjøpe utslippsenheter og skogkreditter fra land som har overskudd. Det er også en viss adgang til å overføre kvoter, utslippsenheter og skogkreditter mellom de tre pilarene. Det er nærmere redegjort for fleksibilitet innenfor EUs nåværende regelverk i Regjeringens klimastatus og -plan for 2025. Det er ventet at Kommisjonen sommeren 2026 vil fremme forslag til klimaregelverk som skal bidra til oppfyllelse av EUs klimamål for perioden etter 2030.

Norge, Island og EU har forsterket sine klimamål for 2030 etter at samarbeidet om å nå 2030-målene ble inngått. For å nå sitt forsterkede klimamål har EU vedtatt endringer i sitt klimaregelverk. Endringene i klimakvotedirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i desember 2023. Island og Norge er fremdeles i dialog med EU-kommisjonen om vilkårene for videre deltakelse i innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket. Innlemmelse av endringene i EU-regelverket i EØS-avtalen forutsetter samtykke fra Stortinget.

2.7 Høringen av forslaget

Klima- og miljødepartementet sendte 1. oktober 2024 på høring et høringsnotat med forslag til å lovfeste et nytt klimamål for 2035 i klimaloven. Høringsfristen ble satt til 1. januar 2025.

I høringsnotatet fremkommer det at regjeringen ønsket innspill på følgende forslag:

Regjeringen ønsker å lovfeste Norges nye klimamål under Parisavtalen, og foreslår at det fastsettes et klimamål for 2035 med et ambisjonsnivå innenfor spennet 55 prosent – 80 prosent reduksjon i utslipp sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Målet skal være økonomidekkende og regjeringen foreslår at målet kan gjennomføres ved utslippsreduksjoner nasjonalt, deltakelse i EUs kvotesystem og kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EØS under Parisavtalens artikkel 6. Regjeringen er også åpen for et fortsatt klimasamarbeid med EU, men det er avhengig av innretningen på framtidig EU-regelverk. Det foreslås at addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren regnes inn mot måloppnåelsen.

For å få belyst grundig kostnads- og nytteeffekter ved ulike ambisjonsnivå ber regjeringen særskilt om synspunkter på hvilket ambisjonsnivå et nytt klimamål bør ha og hvorfor, inkl. om konsekvensene av måltallet, innenfor det brede spennet 55 prosent – 80 prosent utslippsreduksjon innen 2035. Det bes også om høringsinstansenes syn på om målets utforming bør beskrives nærmere i lovteksten for å klargjøre innhold og forutsetninger, for eksempel slik det gjøres for klimamålet for 2050 i lovens § 4.

Regjeringen ber om innspill på hvordan ambisjoner og innenlandske utslippsreduksjoner og omstilling kan rammes inn på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. Det bes om innspill på om Norge bør ha et delmål om innenlandske ambisjoner, og hvordan dette eventuelt bør formaliseres, herunder fordeler og ulemper ved et eventuelt delmål og andre ulike løsninger.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arkeologisk museum, Universitetet i Stavanger
Artsdatabanken
Bioteknologirådet
Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Direktoratet for byggkvalitet
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD)
Fiskeridirektoratet

Folkehelseinstituttet
Forbrukerklageutvalget
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forsvarsbygg
Havforskningsinstituttet
Havindustriilsynet
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Sørøst-Norge
Jernbanedirektoratet
Klagenemnda for miljøinformasjon
Konkurransetilsynet
Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo
Kulturrådet
Kystvakten
Kystverket
Landbruksdirektoratet
Luftfartstilsynet
Mattilsynet
Meteorologisk institutt
Miljødirektoratet
Naturhistorisk museum, Universitetet i Oslo
Norges forskningsråd
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
Norsk polarinstitutt
NTNU Vitenskapsmuseet
Politidirektoratet
Regelrådet
Riksantikvaren
Sjøfartsdirektoratet
Skattedirektoratet
Sokkeldirektoratet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens kartverk
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Statistisk sentralbyrå (SSB)
Statsbygg
Statsforvalterne
Sysselmasteren på Svalbard
Tolletaten
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Universitetsmuseet i Bergen, Universitetet i Bergen
Økokrim
Norges institusjon for menneskerettigheter

Sametinget	ForUM
Kommunene	Forum for miljøteknologi
Fylkeskommunene	Forum for natur og friluftsliv
	Forum for utvikling og miljø
	Framtiden i våre hender
Avinor AS	Fridtjof Nansens Institutt
Bane NOR SF	Friluftsrådenes landsforbund
Enova SF	Gartnerhallen SA
Innovasjon Norge	Greenpeace
Nye Veier AS	Hafslund AS
SINTEF	Handel og Kontor i Norge
Statkraft	Handelshøyskolen BI
Statnett SF	Hovedorganisasjonen Virke
Statskog SF	Hurtigruten AS
Svalbards Miljøvernfond	Huseierne
	Industri Energi
A/S Norske Shell	Islamsk Råd Norge
Abelia	Kirkens bymisjon
Advokatforeningen	Kirkens Nødhjelp
AF-gruppen	Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund
Akademikerne	Klimarealistene
Animalia	Kornbøndernes interesseorganisasjon
Asplan Viak AS	KS – Kommunesektorens organisasjon
Attac Norge	Kystrederiene
Avfall Norge	Kystskogbruket
Besteforeldrenes klimaaksjon	La humla suse
Bivdu	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Bjerknessenteret for klimaforskning	Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
Boligbyggelaget USBL	LNU – Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Bygg og Bevar	Maskinentreprenørenes forbund
Byggenæringens landsforening	Matmerk
Byggevareindustriens forening	Mediebedriftenes landsforening
Byggfakta AS	Mellomkirkelig råd/Den norske kirke/Kirkerådet
Byggmesterforbundet	Miljøstiftelsen Bellona
Caritas	Miljøagentene
Changemaker	Motvind Norge
CICERO Senter for klimaforskning	Nasjonalforeningen for folkehelsen
COWI AS	Nasjonalt nettverk for botaniske hager, Natur- historisk museum
Den norske Helsingforskomité	Natur og ungdom
Den norske turistforening	Naturvernforbundet
Det norske veritas – DNV GL	Nelfo
Drivkraft Norge	Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid
Entreprenørforeningen – Bygg og anlegg	Nettverk for rettferdig gjeldspolitik
Esso Norge AS	NHO Logistikk og Transport
Fagpressen	NHO Luftfart
Fellesforbundet	NHO Mat og drikke
Finans Norge	NHO Reiseliv
Fiskebåt	NHO Sjøfart
FN-sambandet	NHO Transport
Fokus Kvinner	NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
Foreningen fredet	NOAH – for dyrs rettigheter
Fornybar Norge	Nofima AS
Forskningsstiftelsen Fafo	Norcem AS
Fortidsminneforeningen	Norconsult AS
Fortum Oslo Varme AS	

Nord universitet	Norsk villreinsenter Sør
Norges astma- og allergiforbund	Norsk zoologisk forening
Norges Automobil-Forbund (NAF)	Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL)
Norges bilbransjeforbund	Norske felleskjøp SA
Norges bondelag	Norske havner
Norges bygg- og eiendomsforening	Norske landbrukstjenester
Norges fiskarlag	Norske reindriftsamers landsforbund
Norges handelshøyskole	Norske sjømatbedrifters landsforening
Norges Handikapforbund	NORSKOG
Norges jeger- og fiskerforbund	Nortura SA
Norges Kristne Råd	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Norges kulturvernforbund	Næringslivets NOx-fond
Norges Kvinne- og familieforbund	Odfjell Oceanwind
Norges kystfiskarlag	Oslo katolske bispedømme
Norges Lastebileier-Forbund	OsloMet – storbyuniversitetet
Norges miljøvernforbund	Plan International Norge
Norges pelsdyrslag	Rambøll Norge AS
Norges rederiforbund	Redd Barna
Norges skogeierforbund	Regnskogfondet
Norsk almenningsforbund	Røde Kors
Norsk bioenergiforening (NoBio)	Rådgivende ingeniørers forening
Norsk bonde- og småbrukarlag	SABIMA – Samarbeidsrådet for biologisk mang- fold
Norsk byggtjeneste AS	Sahara Forest project
Norsk eiendom	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Norsk elbilforening	Samerådet
Norsk fjernvarme	Samfunnsbedriftene
Norsk forening for fartøyvern	Sjømat Norge
Norsk forening mot støy	Skattebetalerforeningen
Norsk friluftsliv	Småkraftforeninga
Norsk gartnerforbund	Spire – Utviklingsfondets ungdom
Norsk gjenvinning AS	Standard Norge
Norsk Hydro ASA	Stavanger maritime museum
Norsk industri	Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum
Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Norsk institutt for luftforskning	Stiftelsen Miljøfyrtårn
Norsk institutt for naturforskning	Stiftelsen Miljømerking
Norsk institutt for vannforskning	TINE SA
Norsk Journalistlag	Transportøkonomisk institutt
Norsk Klimastiftelse	Treindustrien
Norsk kommunalteknisk forening	Tromsø Museum, Universitetsmuseet
Norsk kulturarv	TYR Norsk kjøttfeavlslag
Norsk landbruksrådgiving	Unicef
Norsk landbrukssamvirke	Unio
Norsk maritimt museum	Utmarkskommunenenes sammenslutning
Norsk olje og gass	Utviklingsfondet
Norsk ornitologisk forening	Vellenes fellesorganisasjon
Norsk plantevernforening	Veidekke ASA
Norsk presseforbund	Vitenskapskomiteen for mat og miljø
Norsk Redaktørforening	WWF-Norge
Norsk sau og geit	Yara Norge AS
Norsk vann BA	YMCA-RGE og KFUK-KFUM
Norsk varme	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Norsk varmepumpeforening	ZERO – Zero Emission Resource Organisation
Norsk villreinsenter Nord	

Departementet mottok høringssvar med merknader fra 188 instanser:

Fiskeridirektoratet
Havforskningsinstituttet
Helsedirektoratet
Jernbanedirektoratet
Kulturdirektoratet
Kystverket
Miljødirektoratet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Norges vassdrags- og energidirektorat
Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
SINTEF og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Sokkeldirektoratet
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå (SSB)
Statsbygg
Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Rogaland
Statsforvalteren i Trøndelag
Universitetet i Oslo

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Såmediggi – Sametinget

Asker kommune
Bergen kommune
Elverum kommune v/formannskapet
Frøya kommune
Færder kommune
Grong kommune
Gulen kommune
Halden kommune
Harstad kommune
Indre Østfold kommune
Kristiansand kommune
Kvinesdal kommune
Larvik kommune
Lillestrøm kommune
Moss kommune
Nannestad kommune
Oslo kommune
Sandefjord kommune
Stavanger kommune
Tromsø kommune
Trondheim kommune
Tønsberg kommune
Ullensaker kommune
Valle kommune

Akershus fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Innlandet fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Rogaland fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Lofotenrådet interkommunalt politisk råd
Statkraft AS
Statnett SF

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Besteforeldrenes klimaaksjon
Biogass Norge
Changemaker
CICERO
Cloudberry Clean Energy ASA
Electric snow scooter AS
Finans Norge
Fornybar Norge
Forum for utvikling og miljø
Framtiden i våre hender
GoV GoV
Greenpeace
Grønn Byggallianse/Norsk Eiendom
Hafslund AS
Helen Hartel Rådgivning AS
Industri- og Næringspartiet
Ingeniører Uten Grenser Norge
Internasjonal kvinnelige for fred og frihet, WILPF Norge
Juridisk klimaforening
KFUK-KFUM Global
Kirkens Nødhjelp
Kirkerådet
Klimapartnere Vestland
Klimarealistene
Kommunenettverk for klimaomstilling
KS – Kommunesektorens organisasjon
Kystrederiene
Lavrentius Holding AS
Liberalistene Rogaland
LO Norge
Maritime CleanTech
Miljøstiftelsen Bellona
Motvind Norge
Naturvernforbundet
NHO Luftfart
NHO Transport

NITO – Norges Ingeniør- og Teknolog-organisasjon	Standard Norge
NOAH – for dyrs rettigheter	Syklistforeningen
NORCE	Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Norges Blindeforbund	Treindustrien
Norges Bondelag	Ung bærekraft
Norges Fiskarlag	UNICEF Norge
Norges Skogeierforbund	Unio
Norscan Partners AS	Veidekke ASA
Norsk Bioenergiforening	Vestlandsforskning
Norsk Fjernvarme	WoodWorks! Cluster
Norsk Hydro	WWF Verdens naturfond
Norsk Hydrogenforum	ZERO
Norsk Industri	Å Energi AS
Norsk klimastiftelse	46 privatpersoner
Norsk Varme	Følgende instanser svarte at de ikke hadde merker:
Norsk Varmepumpeforening	
NORSKOG	Justis- og beredskapsdepartementet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	
Offshore Norge	Direktoratet for byggkvalitet
Oil Change International	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)
Opplysningskontoret for egg og kjøtt (MatPrat)	
Planet 2030 – Raufoss Industripark	Havtil
Protect Our Winters Norge	Nye Veier AS
Redd Barna	Sjøfartsdirektoratet
Regnskogfondet	Statens arbeidsmiljøinstitutt
Røde Kors	Statens kartverk
Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)	
Samfunnsbedriftene	4 privatpersoner
Sirk Norge	
Skift – næringslivets klimaledere	
Skognæringa Kyst SA (del av Kystskogbruket)	
Spire	

3 Et klimamål for 2035

3.1 Klimamålet for 2035 er et rettferdig og ambisiøst bidrag i tråd med 1,5 grader

Det følger av Parisavtalen at alle land skal melde inn nye nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål) i 2025, og det oppfordres til at målene skal gjelde for perioden 2031–2035. Landenes nye klimamål vil utgjøre en progresjon fra forrige mål og reflektere landets høyest mulige ambisjon. Målet skal også gjenspeile partens felles, men differensierte ansvar og respektive muligheter sett i lys av ulike nasjonale omstendigheter. Partene har i flere beslutninger etter at Parisavtalen ble vedtatt, oppfordret landene til å øke sine klimaambisjoner og sørge for at deres bidrag er i tråd med å begrense global oppvarming til 1,5 grader, inkludert i den globale gjennomgangen som landene skal se hen til i utformingen av sine klimamål. Utover dette gis det ikke konkrete føringer på hva et rettferdig og ambisiøst bidrag under Parisavtalen er, og det er opp til landene selv å vurdere dette ut fra sine nasjonale omstendigheter. Det internasjonale regelverket gir dermed ikke et fasitsvar eller en bestemt referanseverdi for hva som er et lands rettferdige og ambisiøse bidrag.

For å vurdere hva som er et rettferdig og ambisiøst bidrag for Norge, tas det utgangspunkt i Parisavtalens rettslige krav og føringer og til vitenskapen. Særlig relevant er de globale milepælene for utslippsreduksjoner som fremkommer av funnene i FN's klimapanelers rapporter (se nærmere beskrivelser i proposisjonens punkt 2.2). Disse har også partene til Parisavtalen gjentatt i den globale gjennomgangen. Det finnes også andre vitenskapelige rapporter om behov for utslippsreduksjoner globalt eller regionalt, eller hva som trengs av utslippsreduksjoner i viktige sektorer for å oppfylle Parisavtalens temperaturmål. I vurderinger av rettferdighetshensyn bør det tas hensyn til hvilke ressurser landet har til å bidra med høye ambisjoner i det internasjonale klimaarbeidet. I vurderingen av hva som er landets høyeste mulige ambisjon må det også tas med betraktninger om nasjonale forutsetninger og forhold.

Norge er et rikt land med betydelige ressurser som bør ha et bidrag med høye ambisjoner i klimapolitikken. Et nytt klimamål for Norge bør ligge over det globale snittet av utslippsreduksjoner som må til innen 2035 for å begrense den globale temperaturøkningen til 1,5 grader.

Regjeringen foreslår at Norges nye klimamål for 2035 er å redusere utslippene med minst 70–75 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Dette ambisjonsnivået vurderes å være i tråd med Parisavtalens prinsipper om progresjon fra forrige mål og høyeste mulige ambisjon. Klimamålet som foreslås lovfestet vil ligge godt over snittet for globale milepæler som fremkommer av funnene i FN's klimapanelers rapporter, og vurderes å være et rettferdig og ambisiøst bidrag i tråd med å begrense global oppvarming til 1,5 grader.

Et klimamål om å redusere utslippene med minst 70–75 prosent i 2035 er trolig også i nærheten av det klimamålet EU-kommisjonen vil foreslå for EU. Det er ventet at Kommisjonen vil foreslå at EU skal lovfeste et klimamål om å redusere netto-utslippene med minst 90 prosent innen 2040. 2040-målet vil, når dette er vedtatt, danne grunnlag for EUs nasjonalt fastsatte bidrag for 2035, og EU-kommisjonen vil så foreslå et nytt klimamål under Parisavtalen for 2035 som avledes fra deres klimamål for 2040. Trekker EU-kommisjonen en rett linje fra deres klimamål for 2030 til deres forslag om mål for 2040 (90 prosent), vil klimamålet til EU for 2035 trolig være å kutte utslippene med om lag 72,5 prosent. EUs klimamål inkluderer alt opptak fra skog- og arealbrukssektoren, et såkalt netto-mål. EUs måltall ville derfor vært noe lavere med samme tilnærming til skog- og arealbrukssektoren som Norge har (se omtale av norsk tilnærming i proposisjonens punkt 3.5). Et nytt norsk klimamål for 2035 på minst 70–75 prosent vil med andre ord være i tråd med det som er ventet ambisjonsnivå i EU i 2035.

Om man trekker en rett linje mellom Norges allerede lovfestede klimamål for 2030 og 2050, så gir det et ambisjonsnivå på i underkant av ca. 65 prosent i 2035. Ambisjonsnivået i målet som er foreslått vil dermed gi en brattere nedgang i utslippene enn en lineær utvikling.

Klimaloven legger ikke føringer for hvordan målet for 2035 skal nås. Det er opp til den til enhver tid sittende regjering og Storting. Regjeringen legger parallelt med forslaget til nytt klimamål for 2035, fram en stortingsmelding om klima, som gir retningen for hovedlinjene i klimapolitikken fram mot 2035 i lys av at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Regjeringens klimastatus og -plan legges fram årlig og er et verktøy for å følge opp planlagt politikk og vurdere behovet for å gjøre årlige oppdateringer i klimaplanen gjennom politikktutvikling og justeringer av virkemidler for å nå klimamålene.

I punktet om økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget redegjøres det for kostnader av det foreslåtte klimamålet.

3.2 Nasjonale utslippsreduksjoner og samarbeid med EU for å nå klimamålet for 2035

For å kunne sette et høyt ambisjonsnivå for nytt klimamål, vil Norge bruke en kombinasjon av nasjonale utslippsreduksjoner, samarbeid med EU og kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EU/EØS. Målet skal i hovedsak nås gjennom nasjonale tiltak og gjennom samarbeidet med EU.

Ifølge Parisavtalens artikkel 4.2 skal land gjennomføre nasjonale reduksjonstiltak med sikte på å nå de nasjonalt fastsatte bidragene. Utslippsreduksjoner nasjonalt vil utgjøre en viktig del av hvordan Norge vil gjennomføre klimamålet for 2035. Norge har over flere tiår innført en rekke klimatiltak- og virkemidler, og regjeringen vil fortsette å fremme en ambisiøs klimapolitikk for å kutte utslipp i Norge. Disse tiltakene og virkemidlene bidrar, og vil fortsette å bidra til utslippsreduksjoner fram mot 2035, og dermed til at Norge kan nå sitt nye klimamål under Parisavtalen. Regjeringen legger, og vil fortsette å legge til rette for betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt fram mot 2035, for å sikre nødvendig omstilling til lavutslippssamfunnet.

Regjeringens ambisjon er at mest mulig av utslippsreduksjonene for å nå 2035-målet skal skje nasjonalt og gjennom samarbeidet med EU. Der som utviklingen blir slik som regjeringen nå anslår vil over 90 prosent av utslippsreduksjonene for å nå det foreslåtte klimamålet på minst 70 til 75 prosent i 2035 skje nasjonalt og gjennom samarbeidet med EU, se nærmere omtale i proposisjonens punkt 4. Anslaget er basert på framskrivninger av norske utslipp, effekten av regjeringens vedtatte og planlagte politikk, og Norges del-

takelse i EUs kvotesystem. Disse anslagene vil kunne endres over tid, og vil avhenge av endelig oppgjørsmekanisme med EU.

Norge skal fortsette å kutte utslipp og styrke opptak hjemme, og legge til rette for en gradvis omstilling til lavutslippssamfunnet i 2050. Fremskrivningene og effekten av regjeringens vedtatte og planlagt politikk i Klimastatus og -plan, viser at norske utslipp er på god vei nedover, og på trend mot utslippsmålet for 2050.

Norge har lenge hatt et tett samarbeid med EU i klimapolitikken. Siden 2008 har Norge vært tilsluttet det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter gjennom EØS-avtalen. Kvotesystemet er innlemmet i EØS-avtalens bindende deler. Det gjør at framtidige versjoner av dette regelverket også forutsettes innlemmet i EØS-avtalen. Deltakelsen i kvotesystemet vil være et av hovedvirkemidlene for å oppfylle Norges klimamål for 2035, og det vil tas hensyn til Norges deltakelse i kvotesystemet i vurderingen av måloppnåelsen.

Siden 2019 har EU, Island og Norge hatt en klimaavtale med EU, som innebærer at Norge og Island deltar i EUs innsatsfordelingsforordning og forordningen for skog- og arealbruk. Denne klimaavtalen gjelder bare samarbeid om klimamålet for 2030 og regelverket som er utformet for perioden 2021–2030. Gjennom EUs Klar for 55-pakke ble det gjort endringer i blant annet kvotesystemet, innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket for å innrette regelverkene mot oppfyllelsen av EUs forsterkede klimamål for 2030. Endringene i kvotesystemet (EU ETS) er innlemmet i EØS-avtalen, men Island og Norge er fremdeles i dialog med EU-kommisjonen om vilkårene for videre deltakelse i innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket.

En eventuell ny klimaavtale med EU for perioden etter 2030 må inngås særskilt når de aktuelle regelverkene er utformet. En slik avtale vil kreve Stortingets samtykke før den kan inngås. EU arbeider nå med å fastsette klimamål for perioden etter 2030, og først når det er klart vil EU-kommisjonen foreslå nye klimaregelverk. Det forventes at EU-kommisjonen i løpet av 2026 vil legge fram forslag til nye klimaregelverk for perioden etter 2030. Før de nye regelverkene vedtas må EU-kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet bli enige om hvordan de endelige regelverkene skal se ut. Det vil altså ta flere år før vi vet hvordan EUs klimaregelverk for perioden etter 2030 blir. Det kan da gjøres en konkret vurdering om Norge skal og bør delta i regelverkene og en dialog om en ny klimaavtale med

EU for perioden etter 2030 kan starte. Det er ikke sikkert at dagens struktur og avgrensninger i EUs klimaregelverk med klimakvotestystemet, innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket vil videreføres etter 2030.

Det er regjeringens intensjon å fortsette klimasamarbeidet med EU (også utover deltakelse i kvotestystemet) i gjennomføringen av det nye klimamålet for 2035 under Parisavtalen, men det må foretas en konkret vurdering av de nye klimaregelverkene når disse foreligger. Det åpnes derfor for at også klimamålet for 2035 kan oppfylles i samarbeid med EU. Dette er også i tråd med klimalovens § 1 som sier at loven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.

3.3 Bruk av fleksible mekanismer under Parisavtalen

Ifølge Parisavtalens artikkel 4.2 skal land gjennomføre nasjonale reduksjonstiltak med sikte på å nå de nasjonalt fastsatte bidragene. Parisavtalens artikkel 6 er etablert for at landene gjennom frivillig samarbeid kan gi rom for høyere ambisjoner i sine utslippsreduksjons- og tilpasningstiltak. For å kunne sette et høyt ambisjonsnivå for 2035-målet vil Norge bruke en kombinasjon av nasjonale utslippsreduksjoner, samarbeid med EU og kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EU/EØS. Klimamålet for 2035 skal i hovedsak nås gjennom nasjonale tiltak og gjennom samarbeid med EU. Regjeringen mener at Norge kan sette en høyere ambisjon for sitt klimamål ved å åpne for samarbeid, enn om Norge måtte gjennomføre klimamålene kun gjennom nasjonale utslippsreduksjoner. I gjennomføringen av klimamålet for 2035 åpner regjeringen derfor for at Norge kan samarbeide om utslippsreduksjoner i andre land også utenfor EU/EØS-området under Parisavtalens artikkel 6.

Land som deltar i samarbeid under Parisavtalens artikkel 6, må legge til eller trekke fra de tonn som selges eller kjøpes til de utslippstallene som fremkommer av nasjonale utslippsregnskap; såkalt «korresponderende justering». Samarbeid under artikkel 6 kan også gi et viktige finansieringsbidrag til utslippsreduksjoner og omstilling. FN-mekanismen i artikkel 6.4 krever et obligatorisk økonomisk bidrag til FNs tilpasningsfond. Land som avtaler samarbeid direkte seg imellom, er også sterkt oppfordret til å sette av midler til finansiering av tilpasningstiltak. Mange utviklingsland etterspør denne typen samarbeid.

Norge har tradisjon for samarbeid om utslippsreduksjoner. Under Kyotoprotokollen gjennomførte Norge forpliktelsene for 2008–2020 nesten fullt ut gjennom nasjonale tiltak og samarbeid med EU gjennom deltakelse i kvotestystemet. I tillegg ble det brukt noen få utslippsreduksjoner fra land utenfor EU/EØS-området for å sikre måloppnåelse. Norge brukte også utslippsreduksjoner fra land utenfor EU/EØS-området til å overoppfylle forpliktelsene for den første perioden under Kyotoprotokollen (2008–2012). Norske virksomheter står for et betydelig netto kjøp av kvoter fra Europa innenfor EUs kvotestystem for perioden 2021–2030, noe som vil bli reflektert gjennom oppgjørsregel for kvoter som kan brukes under Parisavtalen, jf. omtale under.

3.4 Vurdering av måloppnåelse

Når Norge skal beregne oppfyllelsen av et klimamål under Parisavtalen, er utgangspunktet utslipp og opptak fra norsk territorium. Samtidig åpner Parisavtalen for at land kan samarbeide om å kutte utslipp gjennom avtalens artikkel 6. Når det skal vurderes om et land har oppfylt klimamålet sitt, må det tas hensyn til effektene av slikt samarbeid. For Norge kompliseres dermed vurdering og rapportering på måloppnåelse under Parisavtalen og klimaloven av at vi samarbeider med EU, siden måloppnåelsen dokumenteres gjennom en bokføring av netto flyt av kvoter fra samarbeidet i tillegg til de tallene som kan leses direkte ut av utslippsregnskapet.

EU og Norge har separate mål under Parisavtalen. Det må derfor gjennomføres et mellomstatlig oppgjør mellom EU og Norge som reflekterer klimaeffekten av samarbeidet og sikrer konsistent utslippsrapportering til FN. Dette oppgjøret skal ta hensyn til utslippsreduksjoner som Norge utløser i EU og motsatt, for å sikre at det ikke oppstår dobbelttelling av utslippsreduksjoner i rapporteringen fra hhv. EU og Norge. Når vi vurderer måloppnåelse under Parisavtalen, må vi også regne inn utslippsreduksjonene som er gjort utenfor Norge, enten gjennom deltakelse i EUs kvotestystem, øvrig samarbeid med EU eller kjøp av utslippsreduksjoner fra land utenfor EU/EØS-området under Parisavtalens artikkel 6. Det må særlig avklares hvordan klimaeffekten av norsk deltakelse i EUs kvotestystem skal fordeles mellom EU og Norge, det vil si hvilken kvotemengde Norge er ansvarlig for i rapporteringen. I tillegg må det, dersom Norge også etter 2030 deltar i EUs øvrige klimaregelverk, avklares hvordan det

ved vurdering av måloppnåelse skal tas hensyn til effekten av samarbeid under disse regelverkene.

Et slikt oppgjør mellom EU og Norge må følge bokføringsreglene om overføring av utslippsenheter mellom land i Parisavtalens artikkel 6. Hvordan dette oppgjøret mellom EU og Norge skal skje må avklares med EU. Resultatet, dvs. hvordan klimasamarbeidet med EU bidrar til Norges måloppnåelse under Parisavtalen, er usikkert fram til en slik avklaring har funnet sted.

Bokføringsreglene under Parisavtalens artikkel 6 innebærer at det må etableres en form for utslippsbudsjett for gjennomføringsperioden. Dette kan ta utgangspunkt enten i en målbane («trajectory») som gir et utslippsbudsjett for perioden 2021–2030 eller i gapet mellom målet og faktiske utslipp i målåret ganget med antall år i gjennomføringsperioden. Ved fortsatt klimasamarbeid med EU etter 2030 er en mulighet for Norge å fastsette en målbane med utgangspunkt i EUs regelverk, som i dag etablerer budsjetter for hvert land under innsatsfordelingen og for kvotesystemet for de deltagende land samlet. EUs klimaregelverk er under videreutvikling for å kunne gjennomføre mål for perioden etter 2030. Norge vil redegjøre for bruk av bokføringsreglene i en egen rapport til FN som kreves for at land kan bokføre bidrag fra Artikkel 6 under Parisavtalen.

Under Kyotoprotokollen (2008–2020) hadde EU og Norge en slik oppgjørsordning for å reflektere klimaeffekten av norsk deltakelse i EUs kvotesystem. Oppgjørsreglene med EU er sentrale for å kunne si hvor langt et samarbeid med EU tar oss mot å nå vårt klimamål under Parisavtalen. Da oppgjørsreglene for 2021–2030 ennå ikke er avklart med EU, gir dette en usikkerhet for måloppnåelsen i et slikt samarbeid. Samtidig er det god grunn til å tro at norske bedrifter – gjennom samarbeidet under EUs kvotesystem – bidrar til større utslippsreduksjoner i EU enn hva som kan oppnås bare nasjonalt. Disse utslippsreduksjonene vil kunne reflekteres i norsk bokføring og rapportering under Parisavtalen. Deltakelsen i kvotesystemet forventes å gi et betydelig bidrag til norsk måloppnåelse i 2030 og 2035 slik den gjorde for forpliktelsene for 2008–2012 og 2013–2020 under Kyotoprotokollen.

Det er ventet at den samlede kvotemengden i det europeiske kvotesystemet vil reduseres kraftig framover. Det er ikke tatt beslutninger om perioden etter 2030, men videreføring av dagens reduksjonsregler ville medført at kvotemengden vil være netto null før 2040 for de utslippene som i dag omfattes. Usikkerheten rundt EUs klima-

regelverk for perioden etter 2030, herunder hvilke utslipp som vil inngå i EUs kvotesystem og hvor store samlede kutt EU-klimaregelverket vil legge opp til, gjør at det er vanskelig å indikere hvor store kutt som må gjennomføres enten i sektorer uten kvoteplikt i Norge eller gjennom kjøp av utslippsreduksjoner i andre land utenfor EU/EØS-området under Parisavtalens artikkel 6, for at Norge samlet skal nå målet for 2035. Dette vil selvsagt også avhenge av hvilket måltall EU beslutter som sitt nasjonalt fastsatte bidrag, som vil være styrende for hvordan EU innretter sitt regelverk og kvotemengde.

3.5 Skog- og arealbrukssektoren i klimamål for 2035

Dagens mål for 2030 under Parisavtalen er et økonomidekkende mål, som omfatter alle sektorer og klimagasser. Et nytt norsk klimamål under Parisavtalen må også være økonomidekkende, og inkludere skog- og arealbrukssektoren. Det er imidlertid flere ulike måter å regne inn utslipp og opptak fra skog- og arealbruk.

Flere land inkluderer opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren i målet på linje med andre sektorer. Forenklet betyr det at de regner inn hele netto-opptaket fra skog- og arealbruk. EU regner inn skog- og arealbruk på denne måten både i basis- og målår. Mange andre land regner inn opptak og utslipp fra skog- og arealbruk separat fra andre utslippsreduksjoner, ved å sammenligne med et historisk eller framadskuende referansenivå.

I henhold til Parisavtalen skal partene til avtalen legge fram nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år som vil utgjøre en progresjon fra gjeldende mål under Parisavtalen og som uttrykker partens høyeste mulige ambisjonsnivå. Det vil derfor ikke være i tråd med Parisavtalen dersom Norge går over til å telle med skog fullt ut i 2035, uten samtidig å øke måltallet tilsvarende slik at regnemåten for skog ikke får betydning for ambisjonsnivået.

I Norge er skog- og arealbrukssektoren en svært stor sektor i absolutte tall. For eksempel lå netto-opptak i sektoren på 13,7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2022, noe som tilsvarte nesten 30 prosent av Norges totale utslipp av klimagasser. Forvaltet skog står for det største opptaket, og netto-opptak i skogen var på 17,9 millioner tonn i 2022.

Utslippene fra arealbruksendringer har vært om lag 2,8 millioner tonn de siste årene, og de har

økt vesentlig siden 1990. Ifølge NIBIO viser nettoopptak i sektoren en nedadgående trend de neste to tiårene, men framskrivninger viser et økende nettoopptak i tiårene som deretter følger, uten ny politikk for å øke opptaket eller redusere utslippet.

Regjeringen forslår at det i Norges nye klimamål for 2035 er addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren som regnes inn mot måloppnåelsen. Det vil si effekten av nye tiltak på opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren. Det innebærer en videreføring av tilnærmingen som ligger til grunn for gjeldende klimamål for 2030. Den konkrete metoden for å regne inn addisjonelle utslipp og opptak i denne sektoren er ennå ikke avklart, men vil avklares raskt.

I dagens klimamål for 2030 som er meldt inn under Parisavtalen og lovfestet i klimaloven er det addisjonelle opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren som regnes inn mot måloppnåelsen. Dette er beskrevet i forarbeidene til endringer av klimaloven i forbindelse med at måltallet i 2030-målet ble økt (Prop. 107 L (2022–2023)). Det betyr at ikke alt nettoopptak fra skog- og arealbruk regnes inn i målet, kun addisjonelle opptak og utslipp, dvs. endringer i opptak eller utslipp som følge av ny politikk.

Det er flere grunner til at regjeringen foreslår å videreføre denne tilnærmingen. Skogopptaket har store svingninger på grunn av historisk aktivitet og aldersklasseeffekter (skogen vokser best rett før den blir hogstmoden da veksten stagnerer). Sektoren har også særlige utfordringer for metodikk og måling med store og til dels uforutsigbare årlige variasjoner i nettoopptak. Dette skyldes naturlige prosesser og stadige forbedringer i det nasjonale klimagassregnskapet. Erfaring viser at estimater for nivå og utvikling over tid justeres betydelig. Naturlige forhold kan, eventuelt sammen med endringer i avvirkning, gi store utslag fra år til år. Endringene i regnskapet for nettoopptak fra ett år til det neste har vært opptil drøyt 7 millioner tonn (2019 vs. 2020), tilsvarende 14 prosent av utslippene i 1990. Klimaendringene medfører i seg selv en betydelig usikkerhet om nettoopptak i skogen framover.

Det vil kunne bli krevende hvis Norge skulle gå over til et netto-mål der disse variasjonene inkluderes fullt ut i bokføringen mot måltallet i Norges klimamål. I motsetning til EU, kan usikkerheten om dette bety svært mye for Norge, fordi sektoren er langt større i Norge relativt sett enn i EU som helhet. Et mål med full innregning av bidraget fra sektoren vil være et mål der en vesentlig del av målet vil preges av forhold utenfor hva som følger av politikk og menneskelig påvirk-

ning, der måloppnåelse i betydelig grad kan avhenge av usikre faktorer som nedbør og tørke. Denne store usikkerheten i skog- og arealbrukssektoren vil være uheldig å ta med inn i bokføringen mot Norges klimamål. Denne usikkerheten er ikke spesiell for Norge, eksemplifisert ved at skog- og arealbrukssektoren i Finland har gått fra å stå for et betydelig nettoopptak til å bli en netto utslippskilde i løpet av få år, uten at dette var forutsett for relativt få år siden. Det er også klart ut fra klimalovens forarbeider at det lovfestede klimamålet for 2050 ikke er et netto-mål, og en endring i tilnærming vil da ikke være konsistent med dette målet.

Nye tiltak for økt opptak og reduserte utslipp kan styrke nettoopptaket i sektoren vesentlig. Regjeringen tar sikte på å realisere et positivt bidrag til måloppnåelsen i 2035 fra skog- og arealbrukssektoren.

3.6 Merknader fra høringsinstansene

3.6.1 Ambisjonsnivå

Majoriteten av høringsinstansene som kommenterer på ambisjonsnivå ønsker at Norge skal ha et klimamål for 2035 i øvre del av høringens skiserte spenn på 55 prosent – 80 prosent utslippsreduksjoner. Dette gjelder særlig høringsinstanser som ikke er privatpersoner. Ikke alle høringsinstansene kommenterer ambisjonsnivå i sine høringssvar.

Rundt en tredjedel av høringsinstansene mener at Norge bør ha et overordnet ambisjonsnivå om minst 80 prosent utslippsreduksjoner innen 2035. Dette inkluderer kommuner (f.eks. *Harstad* og *Trondheim*), fylkeskommuner (f.eks. *Agder* og *Troms*), statsforvaltere (f.eks. i *Rogaland* og *Trøndelag*), universiteter og forskningsinstitusjoner (f.eks. *SINTEF/NTNU* og *CICERO*), direktorater (f.eks. *Jernbanedirektoratet* og *Kulturdirektoratet*), bransjeorganisasjoner (f.eks. *Fornybar Norge* og *Norsk Bioenergiforening*), miljøorganisasjoner (f.eks. *Naturvernforbundet* og *Framtiden i Våre hender*), andre ikke-statlige organisasjoner (f.eks. *Redd Barna* og *Kirkens Nødhjelp*), kraftselskaper (*Statkraft AS* og *Hafslund*), private virksomheter og sammenslutninger fra næringslivet (f.eks. *Skift – næringslivets klimaledere* og *Planet 2030 – Raufoss Industripark*), aktører med særlig juridisk kompetanse (*Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Advokatforeningen*) og enkelte andre høringsinstanser

Mange av disse høringsinstansene viser til Miljødirektoratets anbefaling om at Norge bør ha

som mål å redusere utslipp av klimagasser med minst 80 prosent i 2035. Begrunnelser som går igjen blant disse høringsinstansene er at minst 80 prosent utslippsreduksjoner vil være et uttrykk for Norges høyest mulige ambisjon; at Norges klimamål må ta utgangspunkt i klimavitenskapen, Parisavtalen og målsettingen om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5-grader; samt Norges historiske ansvar og kapasitet som et rikt industriland. Flere høringsinstanser mener også at dette vil ivareta menneskerettslige forpliktelser på en god måte, herunder *Amnesty International*, *NIM* og *Redd Barna*.

Flere høringsinstanser uttrykker at de støtter et ambisiøst klimamål for 2035 uten å angi et konkret måltall. *Fiskeridirektoratet*, *Vestlandsforskning* og *Syklistforeningen* ønsker høyest mulig ambisjon. *Kirkerådet*, *NITO*, *NMBU*, *Unio* og *Oslo kommune* ønsker et mål øverst i det skisserte spennet. *Finans Norge*, *Norges bondelag* og *Statsforvalteren i Innlandet* vektlegger at målet må være ambisiøst nok til at det passer som stasjon på veien til netto null i 2050 og er i tråd med det langsiktige målet i klimaloven. *Kristiansand kommune* og *Tromsø kommune* vektlegger at Norges klimamål må være i overensstemmelse med målsettingen om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. *Havforskningsinstituttet*, *Røde kors* og *Valle kommune* uttrykker at de ønsker en høy ambisjon. *Frøya kommune*, *Grong kommune*, *Lofoten interkommunale råd* og *Norges fiskarlag* uttrykker at de ønsker et forsterket klimamål.

Grønn byggallianse og *Norsk eiendom* ønsker et klimamål på 75 prosent, mens *Biogass Norge* ønsker et klimamål på 70–80 prosent.

Flere arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger er opptatt av at Norges nye klimamål må være forenlig med EUs ambisjonsnivå for å legge til rette for fortsatt samarbeid på klimaområdet og peker derfor på et ambisjonsnivå rundt 70–75 prosent.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) uttaler at ideelt sett hadde Norge gått fullt og helt inn i EUs kollektive klimaforpliktelse og trukket vår egen innmelding til Parisavtalen, slik våre naboland og øvrige EU-land gjør. Gitt at dette ikke skjer, uttaler NHO videre at Norges nye klimamål for 2035 må legges nært opp til EUs klimamål for 2035, og viser til at EU-kommisjonen er forventet å lande på et mål i intervallet 70–75 prosent utslippsreduksjon i 2035 sammenlignet med 1990-nivå. *NHO luftfart* stiller seg bak uttalelsen. *NHO transport* slutter seg også til uttalelsen, men poengterer at så lenge Norge ikke er medlem av EU, er det naturlig at vi også tar ansvar for å sette egne klimamål.

Akademikerne uttaler også at Norge må harmonisere vårt utslippsreduksjonsmål med EU og peker på 70–75 prosent utslippsreduksjoner innen 2035.

LO støtter Miljødirektoratets anbefaling om å melde inn et mål om å redusere utslipp i 2035 tilsvarende minst 80 prosent av nasjonale utslipp i 1990 til FN, men poengterer samtidig at *LO* forventer at Norge som minimum setter et mål som er tett opp til EUs forventede klimamål for 2035, som anslås å lande i intervallet 70–75 prosent utslippsreduksjon i 2035 sammenlignet med 1990-nivå.

Flere andre høringsinstanser er også opptatte av at Norges nye klimamål må være forenlig med EUs ambisjonsnivå.

SSB mener at målet bør være forenlig med et fortsatt samarbeid med EU om energi- og klimapolitikken, og peker på at foreløpige beregninger viser at et 2040-mål på mellom 88 og 95 prosent kutt fra 1990-nivå, innebærer et 2035-mål på mellom 71 og 80 prosent kutt.

Norsk industri uttaler at Norges nye klimamål for 2035 bør legges nært opp til EUs klimamål for 2035, men mener også at det vil være utfordrende å gå helt til 75 prosent reduksjon i klimamålet i 2035. *Norsk Industri* foreslår derfor en nasjonal målsetting på 60–65 prosent målt mot 1990.

NORSKOG mener at Norges ambisjonsnivå for et 2035-mål bør være på linje med EU-landenes og Storbritannia.

Å Energi og *Treindustrien* uttaler at Norges ambisjonsnivå for et 2035-mål bør være på linje med EU, og dette tilsier opp mot 80 prosent.

Noen høringsinstanser oppgir et større spenn. Dette gjelder eksempelvis *Sametinget*, *KS* og *Samfunnsbedriftene*.

Sametinget uttaler at det lyder fornuftig å sette klimamålet for 2035 et sted imellom 65–75 prosent, forutsatt at disse utslippsreduksjonene også har en entydig global effekt. Høringssvaret viser til vurderingene som kommer fram i høringsnotatet knyttet til nytte og kostnader av forslaget om norsk klimamål, og den usikkerheten som gjelder framover om både teknologisk utvikling og en bærekraftig utvikling, herunder økonomi. Samtidig påpekes det at målsettingen om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader er særskilt viktig for det samiske folk, som urfolk, inuitter, og andre folk, som lever og bor i Arktis, der temperaturen øker 3–4 ganger så fort som det globale gjennomsnittet.

KS uttaler at Norges nye klimamål for 2035 må utgjøre en troverdig opptrapping av både innenlandske klimatiltak i tråd med målet om å bli et lavutslippssamfunn og et samlet norsk bidrag til å

nå det globale målet om netto null utslipp i 2050. En troverdig opptrapping tilsier at det samlede målet for utslippsreduksjoner som meldes inn til FN må ligge i intervallet 65–80 prosent. *Samfunnsbedriftene* anbefaler også at Norge setter et klimamål som ligger i intervallet 65–80 prosent utslippsreduksjoner.

Det er også noen høringsinstanser som ønsker at klimamålet for 2035 skal være på 55 prosent tilsvarende klimamålet for 2030, altså nederst i det skisserte spennet for høringen. Dette gjelder *Elverum kommune* og *Norscan Partners AS*, hvor sistnevnt mener at dette skal gjennomføres uten kjøp av utslippskvoter fra andre land.

Noen høringsinstanser ønsker at klimamålet for 2035 skal ha et svekket ambisjonsnivå fra målet for 2030, typisk ved å regne inn netto-opptak fra norsk skog- og arealbrukssektor uten å øke ambisjonsnivået tilsvarende, eller at Norge ikke skal melde inn et klimamål for 2035 under Parisavtalen.

Klimarealistene uttaler at det er en oppfordring, men ikke et krav i Parisavtalen om at nye mål for 2035 skal meldes inn, og anbefaler at nytt klimamål ikke meldes inn nå. Høringsinstansen ønsker også at Norge går over til å regne med netto-opptaket fra norsk skog.

Noen få privatpersoner ønsker at klimamålet for 2035 skal svekkes fra dagens nivå, til dels ved å regne inn hele netto-opptaket fra skogen. *Noen privatpersoner* uttaler at Norge allerede har langt oversteget EUs målsettinger, og ser derfor ikke behovet for kostbare tiltak for å redusere CO₂-utslipp. Personene uttaler at med CO₂-opptak i skog samt det enorme havet rundt Norge har landet et negativt CO₂-regnskap.

Liberalistene Rogaland, Industri og Næringspartiet og *noen privatpersoner* uttaler at de ønsker å avvikle klimaloven. En del av disse høringsinstansene ønsker subsidiært å kraftig redusere klimamålene fra dagens nivå.

Flere høringsinstanser mener det er svært kritikkverdig at høringen åpner for et klimamål om 55 prosent utslippsreduksjoner innen 2035, og flere påpeker at dette vil bryte med Parisavtalen og klimalovens krav til progresjon. Dette gjelder *Advokatforeningen, Akademikerne, Finans Norge, Kirkerådet, Lillestrøm kommune, Norges institusjon for menneskerettigheter* og *Tekna*.

3.6.2 Målets utforming

Mange høringsinstanser uttrykker at nasjonale utslippsreduksjoner må ha høy prioritet. Dette begrunnes med behov for nasjonal omstilling i Norge og at nasjonale utslippsreduksjoner er

utgangspunktet under Parisavtalen, selv om avtalen også åpner for samarbeid for å muliggjøre høyere ambisjoner.

Mange av høringsinstansene hadde også innspill knyttet til nasjonalt delmål. Disse innspillene er omtalt under proposisjonens punkt 3.6.4.

Mange høringsinstanser støtter et fortsatt klimasamarbeid med EU. Flere uttaler også at Norge bør oppdatere den eksisterende klimavtalen med EU fram mot 2030 fra 40 til 55 prosent utslippsreduksjoner, at Norge ikke bør vente til EUs klimaregelverk for perioden etter 2030 foreligger før det vurderes om klimasamarbeidet skal forlenges utover 2030, og videre at Norge må redusere etterslepet på EØS-relevant klima- og miljøregelverk.

Høringsinstansene som vektlegger et fortsatt klimasamarbeid med EU er eksempelvis *SSB, Norsk Industri* og *Norsk Hydro*, samt flere arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger, herunder *NHO, Arbeidsgiverforeningen Spekter, LO, Akademikerne, Unio* og *Tekna*.

Både *LO* og *NHO* vektlegger at et nært samarbeid med EU på klimaområdet er viktig for stabile rammevilkår for norsk næringsliv, særlig i en tid definert av geopolitiske spenninger. *NHO* uttaler at deres viktigste budskap i denne høringen er at en ny norsk klimaforpliktelse for 2035 bør legges så tett opptil EUs klimaplan og rammeverk som mulig, og bygge på et fortsatt tett klimasamarbeid med EU.

Norsk Industri og *Norsk Hydro* vektlegger også at tett kobling til EUs klimapolitikk er viktig for å sikre like rammebetingelser for næringsliv i Norge og Europa.

SSBs hovedbegrunnelse for å knytte seg til EUs klimapolitikk er å gjøre målene mer forpliktende. *SSB* uttaler også at for å kunne gjennomføre sitt mål bør Norge ha full tilgang til de samme fleksibilitetsmekanismene som EU.

Noen høringsinstanser vektlegger at kjøp av utslippsreduksjoner i andre land er kostnads-effektivt, men at det også er en fare for da å finansiere andre lands omstilling mens man utsetter omstillingen i Norge. Dette gjelder eksempelvis *Fornybar Norge, NMBU, Norsk Hydro* og *Norsk Industri*. Noen høringsinstanser peker også på at tilgang og pris på utslippskvoter i 2035, og videre mot 2050, er usikker. Dette gjelder eksempelvis *NITO. Protect Our Winters Norge* mener en overhengighet av kvoter kan svekke Norges troverdighet i klimapolitikken.

Noen høringsinstanser skiller på kjøp av utslippsreduksjoner i andre land innenfor og utenfor EU-samarbeidet. Dette gjelder eksempelvis

SSB, Naturvernforbundet og CICERO. Sistnevnte er sammen med NIM og ZERO opptatt av åpenhet rundt bruk av Parisavtalens artikkel 6.

Naturvernforbundet ønsker at det kun er EUs kvotesystem (EU ETS) som skal kunne benyttes som fleksibel mekanisme, og at dette må kombineres med en plan for nasjonale utslippsreduksjoner også i de sektorene der den fleksible mekanismen skal kunne brukes.

CICERO uttaler i sitt hørings svar at kutt ute fortrinnsvis bør gjøres i EU-systemet, og at i den grad det tas sikte på å benytte artikkel 6 i Parisavtalen utenfor Europa, bør bruken av denne presiseres så langt som mulig.

NIM anbefaler at myndighetene sikrer nasjonale mekanismer som gir allmenheten effektiv tilgang til de avtalene Norge inngår for kjøp av utslippsreduksjoner fra andre land etter Parisavtalen artikkel 6, som muliggjør etterprøving av avtalenes effekt.

ZERO uttaler i sitt hørings svar at bruk av klimakreditter under artikkel 6 i Parisavtalen bør være av høy kvalitet, og at det i tillegg bør sikres åpenhet og rapportering ved bruken av internasjonale klimakreditter, for eksempel årlig i Klimastatus og -plan.

Noen få høringsinstanser mener at Norge ikke burde benytte utslippsreduksjoner i andre land for å oppfylle klimamålene. Dette gjelder eksempelvis *Norscan partners AS* og *Spire*.

Få høringsinstanser kommenterer eksplisitt på om målets utforming bør beskrives nærmere i lovteksten for å klargjøre innhold og forutsetninger, men noen høringsinstanser ønsker tydeliggjøring av lovteksten. *Helsedirektoratet* mener at klimamålets utforming gjerne kan beskrives som eksempelet fra klimamålet for 2050 i lovens § 4 for å bidra til tydeliggjøring. *Flere kommuner* ønsker at klimamålets utforming bør beskrives i lovteksten, herunder *Harstad kommune*, *Indre Østfold kommune* og *Larvik kommune*. Dette gjelder også *Trondheim fylkeskommune* og *NITO*.

3.6.3 Skog- og arealbrukssektoren

Flere høringsinstanser støtter å kun regne med addisjonelle opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren, herunder *Norges Skogeierforbund*, *Norsk Bioenergiforening*, *Norsk Fjernvarme*, *Norsk Industri*, *NORSKOG*, *Offshore Norge*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Tekna* og *Treindustrien*. Flere andre høringsinstanser mener samtidig at addisjonelle opptak og utslipp ikke burde kunne regnes inn for måloppnåelsen av det overordnede målet.

Trøndelag Fylkeskommune støtter å regne med addisjonelle opptak og utslipp under bokføringen, men bare for differansen mellom et nasjonalt delmål og det overordnede målet.

Fiskeridirektoratet mener at det bør vurderes å også regne med addisjonelle opptak og utslipp for blå skog (for eksempel tareskoger, tang, ålegrasenger og tidevannsenseng og -sump).

Framtiden i våre hender, *Færder kommune*, *Innlandet fylkeskommune* og *WWF* uttaler at metoden for å beregne addisjonelle opptak og utslipp burde vært beskrevet i forslaget som ble sendt på høring.

Mange høringsinstanser mener det bør settes egne klimamål for skog- og arealbrukssektoren, blant annet *Akademikerne*, *Akershus fylkeskommune*, *CICERO*, *Finans Norge*, *KS*, *Naturvernforbundet*, *NIBIO*, *NIM*, *Norges Skogeierforbund*, *Universitetet i Oslo*, *WWF*, *ZERO*, og flere kommuner. Flertallet som uttaler seg positive til slike sektormål viser til Miljødirektoratets anbefaling om egne mål for skog- og arealbrukssektoren.

Videre mener mange instanser at det bør skilles mellom opptak og utslipp i sektoren, og at det bør vurderes å sette mål for sektoren med lengre tidshorisont enn 2035.

NMBU støtter å sette egne klimamål for skog- og arealbrukssektoren, men uttaler samtidig at mål for skog- og arealbrukssektoren som i dag bør håndteres gjennom en klimaavtale med EU.

Flere høringsinstanser trekker fram at innretningen for skog- og arealbrukssektoren i klimamål må ta hensyn til målsetninger for naturmangfold.

Vider peker flere høringsinstanser på at innretningen av skog- og arealbrukssektoren ikke bør lede til et lavere overordnet ambisjonsnivå for klimamålene. Flere mener at et høyt opptak i skog- og arealbrukssektoren ikke bør gå på bekostning av høye utslippsreduksjoner i andre sektorer.

Klimarealistene, *Industri- og næringspartiet* og flere privatpersoner mener Norge burde regne med hele nettoopptaket i skogen i Norges klimamål.

3.6.4 Nasjonalt delmål

Omtrent halvparten av hørings svarene uttaler seg om hvorvidt Norge burde fastsette et nasjonalt delmål. Et stort flertall av de høringsinstansene som uttaler seg om nasjonalt delmål, er positive til et slikt delmål. Av høringsinstansene som foreslår et konkret måltall, støtter de fleste Miljødirektoratets anbefaling om 60 prosent utslippsreduksjoner nasjonalt sammenlignet med 1990.

Mange høringsinstanser mener et nasjonalt delmål er fornuftig for å sikre omstilling av norsk næringsliv, og at det på sikt kan bli dyrere for Norge å kutte utslipp dersom omstillingen utsettes. Flere høringsinstanser viser til forpliktelsen i klimaloven § 4, som sier at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, der klimagassutslippene er redusert i størrelsesorden 90–95 % sammenlignet med 1990.

Flere høringsinstanser mener et nasjonalt delmål må understøttes med relevante tiltak og virkemidler.

Bergen kommune, Motvind Norge, Sametinget og Statistisk sentralbyrå mener Norge ikke bør ha et nasjonalt delmål.

Bergen kommune mener utslippsreduksjoner er et globalt problem og globalt ansvar, og at utslippsreduksjoner derfor bør gjennomføres der det er mest effektivt.

Motvind Norge mener et prosentvis mål innen nasjonale grenser kan medføre vektlegging av dyre tiltak med liten eller ingen global effekt. *Motvind Norge* mener også at all målsetting må se hen til våre konkurrenters mål, sånn at blind måloppnåelse ikke går utover arbeidsplasser og lokalsamfunn i Norge.

Sametinget mener klimapolitikken i Norge ikke kun bør handle om utslippene i det norske klimaregnskapet, og den kortsiktige utviklingen der. *Sametinget* mener det er den globale virkningen som betyr noe når utslippsreduksjoner skal telles for å nå ambisjonene om et framtidig lavutslippssamfunn. Av den grunn ser *Sametinget* ikke behov for et delmål om innenlandske ambisjoner.

Statistisk sentralbyrå mener at siden deres anbefaling er å fortsette EU-samarbeidet, er det ikke naturlig å skille mellom nasjonale kutt og bruk av fleksibilitet i EU-avtalen og at det er dyrt å avstå fra å benytte fleksibilitetsmekanismene i EU. I tillegg peker de på at innenlands utslippsendring alene ikke er en treffsikker indikator på effektiv klimaomstilling. For å kunne gjennomføre Norges mål mener *Statistisk sentralbyrå* at Norge bør ha full tilgang til de samme fleksibilitetsmekanismene som EU.

Noen høringsinstanser, herunder *Asker kommune, KS, NIM og Zero*, mener et delmål for nasjonale utslippsreduksjoner kan gjøre norske klimamål mer forståelige og transparente.

Juridisk klimaforening mener en tydelig forpliktelse til å kutte i innenlandske utslipp er i tråd med kravene til ambisjon og progresjon som fremgår av Parisavtalens art. 4 nr. 3. *Juridisk klimaforening* mener det også er naturlig å utlede dette av avtalens art. 4 nr. 4, hvor det fremgår at indus-

triland bør gå foran og påta seg mer ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.

Norges institusjon for menneskerettigheter mener et delmål om innenlandske utslippsreduksjoner best vil ivareta menneskerettslige krav, ved å sikre progressive nasjonale kutt fram mot 2050, intergenerasjonell byrdefordeling og føre-var-prinsippet.

Norges institusjon for menneskerettigheter mener videre at å lovfeste disse målene i klimaloven vil sikre demokratisk forankring gjennom vedtakelse på Stortinget, og forutberegnelighet for borgere, næringsliv og andre om hvilke klimamål Norge styrer etter.

Frøya kommune ønsker strengere regelverk for nasjonale utslippsreduksjoner.

Halden kommune mener det bør fastsettes et delmål om at en betydelig andel av utslippsreduksjoner skal tas innenlands, for å legge til rette for at Norge skal kunne bli et lavutslippssamfunn i 2050. Delmålet bør inngå i lovens nye § 4.

Harstad kommune og Troms fylkeskommune mener et nasjonalt delmål bør formaliseres ved innmelding under Parisavtalen.

Indre Østfold kommune mener at for å unngå at omstillingen blir dyrere på lang sikt og, for eksempel, føre til økt arbeidsledighet og økonomiske nedgangstider bør Norge ha et nasjonalt delmål som reflekterer tidshorizonten vi står overfor. *Indre Østfold kommune* mener delmålet om innenlandske ambisjoner kan formaliseres på ulike måter, men et nærliggende sted å starte ville være å lovfeste krav til kommunal og fylkeskommunal sektor i den nye klimaloven.

Kommunesektorens Organisasjon (KS) mener det er et stort behov for å tydeliggjøre hva som er målet for kutt på norsk territorium innen 2035. Dagens norske målhierarki må derfor forenkles til tydelige styringssignaler, slik at både statlige og ikke-statlige aktører vet hva de må forholde seg til.

LO mener at det bør settes et klimamål som grunnlag for styring og måloppnåelse. Dersom Norges klimamål skal gjennomføres i samarbeid med EU og til dels ved bruk av kvotekjøp under artikkel 6 i Parisavtalen, må det være klart når målet settes hvor mye av målet som skal dekkes ved kvotekjøp, og hvor mye som skal skje i Norge/gjennom europeisk samarbeid. *LO* mener at et delmål for nasjonale utslippsreduksjoner på 60 prosent vil tydeliggjøre ambisjonsnivået for omstillingen i Norge.

Moss kommune mener delmålet må synliggjøres i klimalovens nye § 4.

NMBU mener en ny klimalov må gi tydelig retning og stille strenge krav til kutt av utslipp som

gir offentlige virksomheter og næringsliv forutsigbare, ambisiøse og tydelige rammer for den omstillingen vi skal gjennom.

NHO uttaler at deres forslag er ikke til hinder for at Norge kan fastsette et eget nasjonalt delmål for klimaomstillingen i Norge, men anbefaler ikke at et slikt mål meldes inn til FN under Parisavtalen.

Oslo kommune mener mål og styringssystem må utformes med sikte på å avklare ansvarsfordeling og redusere målkonflikter på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Det må framgå tydelig hva som forventes av ulike sektorer.

Rogaland fylkeskommune mener et delmål vil gi god balanse mellom behovet for klimaomstilling i fylket, sammen med ønsket om fortsatte investeringer i utslippsreduksjoner nasjonalt.

Statnett mener et nasjonalt delmål gjør planlegging av kraftsystemutviklingen mer treffsikker og dermed legger til rette for en mer effektiv utvikling av kraftsystemet.

Statsforvalteren i Trøndelag mener et nasjonalt delmål vil være mer retningsgivende og mer forpliktende for kommunene når de skal fastsette egne utslippsmål.

Universitetet i Oslo mener et mål som ikke skiller mellom nasjonale og internasjonale utslippsreduksjoner (kvotehandel) ikke gir politiske signaler som de ulike sektordepartementene og deres underliggende etater kan bruke til å fremme omstillingen til lavutslippssamfunnet. Universitetet i Oslo mener det ser ut til at klare nasjonale klimamål har hatt stor betydning i de land som har lyktes aller best med å få ned utslippene.

3.6.5 Andre merknader

Høringsinstansene tar også opp ytterligere elementer i høringssvarene.

Norges institusjon for menneskerettigheter kritiserer at Norge oversitter fristen for å melde inn nasjonale bidrag under Parisavtalen, som var 10. februar 2025.

Noen høringsinstanser ønsker at Norge skal fastsette andre typer klimamål, herunder for spesifikke sektorer, forbruksbaserte utslipp, eksport- og importutslipp, samt et separat mål for naturlig karbonlagring i norsk økonomisk sone. Dette gjelder eksempelvis Akershus Fylkeskommune, Kommunene-nettverk for klimaomstilling, Lillestrøm kommune, NIM, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet, Grønn bygg allianse og Norsk eiendom, samt NHO transport.

Flere av disse høringsinstansene, samt Advokatforeningen, Akademikerne og Changemaker,

ønsker også at Norge vurderer å innføre karbonbudsjett.

Noen høringsinstanser ønsker også at Norge etablerer et klimaråd, herunder Kommunene-nettverk for klimaomstilling, Lillestrøm kommune og Stavanger kommune.

Noen høringsinstanser uttrykker bekymring for om Norges nye klimamål vil være i tråd med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), herunder Advokatforeningen, Norges institusjon for menneskerettigheter og Lillestrøm kommune.

Noen høringsinstanser ønsker at Norge skal sette konkrete ambisjoner for klimafinansiering. ZERO ønsker en høyere ambisjon på klimafinansiering som rapporteres til FN. Naturvernforbundet og Kirkens nødhjelp ønsker en minimumsforpliktelse på årlig bidrag til klimafinansiering i utviklingsland på minst 67 milliarder kroner. NMBU ønsker at det settes av et klimafond på en gitt andel av BNP for å oppfylle Norges forpliktelser for klimafinansiering. SSB foreslår at Norge kan sette seg et mål for bidrag til kutt i land i det globale sør.

Flere høringsinstanser tar også opp at klima og natur må sees i sammenheng.

Flere høringsinstanser er også opptatt av nødvendigheten av tilgang på fornybar kraft og kapasitet i kraftnettet for å oppfylle klimamålene.

3.7 Departementets vurderinger

3.7.1 Ambisjonsnivå

Klima- og miljødepartementet registrer at majoriteten av høringsinstansene som kommenterer på ambisjonsnivå ønsker at Norge skal ha et klimamål for 2035 i øvre del av høringens skisserte spenn på 55 til 80 prosent. Mange av høringsinstansene støtter Miljødirektoratets anbefaling om at klimamålet for 2035 burde være på 80 prosent. Flere høringsinstanser uttaler at Norges nye klimamål må være forenlig med EUs ambisjonsnivå for å legge til rette for fortsatt samarbeid på klimaområdet og peker derfor på et ambisjonsnivå rundt 70–75 prosent. Klima- og miljødepartementet vurderer at et klimamål for Norge om å redusere utslippene med minst 70–75 prosent i 2035 sammenlignet med utslippsnivået i 1990 anses som et rettfærdig bidrag i tråd med bestemmelsene tidligere nevnt i proposisjonen. Se proposisjonens punkt 3.1 for nærmere beskrivelse av departementets vurderinger av dette. Departementet vurderer at det vil være en fordel for Norge å ligge så tett opp mot EUs klimamål for 2035 som mulig. Departementet understreker imidlertid at Norge er en selvstendig part

under Parisavtalen, og at klimasamarbeidet med EU ikke endrer det.

Klima- og miljødepartementet registrerer at et mindretall av høringsinstansene ønsker et klimamål for 2035 i nedre sjiktet av spennet som ble sendt på høring, eller ikke ønsker et klimamål for 2035 i det hele tatt. Regjeringen ønsket å legge opp til en bred høring der vi ba om innspill på fordeler og ulemper ved både et høyt og lavt ambisjonsnivå. Departementet vurderer at et mål for 2035 i størrelsesorden 55 til 65 prosent ikke ville kunne sies å være i tråd med Parisavtalens prinsipper om at land skal sette seg mål som representerer deres høyeste mulige ambisjon, og heller ikke prinsippet om at land skal sette seg rettfærdige bidrag ut ifra nasjonale omstendigheter, og at industriland skal lede an. Et mål for 2035 på 55 prosent ville i tillegg vært brudd på bestemmelsen i Parisavtalen om at lands nye klimamål vil utgjøre en progresjon fra det forrige målet og klimalovens bestemmelse om at klimamål skal utgjøre en progresjon fra forrige mål.

Klima- og miljødepartementet registrerer at flere av høringsinstansene tar opp gjennomføringen av klimamålene i sine høringsuttalelser, det vil si hvilken klimapolitikk og hvilke virkemidler som bør legges til grunn for å nå klimamålene. Flere av høringsinstansene tar også til orde for at klimaloven bør tydeliggjøre at det settes egne utslippsmål for alle sektorer, med årlige utslippstak. Klimaloven legger ikke føringer på hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler eller fordeling av utslippsreduksjoner mellom ulike sektorer. Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tid sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at de lovfestede målene nås. Det er med andre ord ikke i klimaloven politikken for å nå klimamålene blir lagt. Regjeringen legger parallelt med forslaget til nytt klimamål for 2035 fram en stortingsmelding om klima som gir retning for hovedlinjene i klimapolitikken fram mot 2035 i lys av at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Regjeringens klimastatus og -plan legges fram årlig og er et verktøy for å gjøre justeringer i politikken år for år for å sikre at klimamålene nås.

3.7.2 Målets utforming

Departementet registrerer at mange høringsinstanser vektlegger at nasjonale utslippsreduksjoner må ha høy prioritet. Regjeringen vil legge til rette for omstilling av norsk økonomi til lavutslippssamfunnet og betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt gjennom troverdig og effektiv virke-

middelbruk. Som påpekt av høringsinstansene, er nasjonale utslippsreduksjoner utgangspunktet under Parisavtalen, selv om avtalen også åpner for samarbeid for å muliggjøre høyere ambisjoner. For å kunne sette et høyt ambisjonsnivå for det nye klimamålet vil Norge bruke en kombinasjon av nasjonale utslippsreduksjoner, samarbeid med EU og kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EU/EØS. Målet skal i hovedsak nås gjennom nasjonale tiltak og gjennom samarbeid med EU. Der som utviklingen blir slik regjeringen nå anslår, basert på framskrivningen og effekten av regjeringens vedtatte og planlagte politikk per nå, vil over 90 prosent av utslippsreduksjonene for å nå det foreslåtte klimamålet for 2035 skje nasjonalt og gjennom samarbeidet med EU, se proposisjonens punkt 4 for nærmere omtale.

Mange av høringsinstansene mener at det i lovproposisjonen bør signaliseres at Norge skal videreføre klimasamarbeidet med EU etter 2030. Når det gjelder EUs klimakvotestystem (EU ETS), er det lagt til grunn at denne delen av samarbeidet vil videreføres etter 2030 ettersom gjeldende regelverk er EØS-relevant og innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XX om miljø. De to andre regelverkene som inngår i klimaavtalen med EU (innsatsfordelingen og skog- og arealbrukssektoren) er imidlertid ikke ansett som EØS-relevante, og Islands og Norges deltakelse fram til 2030 medfører derfor ingen forpliktelser til fortsatt deltakelse etter 2030. Regelverkene er innlemmet i EØS-avtalens protokoll 31 om frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Regjeringen har en intensjon om å fortsette klimasamarbeidet med EU (også utover deltakelse i kvotestystemet) i gjennomføringen av det nye klimamålet for 2035 under Parisavtalen, men det må foretas en konkret vurdering av om Norge skal delta i de nye klimaregelverkene når disse foreligger. Det åpnes derfor for at også klimamålet for 2035 kan oppfylles i samarbeid med EU.

Noen høringsinstanser ønsker å skille på kjøp av utslippsreduksjoner i andre land innenfor og utenfor EU-samarbeidet. Regjeringen følger dette opp ved at det nye klimamålet i hovedsak skal nås gjennom nasjonale tiltak og gjennom samarbeidet med EU. Departementet vil påpeke at samarbeid med EU må skje innenfor rammen av Parisavtalens artikkel 6 så lenge Norge og EU har separate mål under Parisavtalen. Så lenge en oppgjørmekanisme med EU for å sikre konsistent rapportering ikke er på plass, vil det ikke være klart hvor stor effekten av norsk deltagelse i kvotestystemet og eventuelt øvrig EU-samarbeid vil være. Svært usikre anslag viser at utslippene

kan bli anslagsvis 67 prosent lavere i 2035 enn i 1990, medregnet anslag på forventet effekt av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet, se nærmere omtale under proposisjonens punkt 4. De resterende prosentpoengene for å komme til minst 70–75 prosent utslippsreduksjoner i 2035, kan innfris av en kombinasjon av ytterligere nasjonale utslippsreduksjoner, samarbeid med EU og kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EU/EØS.

Noen høringsinstanser er opptatt av transparens og etterprøvnbarhet av bruk av artikkel 6. Departementet vil peke på at det under Parisavtalens artikkel 6 er etablert et omfattende system for rapportering, offentlig tilgjengelighet og gjennomgang av informasjon om slikt samarbeid. Landene skal blant annet rapportere til FN om hvordan de enkelte samarbeidene sikrer miljømessig integritet og bidrar til bærekraftig utvikling. Departementets vurdering er at åpenhet og transparens om bruk av artikkel 6 er viktig og er noe som også vil fremgå av rapportering (årlig redegjørelse) etter klimaloven ny § 7 første ledd bokstav a.

Noen høringsinstanser mener at målets utforming bør beskrives nærmere i lovteksten. Etter departementets syn vil det kunne skape forvirring dersom målet for 2035 i loven formuleres annerledes enn målet for 2030. Departementet foreslår derfor at målet for 2035 i ny § 4 formuleres på samme måte som målet for 2030 i § 3, uten noen nærmere beskrivelse i lovteksten.

Departementet viser til at klimaloven beskriver overordnede rammer for klimapolitikken, men at det er opp til enhver tid sittende regjering å vurdere hensiktsmessig politikk for å oppfylle målet. Klimaloven legger ikke føringer for hvordan målene skal nås eller hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene.

3.7.3 Skog- og arealbrukssektoren

Departementet registrerer at mange høringsinstanser etterspør at det fastsettes et eller flere egne sektormål for skog- og arealbrukssektoren. Dette er i tråd med tidligere anbefalinger fra Klimautvalget 2050 og Miljødirektoratet. De fleste høringsinstansene som ønsker sektormål, mener også at dette eller disse bør lovfestes i klimaloven og meldes inn som en del av Norges forpliktelse under Parisavtalen.

Etter departementets syn kan egne mål for utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren gi incentiver til økt opptak og reduserte utslipp i sektoren, uten at det reduserer ambisjonsnivået for utslippsreduksjoner i andre sektorer. Egne sektormål gjør også at den store usikkerheten knyttet

til framtidig opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren isoleres til denne sektoren.

Samtidig vil departementet fremheve at dersom sektormål for skog- og arealbrukssektoren meldes inn som en del av Norges klimamål under Parisavtalen, medfører det at oppnåelsen av sektormålet eller sektormålene, og dermed oppnåelsen av NDC-en som helhet, vil avhenge av faktorer utenfor politisk kontroll, herunder naturlige variasjoner i sektoren. På den måten vil usikkerheten i skog- og arealbrukssektoren likevel «smitte» over på det overordnede klimamålet. Departementet mener derfor en slik tilnærming vil ha mange av de samme ulempene som et netto-mål, der alle opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren inkluderes i det overordnede målet. Se nærmere omtale under proposisjonens punkt 3.5, der departementet redegjør for ulempene ved et netto-mål.

Departementet mener det er viktig å unngå en situasjon der en uforutsett negativ utvikling i skog- og arealbrukssektoren, som ikke skyldes politikk, medfører at Norge ikke oppfyller forpliktelsene sine under Parisavtalen. Departementet anser at den foreslåtte innretningen, der kun addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren regnes inn mot måloppnåelsen, i større grad tar hensyn til usikkerheten i sektoren og skillet mellom naturlige prosesser og menneskeskapt opptak og utslipp, i tråd med balanse-målet i Parisavtalen. Departementet foreslår derfor ikke å melde inn egne mål for skog- og arealbrukssektoren som en del av Norges forpliktelse under Parisavtalen.

Når det gjelder lovfesting av sektormål i klimaloven, vil departementet vise til at klimaloven ikke legger føringer på hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler eller fordeling av utslippsreduksjoner i ulike sektorer.

Dette er ikke til hinder for at regjeringen vurderer nasjonale sektormål for skog- og arealbrukssektoren som ikke lovfestes eller meldes inn under Parisavtalen.

3.7.4 Nasjonalt delmål

Klima- og miljødepartementet registrerer at mange høringsinstanser mener at det burde fastsettes et nasjonalt delmål. De fleste høringsinstansene som støtter et slikt delmål, støtter også at dette burde lovfestes og meldes inn til Parisavtalen. Samtidig er det mange som ikke tar stilling til et nasjonalt delmål og et fåtall som eksplisitt tar til orde for at det ikke burde fastsettes et slikt delmål.

Regjeringen fremmer ikke i proposisjonen et nasjonalt delmål, men Norge skal fortsette å redu-

sere nasjonale utslipp og legge til rette for en gradvis omstilling til lavutslippssamfunnet i 2050. Norge er best tjent med å gå i takt med klimaomstillingen i EU, og målet skal derfor i hovedsak nås gjennom nasjonale tiltak og samarbeid med EU.

Regjeringen foreslår et tydelig og ambisiøst klimamål for 2035. Samtidig ønsker regjeringen å unngå en komplisert målstruktur. Det vurderes at et nasjonalt delmål der utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor teller mot måloppnåelse, mens Norge samtidig har et overordnet klimamål der de samme utslippsreduksjonene i kvotepliktig sektor gjøres opp i samarbeid med EU, ville gjort målstrukturen mer komplisert uten å bidra til vesentlige utslippsreduksjoner globalt. På grunn av markedsstabiliseringsreserven og slettemekanismen kan nasjonale tiltak for å redusere kvotepliktige utslipp bidra til en reduksjon i globale utslipp. Forutsetningen er at de nasjonale tiltakene fører til at kvoter blir slettet slik at det blir færre utslippskvoter i markedet. Det er vanskelig å anslå hvor stor effekt nasjonale tiltak vil kunne ha på de globale utslippene.

At departementet ikke legger fram et nasjonalt delmål er ikke til hinder for at Norge har som mål å legge til rette for omstilling av norsk økonomi til lavutslippssamfunnet og betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt gjennom troverdig og effektiv virkemiddelbruk. Utslippsreduksjoner nasjonalt er viktig i gjennomføringen av målet. Norge har over flere tiår innført en rekke klimatiltak og virkemidler, og regjeringen vil fortsette å fremme en ambisiøs klimapolitikk for å kutte utslipp i Norge. Nasjonal klimapolitikk bidrar og vil fortsette å bidra til utslippsreduksjoner fram mot 2035, og dermed til at Norge kan nå sitt nye klimamål under Parisavtalen.

Selv om usikkerheten er stor, anslår departementet at dersom utviklingen blir slik regjeringen nå anslår, tilsier effekten av vedtatt og planlagt politikk i Regjeringens klimastatus og -plan for 2025 at utslippene i Norge vil bli 47 prosent lavere i 2035 sammenlignet med 1990.

Regjeringen skal også bidra betydelig til teknologiutvikling, i hele norsk økonomi og internasjonalt. Fremskrivningene og effekt av regjeringens vedtatte og planlagt politikk i Klimastatus og -plan, viser at norske utslipp er på god vei nedover, og på trend mot utslippsmålet for 2050.

3.7.5 Andre merknader

Norges institusjon for menneskerettigheter mener det er kritikkverdig at forslaget la opp til å oversitte fristen for å melde inn nasjonale bidrag under

Parisavtalen, som var 10. februar 2025. Departementet anerkjenner at det er uheldig at Norge ikke har levert innen fristen. Det er imidlertid departementets vurdering at hensynet til å utarbeide tilstrekkelig faglig underlag hos departementene og underliggende etater, en bred offentlig høring og involvering av Stortinget veier tyngre enn hensynet til å overholde fristen 10. februar 2025, forutsatt at Norge melder inn sitt nasjonale bidrag under Parisavtalen i god tid før COP30 i Belém i november 2025. 13 land overholdt fristen 10. februar.

Noen høringsinstanser ønsker at Norge skal fastsette andre typer klimamål, herunder klimamål for spesifikke sektorer, forbruksbaserte utslipp, eksport- og importutslipp, samt mål for naturlig karbonlagring i norsk økonomisk sone. Departementet viser til at klimaloven kun omfatter de utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen 12. desember 2015, jf. lovens § 2, og at loven ikke tar stilling til fordeling av utslippsreduksjoner mellom sektorer eller over landegrensene.

Enkelte høringsinstanser uttrykker at Norge bør vurdere å innføre karbonbudsjett. Departementet mener at klimaloven skal ivareta behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemidler. Departementet ønsker også å vise til at Norge allerede har et juridisk bindende utslippsbudsjett for 2030 for utslippene som er omfattet av EUs innsatsfordelingsforordning gjennom klimaavtalen med EU. Dette utslippsbudsjettet blir fulgt opp gjennom detaljert rapportering til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og omfattende revisjoner. Dersom utslippsbudsjettet ikke overholdes, vil Norge sanksjoneres. Det vil også redegjøres for status for dette utslippsbudsjettet i tråd med klimalovens gjeldende § 6 andre ledd bokstav d. Se også etterfølgende avsnitt og stortingsmeldingen om klima som regjeringen legger fram samtidig med denne proposisjonen hvor det fremgår at regjeringen tar sikte på å foreslå enkelte tillegg i klimaloven. I den forbindelse vil regjeringen foreslå at det i klimaloven lovfestes et krav om å lage indikative utslippsbaner som viser veien til 2050.

Noen høringsinstanser uttrykker bekymring for om Norges nye klimamål vil være i tråd med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Regjeringens vurdering er at klimaloven danner et rettslig rammeverk med bindende mål og krav, som legger til rette for vesentlig og progressiv reduksjon av klimagassutslipp for å nå de lovfestede klimamålene. Regjeringen ønsker likevel å videreutvikle og forsterke rammeverket på

enkelte områder i lys av den internasjonale rettsutviklingen på menneskerettighetsfeltet. Regjeringen tar derfor sikte på å foreslå enkelte tillegg i klimaloven. Formålet er å tydeliggjøre at kravene i EMK artikkel 8 er fulgt opp og ivaretatt i den norske klimalovgivning. Regjeringen vil i løpet av sommeren 2025 sende et lovforslag på høring. For ytterligere informasjon viser departementet til stortingsmeldingen om klima som regjeringen legger fram samtidig med denne proposisjonen.

For innspill om klimafinansiering viser departementet til stortingsmeldingen om klima som regjeringen legger fram samtidig med denne proposisjonen.

Som flere høringsinstanser peker på er tilstrekkelig tilgang på fornybar kraft og nett en viktig forutsetning for at vi skal nå klimamålene. Samtidig vil ny kraftproduksjon og nytt nett påvirke arealbruken, kulturmiljø og naturmangfold. Departementet anerkjenner derfor at det er viktig å se klimapolitikk i sammenheng med målsetninger på andre områder som energi, næring og miljø. NVE fikk i 2023 i oppgave å gjen-

nomføre regelmessige analyser av hvordan ulike utviklingstrekk og målsetninger på klima-, næring- og energiområdet påvirker det norske kraftsystemet. De første forenklete analysen kom høsten 2024 og ga nyttig kunnskap om hvordan klimatiltak kan påvirke kraftforbruk, kraftbalanse og -priser.

3.8 Endringer som følge av innføringen av ny paragraf

Som følge av at det foreslås å tilføye en paragraf i klimaloven for å lovfeste det nye klimamålet for 2035, er det behov for å konsekvensjustere henvisninger til andre paragrafer i klimalovens §§ 5 og 6 for at meningsinnholdet skal forbli det samme.

Klimaloven § 5 viser til § 4, som etter forslaget blir § 5. Lovens § 6 viser til §§ 3 til 5 i første og andre ledd, ny henvisning blir §§ 3 til 6 slik at rapporteringsforpliktelsene også gjelder det nye klimamålet som foreslås lovfestet.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Globale menneskeskapte utslipp av klimagasser har økt med i størrelsesorden 54 prosent siden 1990, blant annet på grunn av bruk av fossile brensler, en voksende befolkning og økende materiell levestandard. Selv om innsatsen fra landene har tatt seg opp etter at Parisavtalen ble inngått har globale klimagassutslipp fortsatt å øke. Den årlige utslippsveksten har imidlertid avtatt fra i gjennomsnitt 2,6 prosent per år mellom 2000 og 2009 til i overkant av 1 prosent per år mellom 2010 og 2023 (når man ser bort fra pandemien). Verden er likevel fremdeles langt unna å være på en bane der Parisavtalens temperaturmål nås.

Det er store forskjeller i utslippsutviklingen mellom land. I de fleste OECD-land går klimagassutslippene ned. Funnene fra FNs klimapanelers rapporter viser at minst 24 land har redusert klimagassutslippene sine over ti år. Eksempelvis viser utslippstall for 2023 at EU har redusert utslippene med rundt 32 prosent siden 1990, og USA har redusert utslippene med 3 prosent siden 1990 (ned fra en topp på 15,2 prosent over 1990-nivåene i 2007). Utslippstallene for 2023 viser at Norge har redusert utslippene av klimagasser fra norsk territorium med rundt 9 prosent siden 1990 til 46,7 millioner tonn, som var om lag 19 prosentpoeng lavere enn toppen på 56,5 millioner tonn i 2007. Samtidig har utslippene i store fremvoksende økonomier som India og særlig Kina økt kraftig, og Kina står i dag for snaut 30 prosent av de globale utslippene. Den kraftige økningen i kinesiske utslipp har avtatt og flere venter at utslippstoppen i Kina vil være nådd i god tid før 2030.

Funnene i FNs klimapanelers sjette hovedrapport peker på at de globale kostnadene ved å redusere utslippene i tråd med Parisavtalens temperaturmål vil være lavere enn kostnadene for verden ved ikke å redusere utslippene. Omstilling av økonomien til lavere utslipp av klimagasser og tilpasning til klimaendringene innebærer betydelige kostnader, samtidig som gevinstene vil være høye, se omtale av effekten av klimaendringene i proposisjonens punkt 2.1.

Virkningene, og dermed også de globale kostnadene, av 2 grader global oppvarming er betydelig mer alvorlig enn virkningene av 1,5 grader. For

hver tidels økning i global oppvarming øker risiko og negative virkninger for mennesker og natur, samt relaterte tap og skader fra klimaendringer. En temperaturøkning på 2 grader innebærer mer ekstremvær og høyere havnivåstigning, større reduksjoner i avlinger og at opptil 50 prosent flere mennesker vil oppleve vannmangel enn hvis økningen begrenses til 1,5 grader. I tillegg øker risikoen for brå og irreversible endringer og risikoen for at virkninger med de aller mest negative konsekvensene inntreffer. Global innsats mot klimaendringene er dermed både en investering i å unngå forventede ulemper ved temperaturøkning og en forsikring mot de mest alvorlige utfallene.

EU-kommisjonens konsekvensutredning av unionens foreslåtte klimamål for 2040 vurderer at de globale økonomiske kostnadene av manglende klimahandling langt overstiger de globale kostnadene ved å kutte utslipp. Utredningen peker på at eksisterende estimer, som viser at globale skader grunnet klimaendringer kan nå 10–12 prosent av BNP i løpet av århundret, er for lave fordi det ikke tas hensyn til blant annet effekten av klimavippepunkter og endret geopolisk stabilitet. I tillegg kommer de økonomiske kostnadene ved et endret klima som allerede påløper i dag uten at det eksisterer en god oversikt over disse, ved for eksempel oversvømmelser, hetebølger og tørke. Andre kostnader, som tap av liv, sikkerhet og biologisk mangfold, kommer i tillegg.

Ingen land eller regioner kan i tilstrekkelig grad begrense utslippene av klimagasser og konsekvensene av global oppvarming alene. Det kan bare skje gjennom felles innsats der alle bidrar, både store og små land. Bare gjennom global innsats vil utviklingen av de nødvendige løsningene og teknologiene kunne gå raskt nok til at verden og Norge kan lykkes med omstillingen.

Prisen på en del lav- og nullutslippsteknologier har falt betydelig de senere årene og tiårene. Det er likevel behov for økte investeringer i forskning og utvikling av nye teknologier og stramme nok virkemidler som gjør at de blir tatt i bruk. På den måten vil utbredelsen av teknologiene øke og prisene fortsette å falle. IEA peker på at det særlig er behov for betydelige investerin-

ger i løsninger som i dag kun er på demonstrasjonsstadiet. Det gjelder for eksempel teknologi som kan bidra til lavere utslipp fra skipsfart, luftfart og prosessindustri, som løsninger med alternative energibærere, samt fangst og lagring av CO₂. Ifølge IEA vil utbredelsen av slike teknologier først kunne skyte fart etter 2030, gitt økt global innsats. Uten økt innsats globalt vil utbredelsen av teknologiene bli begrenset og kostnadene ved dem forbli høye.

På andre områder, for eksempel innen en del fornybar kraftproduksjon som landbasert vind- og solkraft, har teknologiutviklingen og utbredelsen de siste ti årene gått raskt og prisene har falt. Teknologier for elektrifisering av veigående transport har også kommet langt, selv om prisene på tyngre elektrisitetsdrevne kjøretøy fremdeles er betydelig høyere enn fossile løsninger. Innen sjøtransport, luftfart og bygge- og anleggsvirksomhet har ikke teknologiutviklingen kommet like langt.

Kostnader og nytte for Norge ved å nå et utslippsmål er usikre og er avhengige av politikk og teknologiutvikling globalt. Å nå klimamålet for 2035 vil innebære kostnader for samfunnet som helhet og de enkelte aktørene. Å nå målet vil ha nytte for samfunnet gjennom at Norge bidrar til å bekjempe klimaendringene. Bakgrunnen for klimaproblemet er at aktører ikke tar hensyn til de samlede konsekvensene for samfunnet av sin aktivitet. Det globale klimasamarbeidet og Parisavtalen skal rette opp denne markedssvikten. Formålet er å unngå de uheldige virkningene fra klimagassutslipp. Kostnaden vil avhenge av hvor ambisiøst målet er satt og hvor kostnadseffektivt det nås. Funnene i FNs klimapanelts sjette hovedrapport peker på at de globale kostnadene ved å redusere utslippene i tråd med Parisavtalens temperaturmål vil være lavere enn kostnadene for verden ved ikke å redusere utslippene.

Å oppfylle klimaforpliktelsene vil innebære en omstilling av norsk økonomi som vil kreve mye av myndighetene, næringslivet og husholdningene og kan by på utfordringer for ulike aktører. Det vil være omstillingskostnader på veien til et lavutslippssamfunn. Når kapital må avskrives før levetidens utløp, arbeidskraften flyttes på og noen produksjonsmetoder som tidligere har vært de mest produktive må velges bort, så vil alternativene ofte være mindre produktive, i alle fall på kort sikt. Samtidig kan overgangen på lang sikt gi nye muligheter for økonomisk utvikling. De virksomhetene som lykkes med å redusere utslipp, kan få fortrinn i en global lavutslippsøkonomi, mens bedrifter som ikke utvikler seg i en klimavennlig retning, risikerer å bli utkonkurrert.

Norsk økonomi er omstillingsdyktig. Nasjonal virkemiddelbruk og samarbeidet med EU legger til rette for omstilling av norsk økonomi. Trygg økonomisk styring, forutsigbare rammevilkår og fleksibilitet i arbeidsmarkedet gjennom gode velferdsordninger, samt en kompetent arbeidsstyrke, velfungerende kapitalmarkeder og gode generelle støtteordninger til teknologiutvikling er sentralt for klimaomstillingen.

Omstillingen vi skal gjennom framover, må gjennomføres under stor usikkerhet både når det gjelder tilgang på knappe ressurser, kostnader og samfunnsmessige virkninger, og når det gjelder hvor raskt teknologiutviklingen på ulike områder vil skje.

Klimaloven legger ikke føringer for hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler eller fordeling av utslippsreduksjoner i ulike sektorer, eller hvordan opptaket i skog- og arealbrukssektoren skal kunne økes.

I fremskrivingene fra Nasjonalbudsjettet 2025 reduseres nasjonale utslipp med 37 prosent i 2035 sammenlignet med 1990 som følge av allerede vedtatt klimapolitikk og antagelser om den økonomiske og teknologiske utviklingen. Gjennomføring av politikken det legges opp til i Klimastatus og -plan for 2025 er beregnet til å redusere norske utslipp ytterligere. Basert på fremskrivingene og en videreføring av klimaplanen for 2030 til 2035 er utslippene anslått å kunne bli redusert med 47 prosent i 2035 sammenlignet med 1990-nivå. Medregnet anslag på forventet effekt av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet kan utslippene bli anslagsvis 67 prosent lavere i 2035 enn i 1990. Dette tilsvarer over 90 prosent av måloppnåelsen av det foreslåtte klimamålet for 2035. Det må understrekes at dette er anslag, at de er svært usikre, og at de vil endres over tid. Usikkerheten er stor både når det gjelder videre vekst i befolkning og økonomi, beregningene av utslippseffekter av regjeringens plan, hvilket bidrag som kan regnes med fra norske bedrifters deltakelse i kvotesystemet og hvordan det framtidige EU-regelverket (inkl. kvotesystemet) vil se ut. For ytterligere informasjon viser departementet til regjeringens stortingsmelding om klima som legges fram samtidig med denne proposisjonen.

For målet om å redusere utslippene med minst 70–75 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990 må Norge i 2035 sørge for utslippsreduksjoner i størrelsesorden 36–38 mill. tonn. For å sette et høyt ambisjonsnivå for nytt klimamål, vil Norge bruke en kombinasjon av nasjonale utslippsreduksjoner, samarbeid med EU og kjøp av utslipps-

reduksjoner utenfor EU/EØS. Målet skal i hovedsak nås gjennom nasjonale tiltak og samarbeidet med EU. Som omtalt, viser beregninger at utslippseffekten av vedtatt og planlagt politikk, inkludert nasjonale utslippsreduksjoner og samarbeid med EU i kvotesystemet, langt på vei tar oss til målet.

Klimasamarbeidet med EU knyttet til EUs klimakvotesystem forventes å gi et betydelig bidrag til oppfyllelse av klimamålet for 2035. En rimelig antakelse kan være at antall kvoter i det europeiske kvotesystemet er redusert med om lag 80 prosent i 2035 for disse sektorene sammenlignet med utslippene i 2005. Dersom antall kvoter Norge holdes ansvarlig for, som følge av vår deltakelse i kvotesystemet, reduseres tilsvarende, vil Norges kvotepliktige utslipp under Parisavtalen og under klimaloven utgjøre i størrelsesorden 5 millioner tonn i 2035.

Dersom kvotepliktige utslipp i Norge i et slikt tilfelle er større enn 5 millioner tonn, betyr det at norske virksomheter står for et netto kjøp av kvoter i det europeiske kvotesystemet. Dette kjøpet forventes å bli reflektert i overføring av utslippsenheter fra EU til Norge (ITMOs) som er gyldige under Parisavtalen. Fremskrivninger for kvotepliktige utslipp er i Nasjonalbudsjettet 2025 på 15,2 millioner tonn for 2035. Dersom dette utslippsnivået realiseres og Norge holdes ansvarlig for 5 millioner tonn ville Norges deltakelse i kvotesystemet gi en overføring på om lag 10 millioner Pariskvoter (ITMOs) i 2035. Utslippsreduksjonene på 10 millioner tonn som norske bedrifter må kjøpe i EU dersom norske kvotepliktige utslipp blir 15,2 millioner tonn, kan da regnes inn i oppfyllelsen av Norges klimamål under Parisavtalen og under klimaloven. Om utslippene blir lavere enn disse fremskrivningene, blir overføringen av Pariskvoter tilsvarende lavere. I tillegg kommer eventuelle overføringer knyttet til netto kjøp eller salg fra andre virksomheter som blir inkludert i kvotesystemet i framtiden.

Markedet for utslippsreduksjoner fra land utenfor EU/EØS-området er foreløpig lite utviklet og omfatter i stor grad pilotprosjekter med begrensede volumer. Det er stor usikkerhet om tilgjengelighet av kvoter med høy kvalitet og tilstrekkelig miljømessig integritet. Markedet er foreløpig lite likvid, og det er relativt få og små kjøperland. Prisene for utslippsreduksjonene i disse tidlige samarbeidene, som i mange tilfeller ligger rundt NOK 300 kr/tonn, trenger derfor ikke være en god indikasjon på prisutviklingen framover. Selv om prisen etter 2030 kan være betydelig høyere, er det ventet at prisen vil være vesentlig lavere enn tiltakskostnadene ved å gjennomføre utslippsreduksjoner

nasjonalt. Det forventes at FNs markeds mekanisme for utslippsreduksjoner under Parisavtalens Artikkel 6.4 kan begynne å utstede kvoter i løpet av 2025. Disse vil i første omgang komme fra aktiviteter som er overført fra Den grønne utviklingsmekanismen. Regelverket for mekanismen ble ferdigstilt på COP29 i Baku slik at den også kan godkjenne nye aktiviteter. Det er likevel betydelig usikkerhet rundt i hvor stor grad markedet vil benytte seg av denne mekanismen.

I vurderingen av mål bidro Statistisk sentralbyrå med beregninger av kostnader ved å oppfylle et 2035-mål gitt ulike ambisjonsnivå og innretninger av målene (Statistisk sentralbyrå, Norwegian abatement targets for 2035 – A CGE analysis (2024/41)). Analysen ser på to alternative innretninger: enten nås målet i et samarbeid med EU eller så gjennomføres alle utslippsreduksjoner i sin helhet i Norge. I analysens to trinn beregnes det først marginalkostnadskurver for innenlandske utslippsreduksjoner for de to alternativene – en for reduksjoner kun under innsatsfordelingsforordningen og en for hele økonomien. For å anslå kostnader ved nytt klimamål har analysen blitt benyttet som underlag. I SSB-analysen kan marginalkostnaden ses på som en skyggepris for oppnåelse av ulike mål. Den vil ikke nødvendigvis fange opp hele den samfunnsøkonomiske kostnaden, men kan brukes som en kostnadssjablone.

Marginalkostnadskurven ved utslippsreduksjoner er høyere og brattere for kutt kun under innsatsfordelingsforordningen sammenlignet med kurven for hele økonomien. For et mål på 70–75 prosent anslås marginalkostnaden til 6 300–8 350 kroner per tonn (i 2022-kroner), inkludert godskrivning av Norges deltakelse i EUs kvotesystem. Det er viktig å understreke at denne analysen til SSB ikke åpner for at deler av målet kan nås gjennom bruk av fleksibilitet utover deltakelse i kvotesystemet, hverken innenfor en eventuell videreføring av samarbeid med EU eller gjennom artikkel 6 utenfor EU/EØS-området. Kostnaden per tonn for å nå målet vil derfor bli lavere enn dette, om fleksibilitet benyttes.

Tiltak i skog- og arealbrukssektoren er ikke prissatt, men antas å ha lavere kostnader enn andre nasjonale klimatiltak.

Disse anslagene for priser og marginalkostnader er brukt til å anslå kostnadene ved forslaget som regjeringen foreslår. For å oppnå målet om å redusere utslippene med minst 70–75 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990, er merkostnaden utover fremskrivningene som følge av vedtatt politikk og Klimastatus og -plan for 2025 og godskrivning av Norges deltakelse i EUs kvote-

system anslått til å være mellom 10 og 21 mrd. kroner samlet for femårsperioden, det vil si om lag 2 til 4,2 mrd. kroner i året i gjennomsnitt.

Usikkerheten er stor og utformingen av virkemidlene rettet mot nasjonale utslippsreduksjoner må ta hensyn til kostnadseffektivitet på kort og lang sikt, tilgang og pris på kraft (kraft- og effektbalanse), tempoet i teknologiutviklingen internasjonalt, konsekvenser for statsfinansene og kostnadsnivået for norsk næringsliv. Virkningen på kraftsystemet avhenger av hvilke faktiske tiltak som gjennomføres. Ulike typer utslippsreduksjoner og tiltak krever ulike mengder kraft, med

ulike konsekvenser for effektuttak i enkeltregioner, og for det samlede kraftforbruket over året. Tiltakene for å nå målene i klimapolitikken må derfor sees i sammenheng med utviklingen i kraft- og effektbalansen innenlands og tilgangen på kraft.

Politikken for å oppfylle 2035-målet vil måtte utredes og besluttes på vanlig måte framover. Konkrete analyser av de økonomiske og administrative konsekvensene ved ny politikk presenteres når de enkelte sakene fremmes for Stortinget på ordinær måte.

5 Merknader til lovforslaget

Til ny § 4

Paragrafen inneholder forslag til nytt klimamål for 2035. Ordlyden i ny § 4 speiler målet for 2030 i § 3, med nye måltall. Klimamålet for 2035 kan gjennomføres gjennom nasjonale utslippsreduksjoner, i samarbeid med EU og gjennom kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EU/EØS. Måloppnåelse er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen, herunder samarbeid med andre EU/EØS-land og godskriving av Norges deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Paragrafen er fullt forenlig med regjeringens politikk for gjennomføring av klimamålet for 2035 som bygger på at målet i hovedsak skal nås gjennom nasjonale tiltak og gjennom samarbeid med EU.

Til § 6 første ledd første punktum

Bestemmelsen refererer til klimalovens 2050-mål, som tidligere lå i § 4. Innføringen av et nytt mål for

2035 i § 4 gjør at 2050-målet flyttes til § 5. Dermed må det henvises til § 5 i stedet for § 4 for at bestemmelsen fremdeles skal referere til 2050-målet.

Til § 7 første ledd bokstav a og annet ledd bokstav a

Innføringen av et nytt klimamål for 2035 i § 4 og omnummereringen av de påfølgende paragrafene gjør det nødvendig å endre referansen i § 7 første ledd bokstav a og annet ledd bokstav a slik at de nå henviser til §§ 3 til 6 i stedet for bare til §§ 3 til 5.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i klimaloven (klimamål for 2035).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i klimaloven (klimamål for 2035) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i klimaloven (klimamål for 2035)

I

I lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål gjøres følgende endringer:

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Klimamål for 2035*

Målet skal være at klimagassutslippene i 2035 reduseres med minst 70–75 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

Nåværende §§ 4 til 7 blir § 5 til ny § 8.

§ 6 første ledd første punktum skal lyde:

For å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn, jf. § 5, skal regjeringen i 2020 og deretter hvert

femte år legge fram for Stortinget oppdaterte klimamål.

§ 7 første ledd bokstav a skal lyde:

a. hvordan Norge kan nå klimamål som nevnt i §§ 3 til 6

§ 7 annet ledd bokstav a skal lyde:

a. utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser, framskrivinger av utslipp og opptak og gjennomføring av klimamål som nevnt i §§ 3 til 6

II

Loven trer i kraft straks.



