



EUs grønne giv – implikasjoner for norsk europapolitikk

*Ole Jacob Sending, Guri Bang, Arne Melchior, Andrine Spets, Øyvind Svendsen,
Ulf Sverdrup og Indra Øverland*

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2021
ISSN: 1894-650X

Lisens: 

Alle synspunkter står for forfatternes regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artikkene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: PO box 7024 St. Olavs Plass
0130 Oslo, Norge
Internett: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Innhold

Sammendrag	4
Innledning	6
Del 1: Hva er European Green Deal?	8
«Fit for 55»	9
Revisjon av ETS	9
Karbongrenseskatt (CBAM).....	10
EU Taksonomi	11
Del 2: Hvordan er Norge koblet til EU og EGD	13
Klimaavtalen	14
Del 3: Vurdering av implikasjoner for Norge	16
Norge og EGD - muligheter og begrensninger i avtaleverket	16
Noen overordnede observasjoner:	17
EGD og norsk energi- og klimapolitikk	19
ETS og Norge	20
CBAM og Norge.....	21
EUs budsjetter og EGD.....	23
Generelle rammebetingelser: Taksonomien, statsstøtte, og finansieringsordninger	24
Oppsummerende betraktninger	27
Endnotes	31
Referanser	32

Sammendrag

Europa er Norges viktigste marked, og europeiske land er – sammen med USA – Norges viktigste allierte i utenrikspolitikken. Gitt Norges tilkobling til EU via EØS-avtalen, Schengen, og Klimaavtalen, så vil enhver endring i EUs mål og virkemåte påvirke Norge.

EUs grønne giv (European Green Deal - EGD) er en av de mest omfattende endringene av EU på lang tid. EGD er på en og samme tid en klimastrategi og en vekststrategi, med et klart mål om at energi-basen for økonomien skal gjøres fornybar og sirkulær.

Selv om en overordnet strategi og plan er etablert, er det betydelig usikkerhet knyttet til hvordan EGD vil se ut. Norge har dialog med EU om EGD, men som ikke-medlem har Norge begrenset informasjonstilgang og ikke minst svært begrenset mulighet til å påvirke utformingen av EGD. Samtidig fokuserer EGD på saker som ikke bare er viktige for Norge, men som også er potensielt vanskelige, gitt Norges avhengighet av olje og gass.

At EU lykkes med å nå egne klimamål vil være viktig for å nå globale klimamål, og EU vil kunne være en pådriver for global klimapolitikk. For Norge definerer EGD en ramme og et sett av tiltak som kan bidra positivt til en krevende omstilling, og som kan ventes å ha en rekke konsekvenser:

- EGD vil innebære økt pris på utslipp og samtidig gi insentiver og støtteordninger for utvikling av ny teknologi, herunder på karbonfangst og lagring, på hydrogen og på havvind. For norsk næringsliv definerer således EGD nye rammevilkår, men hvor det er usikkerhet knyttet til utformingen av konkrete regler og tiltak, som kan påvirke investeringsbeslutninger.
- Norges økonomiske interesser er fortsatt i stor grad knyttet til fortsatt olje- og gassproduksjon, og EGD vil sannsynligvis fremskynde når «knekkpunktet», politisk og økonomisk, inntreffer der risiko vil være høyere enn potensiell nytte/verdi ved fortsatt olje- og gassproduksjon.
- Norge behandler ofte energipolitikken, som blant annet innebærer planer om fortsatt olje- og gassproduksjon, adskilt fra klimapolitikken. EGD innebærer at EU i større grad integrerer energi- og klimapolitikken, noe som både politisk og forvaltningsmessig vil kunne være utfordrende.
- EGD innebærer til dels en kvalitativt ny metode for politisk styring gjennom såkalt «mainstreaming», hvor alt av regler revideres for å sikre en grønn profil. En slik sektorovergripende tilnærming bryter med sektorprinsippet i norsk politikk, som kan skape utfordringer knyttet til EØS, hvor hvert fagdepartement har ansvar for sine respektive politikkkfelt.
- Volumet og tempoet i nye tiltak under EGD er svært høyt, noe som utfordrer det forvaltningsmessige oppsettet for håndtering av EGD i Norge. Samtidig bringer EGD med seg regulatorisk usikkerhet for Norge fordi det er uklart hvordan ulike regler vil bli utformet, og om det kan gis unntak og tilpasninger dersom det anses ønskelig for Norge.

- Interessene og oppmerksomheten hos EUs medlemsland vil sannsynligvis endre seg i tråd med EGD. Norge kan ikke utelukke at de landene som historisk har vært nære allierte – EU-medlemmer i nordvestlige deler av Europa – i noe mindre grad kan ha sammenfallende interesser med Norge i energipolitikken. Det er for eksempel interessant å merke seg at Norge i mindre grad enn før får gehør fra tradisjonelle allierte for argumenter om gass som overgangsløsning på veien mot karbonnøytralitet, mens EU-land i sør og øst i større grad er åpne for slik argumentasjon.
- Norges mulighet til å påvirke EUs beslutninger er begrenset, og knytter seg først og fremst til deltakelse i arbeids- og ekspertgrupper i en tidlig, forberedende fase som drives av ulike departementer og underliggende etater. Med EGD blir dette arbeidet vesentlig mer omfattende og krever større grad av koordinering, også på politisk nivå.
- Regelverket er komplekst, fordrer stor teknisk kompetanse på ulike saksfelt, og stiller også store krav til breddekunnskap om EUs beslutningsprosesser.
- EGD betyr at EUs langsiktige strategi og prioriteringer flyttes mot en fornybar og sirkulær fremtid. Indirekte vil dette sannsynligvis også påvirke vurderinger i EU av hva slags kompetanse som anses viktig. For å bli invitert inn i viktige diskusjoner i Brussel og i andre europeiske hovedsteder må Norge anses å ha relevante bidrag. Dette vil stille nye krav til utviklingen av næringer, spisskompetanse og politiske initiativ.

Innledning

EUs grønne giv (European Green Deal – EGD) er både en klimastrategi og en vekstrategi. Den etablerer en ny fortelling om EU, og bidrar til EUs ambisjon om å redusere klimautslipp med 55% innen 2030, og nå såkalt “netto-null” i 2050. For å få til dette og samtidig skape arbeidsplasser og økonomisk vekst skal selve grunnlaget økonomien endres, med fokus på grønn energi, bærekraft, og sirkulær økonomi. Det er derfor ikke overraskende at EGD har blitt beskrevet som «kanskje den mest omfattende pakken av europeiske tiltak som industrien i Norge noensinne har stått overfor».¹¹ EGD bør også forstås i lys av EUs overordnede mål om å etablere såkalt strategisk autonomi, hvor også digitaliseringsstrategien er et sentralt element. EU har tidligere gjennomført store reformer med vidtrekkende konsekvenser tidligere, som for eksempel Schengen-området og introduksjonen av en felles valuta. EGD innebærer ingen traktatsendring, men er likevel av stor betydning ved at tiltakene griper inn i så mange ulike sektorer. EU planlegger også å gjennomføre disse endringene meget raskt, med en hel serie av vidtrekkende regelendringer som vil påvirke hvordan EU fungerer internt og eksternt.

Norge er tett integrert med EU gjennom EØS-avtalen og Schengen, og gjennom utstrakt samarbeid på forskning, utdanning og helse, og på utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norge har også inngått en klimaavtale med EU. Gitt at EGD vil endre EUs virkemåte på sentrale områder, så vil dette påvirke Norges forhold til EU.

Denne rapporten tar for seg de overordnede sidene ved EGD slik disse er beskrevet av EU selv, i norsk forvaltning og i ulike rapporter om den pågående utviklingen av EGD. Rapporten fokuserer primært på implikasjonene av EGD for norsk europapolitikk. Med europapolitikk menes her i hovedsak Norges avtaler og relasjoner med EU og med europeiske land. Rapporten konsentrerer seg om mulige politiske og økonomiske konsekvenser av EGD, og vurderer blant annet hvordan ulike EU-lands interesser kan tenkes å endre seg i forhold til norske interesser, hvordan politikktutøvelse er organisert i Norge, og hvordan EGD vil kunne påvirke Norges adgang og innflytelse i ulike fora.

Rapporten gir imidlertid ikke en omfattende analyse av effektene på norsk klimapolitikk. Riktignok vil en analyse av EGD nødvendigvis i stor grad handle om klimatiltak, men rapporten konsentrerer seg her først og fremst om konsekvensene for europapolitikken og ikke om norsk klimapolitikk som sådan.

Det faktum at EGD utgjør en omfattende plan er på mange måter en fordel sammenliknet med en situasjon der EUs planer er vage og lite ambisiøse. Likevel: Norges tilknytning til EU gjennom EØS avtalen, samt Klimaavtalen Norge har med EU, gjør at en type politisk og økonomisk usikkerhet knyttet til grønn omstilling, byttes ut med usikkerhet knyttet til Norges begrensede innflytelse på EU, samt forhandlinger og vurderinger av EØS-relevans og eventuelle forhandlinger om tilpasninger.

Det pågår samtidig en naturlig debatt om denne planen er den riktige, eller om nivået er for høyt eller lavt. Denne rapporten går ikke i detalj på den type spørsmål. Det er likevel viktig å understreke at rapporten forsøker å gå inn i noen delvis tekniske sider ved deler av EGD, som for eksempel karbongrenseskatt (CBAM) og kvotehandelsystemet (ETS). Årsaken er at konsekvensene

for Norge av disse tiltakene i stor grad avhenger av den konkrete utformingen av disse tiltakene. En full gjennomgang av EGD er ikke mulig innenfor rammene av denne rapporten. Vi velger her å fokusere på de områdene som fremstår som mest sentrale, som ETS, Klassifiseringsforordningen (taksonomien), og forslaget til CBAM.

Del 1 går gjennom sentrale deler av EGD: ETS, taksonomien og diskusjoner om karbontoll. Del 2 beskriver hvordan Norge er koblet til EGD via EØS og Klimaavtalen Norge har med EU. I del 3 vurderer vi konkret hvordan de ulike elementene av EGD vil påvirke Norge. I siste del løfter vi blikket og forsøker å oppsummere implikasjonene av EGD for norsk europapolitikk. Endelig kommer vi med noen forslag til hvordan arbeidet med utviklingen og gjennomføringen av norsk europapolitikk kan styrkes i lys av EGD.

Del 1: Hva er European Green Deal?

EUs grønne giv, EGD, er en av hovedprioriteringene til den sittende Europakommisjonen som siden 2019 har vært ledet av tyske Ursula von der Leyen. EGD ble presentert i desember 2019 i en uttalelse fra Kommisjonen. Der presenterte von der Leyen en rekke tiltak og initiativer som samlet er ment å hjelpe EU med å oppnå sine mål for klimagassutslipp, inkludert målet om at Europa skal være klimanøytralt innen 2050. EGD er den mest ambisiøse klimastrategien EU noen gang har presentert og derfor har også en av EU-kommisjonens visepresidenter, Frans Timmermans, fått ansvar for å lede EGD.

EGD er en grønn vekststrategi som betyr at EU ønsker å bruke omstillingen mot reduserte klimautslipp til å skape fortsatt økonomisk vekst i Europa. Dette vil innebære at økonomisk vekst må løsrives fra forbruk av (særlig fossile) ressurser. I denne prosessen er det også ansett som viktig at omstillingen blir rettferdig og at land som i dag er avhengige av karbonintensive næringer får økonomisk kompensasjon for tapte inntekter og arbeidsplasser. For eksempel blir det nødvendig med økonomisk kompensasjon eller nye jobber for mer enn 230 000 kullarbeidere fordelt mellom 31 regioner i 11 medlemsland.² Dette er også avgjørende for at alle medlemslandene skal slutte seg til EGD. Europaparlamentet har uttrykt støtte til EGD, men preferansene til medlemslandene varierer betydelig og Polen har som eneste land valgt å ikke støtte EGD og heller ikke sluttet seg til målet om klimanøytralitet innen 2050. Samtidig vedtok EU i 2021 en klimalov som forplikter medlemslandene til å nå målet om netto nullutslipp i 2050.

EGD innebærer en såkalt «mainstreaming» av klima i EUs politikk. Det innebærer at lover og regler som blir vedtatt samt EUs budsjetter skal vurderes på grunnlag av om de bidrar til å nå klimamålene og er i tråd med EGD. Dette gjør at EGD har en sektorovergripende innretning. Det er fremdeles slik at EU-kommisjonen er organisert i ulike generaldirektorater (DGer) som har ansvar for ulike deler av EUs politikkområder. Men Kommisjonens øverste ledelse har over tid – også før denne Kommisjonen – fått større makt over de ulike DGene. I så måte er det i stor grad von der Leyen og Timmermans som driver frem EGD som et tverrsektorielt prosjekt.

EGD består av et veikart med 47 hovedpunkter. Disse er en blanding av «harde» lovendringer og «myke» tiltak. Selv om Kommisjonen opererer med en tiårig budsjetteppe på 1000 milliarder Euro for EGD, er store deler av dette tallet basert på planer som ble iverksatt før EGD ble lansert. Omtrent halvparten kommer for eksempel fra EU-budsjettet.³ Derfor vil det bli forhandlinger mellom medlemsstatene om implementeringen av store deler av EGD. For eksempel vil landene i nord og vest ønske å prioritere utvikling innenfor batteriteknologi og kraftnettet, mens landene i sør og øst er opptatt av at omstillingen blir rettferdig og ikke for kostbar for særlig utsatte land.⁴ Et barometer fra Institute for European Environmental Policy, basert på 300 ekspertintervjuer, har nylig gjort opp status for hvordan EGD vurderes i EU. Noen observasjoner fra denne er nyttige i denne sammenheng. Det er optimisme knyttet til EGD, men framgangen innad i EGD oppleves som ujevn. Det har vært stor framgang på klimasiden, mens prosjekter som «Farm to Fork» er forsinket. Flere grunner trekkes frem: Ulik framgang i medlemslandene, mangel på egnede styringsmekanismer, gap mellom forskning og lovforslag, samt manglende bevissthet og konsensus om EGD. Mange, særlig nord-europeiske eksperter, mener også at planen om å implementere EGD innen 2024 ikke er realistisk.

Det er også stor variasjon mellom EUs medlemsland i ambisjonsnivået i klimapolitikken. Her går det et skille mellom landene i nord og vest på den ene siden og sør og øst på den andre, dog med noen unntak. Sverige, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Italia, Luxembourg,

Spania, Portugal og Nederland peker seg ut som gruppen med land som har de mest ambisiøse målene. Det er også i flere av ovennevnte landene at grønne politiske partier opplever vekst. Dette er særlig verdt å merke seg Tyskland, der Die Grüne har hatt stor fremgang den siste tiden. Flere land holder seg på et nivå som akkurat dekker kravene, men som Kommisjonen mener burde satse mer. Her finner vi Irland, Østerrike, Bulgaria, Kroatia, Belgia, Estland, Hellas, Latvia, Litauen. En rekke land har også svært lave ambisjoner i deres nasjonale klima- og energiplaner. Dette gjelder Tsjekia, Slovenia, Slovakia, Ungarn, Romania, Polen og Malta.

I det følgende presenterer vi kort noen av de sentrale initiativene som følger med EGD: «Fit for 55», revisjon av kvotehandelssystemet, karbongrenseskatt og taksonomi.

«Fit for 55»

EGD innebærer at EUs klimapolitikkpakke for 2030 som ble fremforhandlet og vedtatt i 2018/2019, må revideres. Fordi EU har oppjustert målene for klimakutt til 55% sammenlignet med 1990-nivåer kalles den reviderte versjonen «Fit for 55». Pakken med lovgivning legges frem sommeren 2021 og inkluderer et strammere kvotehandelssystem, nye forordninger for innsatsfordeling i ikke-kvotepliktige sektorer, en karbongrenseskatt, strengere regler for beregning av opptak i skog og arealbruk, mer ambisiøse fornybardirektiv og energieffektiviseringsdirektiv, samt strengere utslippsregler for personbiler og lastebiler. Disse nye 2030-tiltakene skal fungere som delmål for å nå hovedmålet om netto nullutslipp innen 2050. Det forventes også reform av EUs industrielle strategi, mål om en sirkulær økonomi, elektrifisering av mobilitet/transport, samt endringer i statsstøtterelementet.

Revisjon av ETS

Kvotehandelssystemet (ETS) er EUs viktigste klimapolitiske instrument. Det er mye prestisje knyttet til at ETS skal være velfungerende, innovativt og resultere i lavere utslipp. Revidering av ETS-direktivet ble sist vedtatt i 2018 med den hensikt å kutte utslippene fra kvotepliktige sektorer, inkludert luftfart internt i EU, med 43% innen 2020 sammenlignet med 2005-nivå.⁵ Kommisjonen vurderer som del av «Fit for 55» å utvide kvotehandelssystemet til flere sektorer, som maritim sektor, veitransport og bygg. Samtidig fungerer kvotesystemet bedre etter reformene som ble vedtatt i 2018/2019 og kvoteprisen har økt kraftig. Dette forventes å påvirke investeringsbeslutninger i næringslivet.

På EU-toppmøtet 25. mai 2021 fremhevet von der Leyen at et separat kvotesystem for veitransport og bygg er aktuelt. Et slikt separat kvotesystem kan starte i det små og bygges gradvis ut etter hvert. Målet er at et kvotesystem for veitransport og bygg skal være komplementært til andre EU-regler og nasjonale tiltak innenfor disse sektorene. Forventningen er derfor at kvoteplikt for maritim sektor, veitransport og bygg blir etablert gradvis mens erfaringer høstes. I tråd med det overordnede fokuset på rettferdig omstilling i EGD forventes det at et nytt kvotesystem for veitransport og bygg vil ha ordninger for å kompensere lavinntektsgrupper for økte utgifter. Utredninger viser at en karbonpris i personbiltransport- og bygningssektoren vil ramme lavinntektshusholdninger hardest. Dyrere drivstoff for personbiler og dyrere gass for oppvarming rammer de som har dårligst økonomi fra før.⁶ I praksis vil kvotepris i disse sektorene føre til mindre bruk av olje og gass til bilkjøring og oppvarming av hjem i EUs medlemsland fram mot 2030, og videre mot 2050. EU ser for seg en raskere utfasing av bensin/diesel-biler, og overgang til elbiler.

Her kan Norge være et foregangsland med erfaringer å dele med EU, all den tid Norge er verdensledende innenfor elektrifisering av transportsektoren. Norge har erfaring med hvilke tiltak som virker for rask innfasing av elbiler, utbygging av ladenett, etc. Norge er også et foregangsland innenfor elektrifisering av sjøfart, med elferger som det tydeligste eksempelet på nettopp det.

Samtidig er det liten tvil om at Norges viktigste eksportnæring kan bli rammet. Mindre etterspørsel etter olje og gass rammer norsk oljenæring. Norge eksporterer mye gass til EU (20-25% av EUs gassforbruk), som delvis brukes til oppvarming i husholdningene. Kvotepriis i bygningssektoren vil derfor ramme norske interesser. Færre bensin/dieselmotorer på veiene vil også ramme norske oljeinteresser.

Karbongrenseskatt (CBAM)

I tråd med at ETS revideres og prisen på utslipp går opp i EU, øker faren for at europeiske bedrifter utkonkurreres av bedrifter som har sin produksjon i land hvor de slipper å betale for utslipp, eller at de europeiske selskapene flytter sin produksjon til slike land. For å forhindre slik «karbonlekkasje» ønsker Kommisjonen å etablere en karbongrenseskatt. Den har til hensikt å sikre at de samme klima- og miljøavgiftene betales for importerte varer som for varer som er produsert innenfor EU. CBAM er også motivert av et ønske om å dempe den politiske motstanden mot klimapolitikken internt i EU.

EU-kommisjonens foreløpige utkast til CBAM-regulering er nylig lekket og gir en pekepinn om hvordan ordningen sannsynligvis vil se ut:⁷

- CBAM vil være en skatt på noen importerte varer i form av CBAM-sertifikater som utstedes av EU og kjøpes av importørene. Hvert år må importørene levere inn sertifikater for importen det foregående året.
- Prisen på CBAM-sertifikater vil være basert på ETS-kvotepriis.
- I starten vil CBAM omfatte følgende sektorer: sement, elektrisk strøm, kunstgjødsel, jern og stål, og aluminium.
- Antall CBAM-sertifikater som trengs skal avhenge av utslippene i produsentlandet, inkludert indirekte utslipp for innsatsfaktorer (særlig energi). Dette fastsettes enten på grunnlag av faktisk rapporterte utslipp, eller sjablongmessige anslag.
- På sektornivå skal det gis fradrag som gjenspeiler hvor stor del av ETS-kvotene som deles ut gratis (Artikkel 37 i utkastet). Metoden er her ikke utviklet i detalj og vil være viktig for effekten av CBAM.
- Inntekten fra CBAM skal dels brukes til å betale for administrasjon av systemet, og resten skal gå til EUs budsjett.

Ifølge EU-kommisjonens CBAM-forslag vil alle land unntatt EØS-landene og Sveits (som inngikk avtale med EU i 2020) være omfattet fordi de er fullverdige deltakere i ETS. Dette er avgjørende for Norge. Fordi Norge er med i ETS kan norske varer som eksporteres til EU legitimt unntas fra CBAM-skatt. Dette var også standpunktet til den norske regjering i en høringsuttalelse om

EGD, og antakelsen i en nylig utredning om CBAM.⁸ For land utenfor EØS sier EU-kommisjonens utkast at det kan forhandles tosidige avtaler med land som har ETS-lignende systemer. Dette vil være en ny type handelspreferanse i WTO som er mulig, men som ganske sikkert vil skape debatt. CBAM kan begrunnes i WTOs generelle unntaksklausul (Artikkel XX i GATT) ut fra miljøhensyn, men det er et krav om likebehandling som ikke uten videre kan fravikes.

Hvis EU iverksetter CBAM uten internasjonal forståelse, vil det skape reaksjoner fra handelspartnere. Det er dermed både klimapolitiske, handelspolitiske, innenrikspolitiske, økonomiske og tekniske utfordringer knyttet til CBAM. Derfor er den også en av de mest krevende delene av EGD. Samtidig er det kanskje den viktigste, fordi det blir svært vanskelig å øke prisen på utslipp hvis ikke CBAM kommer på plass. Forventningen er derfor at CBAM vil være en prosess som starter med konsultasjoner med sentrale land, også innenfor rammen av WTO. Fra USA har det kommet blandede signaler om CBAM, og deres posisjon vil være viktig for hva som blir mulig å implementere.

EU Taksonomi

EU vedtok i 2019 regler for offentliggjøring av bærekraftrelatert informasjon i finanssektoren (2019/2088), og fulgte opp i 2020 med vedtak om med et klassifiseringssystem for bærekraftig økonomisk aktivitet (taksonomien) (2020/852). Taksonomiens spesifikke kriterier for hva som regnes som bærekraftig – «grønt» – og hva som ikke gjør det – «brunt» – utarbeides av en teknisk gruppe underlagt Kommisjonen (Technical Expert Group – TEG). Taksonomiens art. 20 etablerer også en mekanisme for kommentarer og innspill fra private og offentlige aktører, kjent som «Sustainable Finance Platform», som skal gi råd til Kommisjonen om utviklingen og etableringen av taksonomien.

Taksonomien er del av «Sustainable Finance Action Plan» fra 2018, og er en operasjonalisering av ambisjonen om å etablere en grønn økonomi. Den er etablert som en forordning, og gir EU-kommisjonen hjemmel til å fastsette såkalte delegerede rettsakter om kriteriene for hvorvidt en virksomhet eller aktivitet bidrar til målet om å begrense klimaendringer og tilpasning til klimaendringer.

Taksonomien er videre en mekanisme for å mobilisere kapital fra «brune» til «grønne» investeringer. Den er et klassifiseringssystem hvis formål er å definere – i lovs form – hva som er grønt og hva som ikke er det. Taksonomien kommer til direkte anvendelse for finansmarked-saktører og store foretak (børsnoterte foretak og foretak med over 500 ansatte). Taksonomien definerer altså, via kriterier for ulike sektorer og aktiviteter, hva som er bærekraftige økonomiske aktiviteter. Den er ment å forhindre såkalt «grønnvasking» og hviler på en ide om at finansaktører vil vektlegge dette i sine investeringer. Det er ingen sanksjoner fra EU eller andre myndigheter involvert, men man antar for eksempel at renten som en bank tar på «brune» selskaper eller aktiviteter, vil være høyere enn de som er definert som «grønne».

Det er seks mål knyttet til taksonomien:

1. Begrense klimaendringer.
2. Tilpasning til klimaendringer.
3. Vann og marine ressurser skal beskyttes og brukes på en bærekraftig måte.
4. Økonomien skal omstilles til en sirkulær økonomi.
5. Forebygging og kontrollering av forurensning.
6. Biologisk mangfold og økosystemer skal beskyttes og gjenopprettes.

Den delen av taksonomien som innføres i januar 2022 omhandler målene om å begrense klimaendringer og tilpasning til klimaendringer (mål 1 og 2), mens mål 3-6 ventes å bli innført i januar 2023. Klassifisering som «grønn» krever vesentlig bidrag til minst ett av målene, og at man ikke bidrar negativt til noen av de andre målene. Kommisjonen har så langt prioritert mål 1 og 2, altså begrense klimaendringer og tilpasning. Klassifiseringssystemet skal også brukes til å etablere en europeisk standard for grønne obligasjoner, samt en felles europeisk merkeordning for grønne finansielle, produkter rettet mot forbrukere. Estimerer tilsier at taksonomien dekker 80% av EUs klimautslipp.⁹ Landbruk, skog, industri, energi, vann, avfall, transport, anlegg, eiendom og data er allerede tatt inn i taksonomien. Fisk er så langt ikke tatt med. Men – viktig – alt som ennå ikke tatt inn vil automatisk defineres som «brunt», altså ikke bærekraftig. Kriteriene er ment å redusere bruken av skjønn, og vil som sådan kunne treffe ulike virksomheter hardt dersom deres aktivitet/produkter blir vurdert som «brune». Det er heller ikke lagt opp til en til ankeinstans, ettersom mekanismen for etterlevelse skjer via markedsaktører og privatpersoner som gjennomfører «due diligence» på sine investeringer og disposisjoner.

Oppsummert ser vi at EGD er mangfoldig, teknisk komplisert, og ambisiøst. EGD representerer også en distinkt tilnærming til politisk styring. Der Norge tradisjonelt har foretrukket ett overordnet virkemiddel – pris på utslipp – er EGD preget av et bredt og spekter av virkemidler for å nå klimamålene. Det knytter seg naturlig nok stor usikkerhet rundt den spesifikke innretningen på mange av tiltakene. Men felles er like fullt at EGD dekker alle sektorer, og det er forventet at en rekke nye rettsakter vil implementeres de neste par årene. Dette vil skje samtidig med at eksisterende regelverk revideres i lys av målene som er definert i EGD.

Del 2: Hvordan er Norge koblet til EU og EGD

EGD er en overordnet politisk strategi og en ambisjon som omfatter reformer i de fleste samfunnssektorer. For Norges del er tilknytningen til EU hovedsakelig via EØS-avtalen, som setter rammer for Norges kobling til og muligheter for å påvirke EU. Som beskrevet i Europautredningen er Norge både «innenfor» og «utenfor» EU.¹⁰ Via EØS-avtalen og andre avtaler som Schengen og Klimaavtalen, er Norge nært knyttet til EU og har muligheter til å påvirke beslutninger. Som ikke-medlem er imidlertid denne muligheten til å påvirke begrenset av de institusjonelle regler som gjelder for politikkutvikling i EU. I tillegg til de formelle mulighetene for påvirkning kommer de mange uformelle kanalene for å øve innflytelse. EU er organisert som et relativt åpent politisk system, med hyppig bruk av konsultasjoner, også for aktører som ikke er EU medlemmer. Dette gir mulighet for høringsinnspill både for den norske stat, enkeltindivider og selskaper. EU anser også Norge som en viktig, endog «privilegert», partner som kan anses som en invitasjon til å benytte seg av hele bredden av muligheter for medbestemmelse, konsultasjon og påvirkning (NOU 2012: 165). Likevel er det slik, som også Europautredningen påpeker, at i de saker hvor det er klare interessekonflikter mellom EU og Norge, så har det vist seg vanskelig for Norge å få gjennomslag (som for eksempel på vurderinger av EØS-relevans og bruk av reservasjonsretten).¹¹ Brexit og de vanskelige forhandlingene med Sveits har i noen grad ført til at grensene mellom ikke-medlemmer og medlemmer har blitt noe tydeligere.

Det er gjennom EØS-organene (EØS-rådet og EØS-komiteen), men særlig gjennom deltakelse i såkalte ekspertgrupper som forbereder og operasjonaliserer regel-utvikling i Kommisjonen, at Norge kan påvirke vedtak som blir gjeldende også for Norge. Dette skjer via forvaltningen (departementer og underliggende etater) og ikke først og fremst via samtaler på politisk nivå. I tillegg har Norge observatørstatus i komitologi-komiteene under Kommisjonen, og kan som sagt utøve mer uformell innflytelse eller medvirkning via dialog med EUs medlemsland, eller overfor Europaparlamentet. Muligheten til å påvirke, både formelt via ekspertgrupper og mer uformelt, avhenger i stor grad av kompetansen på hvert enkelt saksfelt og de bidrag til å belyse og foreslå løsninger som anses relevante. Selv om mulighetene til innflytelse er begrenset gir disse kanalene rike muligheter til å få oppdatert og relevant informasjon i tidlige faser, noe som kan være viktig for å kunne forberede fremtidig tilpasning og endring.

Store deler av EGD vil trolig være såkalt EØS-relevant. Dersom en ny rettsakt fra EU gjelder på et område som dekkes av EØS-avtalen, følger det av artikkel 102 at den skal tas inn i EØS-avtalen. Dersom rettsakten er å anse som ikke relevant, skal den ikke inn i EØS. Spørsmålet om EØS-relevans har derfor stor betydning også for rettsakter som omfatter EGD. Vanligvis vil en juridisk vurdering av rettsakten enkelt kunne bestemme om rettsakten er relevant eller ikke. Som oftest kan man vurdere relevans ut fra hjemmelen som er benyttet i EU. Er rettsakten for eksempel knyttet til det indre marked, vurderes det som oftest som EØS-relevant, mens har den hjemmel i bestemmelser om for eksempel handelspolitikk med tredjeland vil den gjerne falle utenfor EØS.

I andre tilfeller kan det være mer krevende å si hva som faller innenfor og utenfor EØS-avtalen. Dette henger sammen med endringer i EUs virkemåte over tid: EUs politiske prosesser er ikke lenger innrettet etter den strukturen som ligger til grunn for EØS-avtalen fordi Lisboa-traktaten som trådte i kraft i 2009 avskaffet den gamle søylestrukturen i EU. EU gir også stadig flere politikk- eller sektorovergripende rammedirektiver som kombinerer ulike elementer.

Det gir mer koordinert og enhetlig politikk i EU, men det skaper også noen utfordringer for Norge fordi EØS-avtalens struktur ikke reflekterer denne endringen. EUs sektorovergripende tiltak kan inkludere elementer som er EØS relevant, og andre som ikke er det. Gitt at EGD har nettopp en slik sektorovergripende karakter, og at omfanget av nye vedtak er stort, innebærer det en ikke ubetydelig økning i det forvaltningsmessige arbeidet som kreves for å løpende følge opp vurdering og implementering av regler via EØS avtalen.

Selve prosessen er slik at nye rettsakter fra EU formelt sett publiseres i EU-Tidende og Kom-misjonen indikerer hvorvidt de regner dem som EØS-relevant eller ikke. Norge og andre EFTA-land vil også selv vurdere rettsaktens EØS-relevans. I Norge skjer dette via departe-mentenes Spesialutvalg for EØS-saker. Beslutningen om innlemmelse fattes i EØS-komiteen. I EFTA/EØS-arbeidsgruppene vurderer Norge sammen med Island og Liechtenstein hvorvidt EU rettsakter i sin helhet eller delvis skal innlemmes i EØS avtalen. Det er også her Norge, sammen med Island og Liechtenstein, vil kunne fremme forslag om tilpasning eller unntak. Dersom EFTA og EU er uenig om hvorvidt en rettsakt er EØS-relevant eller ikke, finnes det ikke noen overordnet instans eller domstol som kan avklare dette.

Formelt sett begynner arbeidet med å innlemme rettsaktene i EØS-avtalen etter at EU har fattet vedtak. Derfor er det ofte noe tidsforskyvning i disse prosessene. Fordi det kan være lange tids-frister fra vedtak til gjennomføring i EU, trenger ikke dette å ha betydning for samtidig gjennom-føring. Målet er at EØS-komiteen skal fatte vedtak så nær som mulig i tid etter at EU har vedtatt rettsakten. Forsinkelser er likevel ikke uvanlige. De kan skyldes flere forhold, for eksempel man-glende kapasitet på EU- eller EFTA-siden, men også det faktum at visse saker kan være politisk vanskelig og trenger tid til å diskuteres. Det kan også skyldes at noen saker er politisk vanskelige og krever flere runder med diskusjon i hvert enkelt land. Normalt skjer det tekniske tilpasninger i regelverket, for eksempel ved at begrepet EU erstattes med EØS. I noen tilfeller kan det også dreie seg om å innarbeide varige eller midlertidige unntak som ble oppnådd ved inngåelsen av avtalen, ved spørsmål om nytt regelverk, eller andre unntak som har oppstått på grunn av særlige forhold. Generelt sett er det få unntak, spesielt varige unntak, og Norge har ofte heller ikke ønsket unntak. Det er å forvente at store lovgivningspakker slik som EGD vil gi en betydelig kapasitetsbelastning i EU og i EFTA-systemet, og det vil ta tid og være krevende å gjøre tekniske og justeringer også på EFTA-siden. EFTA-statene Liechtenstein og Island er svært små og har derfor ofte betydelige administrative kapasitetsutfordringer. Også for Norges del ventes det at EGD vil kreve betydelig politisk og forvaltningsmessig kapasitet, utstrakt koordinering mellom fagdepartement, og poli-tisk dialog og styring. Dette diskuteres i del 3 der implikasjonene av EGD for Norge vurderes.

Klimaavtalen

Norge er knyttet til EGD også på utsiden av EØS-avtalen. I oktober 2019 ble klimaavtalen mel-lom Norge og EU vedtatt. Avtalen er riktignok forankret i EØS-avtalens protokoll 31 om frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Det gjør avtalen forpliktende, men innebærer at samarbei-det kan avsluttes etter 2030. Avtalen bandt opprinnelig Norge til 40% kutt i utslipp fra trans-port, bygg, avfall og jordbruk (ikke-kvotepfiktige sektorer) innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Imidlertid vil Norge følge EUs forsterkning av klimamålet, slik at målet nå er 55% kutt innen 2030. Reduksjonene i utslipp i ikke-kvotepfiktige sektorer må skje enten gjennom:

- Reduksjoner i nasjonale utslipp.
- Ved å bidra til kutt i andre europeiske land.
- Begrenset bruk av kvoter fra kvotesystemet (et «engangskjøp» av kvoter er tillatt).
- Samarbeid om utslippsreduksjoner med andre EU-land.

Avtalen betyr at Norge deltar i EUs klimaregelverk for 2030 på samme vilkår som EU-landene. Norge og Island må hvert år rapportere utslippsregnskap til EØS-avtalens kontrollorgan ESA, som skal vurdere hvordan Norge ligger an til å nå sitt mål. I tillegg skal Norge annet hvert år rapportere framskrivninger og beskrive i en nasjonal klimaplan hva som gjøres for å nå forpliktelsene i avtalen. Den såkalte Innsatsfordelingsforordningen – også innlemmet via EØS-avtalens protokoll 31 – må sees i sammenheng med ETS, da den dekker utslipp fra transport, oppvarming av bygg, jordbruk og avfall. Regelverket fordeler innsatsen i å kutte klimagassutslipp mellom landene. Alle land får et bindende utslippsmål. Norge vil få et utslippsmål om å kutte utslippene med X prosent, avhengig av hvordan Kommisjonen/EU bestemmer at fordelingen av de ekstra utslippskuttene i forbindelse med det nye 55%-målet skal være mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

Del 3: Vurdering av implikasjoner for Norge

Norge og EGD - muligheter og begrensninger i avtaleverket

Som beskrevet over er det altså slik at de delene av EGD som anses EØS relevante og akseptable vil innlemmes mens oppsettet for påvirkning og også innlemmelse i norsk rett vil være annerledes for alt som ikke er knyttet til EØS. Hva betyr så dette for hvilke deler av EGD som kan inntas i EØS? Svaret på dette spørsmålet vil i stor grad følge av hvordan EGDs målsettinger og politikk gjennomføres og oversettes til rettsakter. Dersom rettsaktene har forankring i en lovhjemmel knyttet til det indre marked eller andre områder som er dekket av EØS-avtalen, vil de være å anse som EØS-relevante.

For å kunne påvirke rettsaktene i EGD, vil Norge og de andre EFTA-landene måtte identifisere viktige saker tidlig i prosessen. Dette gjelder både for å påvirke gjennom ekspertgrupper under Kommisjonen i det forberedende arbeidet, i komitologikomiteene hvor Norge har observatørstatus, og via uformelle kanaler når et vedtak er fattet av EU. Men også etter at en rettsakt er vedtatt i EU kreves det enighet blant EFTA-landene om en rettsakt skal tas inn via EØS-avtalen. Dersom Island motsetter seg innlemmelse, vil dette også være gjeldende for Norge og Liechtenstein. Enighet på EFTA-siden er derfor like viktig som enighet med EU. Dette har også betydning for en eventuell bruk av den såkalte «reservasjonsretten». Bruker for eksempel Norge den, slik Norge antydte i forbindelse med Postdirektivet, så får det konsekvenser for de andre EFTA-landene som kan ha andre syn og interesser i en spesifikk sak. Det kan eksempelvis tenkes at Norge vil vurdere å bruke reservasjonsretten for å beskytte sentrale interesser, men det vil ha en potensiell politisk kostnad både overfor EFTA-landene og overfor EU.

Det er videre noen særlige utfordringer knyttet til de konkrete relevansvurderingene innenfor områder som energi, miljø og klima. Brexit innebærer for eksempel at det landet som hadde størst grad av sammenfallende interesser med Norge i energipolitikken – Storbritannia – har gått ut av EU. Det vil potensielt kunne påvirke hvordan ulike deler av energipolitikken vurderes innenfor EGD. Videre er det som omtalt over slik at store deler av regelverket i EU er utviklet etter at EØS-avtalen kom på plass, som vil gjøre de konkrete vurderinger av EØS-relevans og eventuelle unntak mer krevende på grunn av utviklingen mot mer sektorovergripende tiltak og regler. Endelig er det potensielle for vesentlige interessekonflikter på visse områder. Et eksempel er mellom produsent og konsument av energi. Strukturen i norsk energimiks og eierskap i energimarkeder er også i noen grad forskjellig fra andre land. Norge og Norden var tidlig ute med å liberalisere energisektoren tidlig på 1990-tallet, og etablerte et felles nordisk energimarked. Denne modellen blir nå brukt av EU for å etablere et felles energimarked i Europa, og erfaringene og kompetansen på feltet nevnes ofte som et eksempel hvor stor betydning kompetanse har for gjennomslag i komitearbeidet i EU-systemet.

Der Norge har ønsket å avpolitiserer energi og anse det som en handelsvare, peker både klima-hensyn og sikkerhetspolitiske interesser i EU mot en gradvis “politisering” av energifel-

tet. Hvert medlemsland har riktignok sterke interesser på dette området og historisk sett har EU i liten grad ønsket å politisere energipolitikk. Som nevnt er energi i stor grad sett på som en handelsvare i Norge, mens i EU har både klima- og sikkerhetspolitiske betraktninger i utfordret et slikt perspektiv. Ikke minst fordi hvert medlemsland har suverenitet over energipolitikken, men tendensen mot en felles EU-politikk på energifeltet, også før EGD, er påtagelig. Dette området er generelt under utvikling i de stadig mer inngripende energimarkedspakke- ne, og EGD tar inn målet om et fullt ut integrert europeisk energimarked.

På enkelte områder har Norge ment at EUs regler ikke har vært EØS-relevante, mens på andre områder har Norge tolket avtalen mer utvidende. Innenfor dette feltet har det også vært betydelig utvikling og dynamikk over tid. Innen energifeltet har for eksempel Norge tatt inn samtlige av EUs rettsakter, mens flere la til grunn at energi ikke skulle bli berørt i særlig grad da EØS-avtalen ble inngått. Her er det viktig å bemerke at EØS-relevans ikke bare kommer til anvendelse i forhold til ulike politikkområder, men også i forhold til bestemmelser knyttet til forhold som konkurranse og statsstøtte.

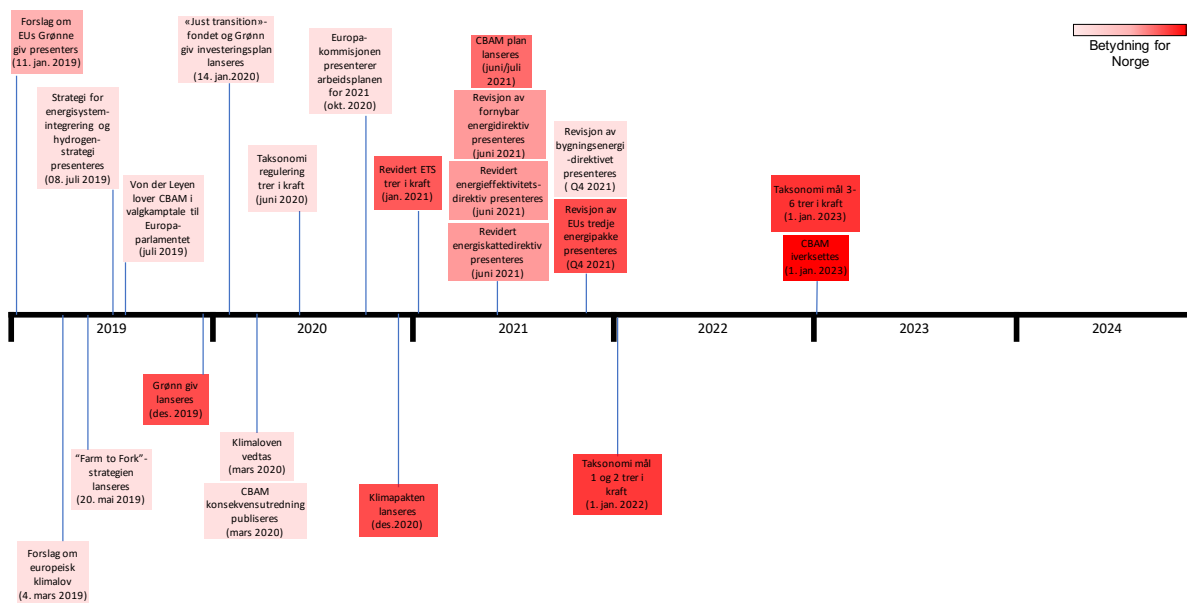
Nettopp fordi EGD er så omfattende og fordi logikken bak nye forordninger er sektorovergri- pende, så representerer dette en utfordring for norsk forvaltning. Den nye Batteriforordningen fra EU er for eksempel basert på en livssyklus-modell for utslipp, og stiller helt nye type krav om råvarer, produksjon og gjenvinning, som vil påvirke en rekke ulike sektorer og dermed nor- ske fagdepartement og underliggende direktorater. Batteriforordningen alene vil innebære 30 mer spesifikke endringer. I et notat fra Klima- og Miljødepartementet (KLD) om EØS-arbeidet for 2021 beskrives EGD som «ambisiøs, omfattende og sektorovergripende».¹² Notatet peker også på at den viktigste kanalen for påvirkning er via Kommissjonens ekspertgrupper, hvor KLD og underliggende etater deltar i 100 ulike grupper. Olje- og Energidepartementet (OED) beskriver også hvordan arbeidet med EUs Fjerde Energimarkedspakke er svært omfattende. Man har riktignok jobbet med Fjerde Energimarkedspakke over lengre tid, men ser man dette i lys av volumet av nye regler og vedtak som ventes med EGD, så er det tydelig at arbeidet med påvirkning, vurdering av EØS-relevans og akseptabilitet vil kreve store ressurser.

Noen overordnede observasjoner:

Det er etter vårt syn fire observasjoner som kan gjøres på generelt grunnlag, uavhengig av det spesifikke innholdet i de ulike delene av EGD.

Den ene er at *muligheten til å påvirke beslutninger og regelutvikling i EU er størst i den tidlige, forberedende fasen*, hvor Norge har adgang til ekspertgrupper under Kommissjonen. For EGD står vi i skrivende stund midt oppe i denne fasen. Mange forslag til nye forordninger og direktiver kommer i løpet av 2021 og 2022. Det er å forvente at utviklingen av de ulike tiltakene og reglene under EGD vil gå inn i en ny fase mot slutten av 2022, der Norge vil få vesentlig mindre formell adgang til påvirkning. Det betyr at tidsvinduet for påvirkning og innflytelse over utformingen av EGD er begrenset til omtrent ut 2022, avhengig av om den planlagte tidslinjen fra Kommissjonen står seg. Figur 1 angir en tidslinje for EGD, med en tentativ vurdering av betydning for Norge: Fi- gur 1 angir en tidslinje for EGD, med en forsøksvis vurdering av grad av viktighet av ulike tiltak.

Figur 1: Tidslinje for EGD



EUs grønne giv – tidslinje

Den andre observasjonen er at kanalene for innflytelse først og fremst er på forvaltnings- og ekspertnivå, uten en tilhørende overbygning eller plattform for dialog på politisk nivå. Gitt at EGD innebærer store endringer i EU, som potensielt har store konsekvenser for Norge, fremstår oppsettet for koordinering og forsøk på påvirkning som en utfordring. Koordinering og den relative frikoblingen mellom forvaltning og overordnet politisk dialog er en mulig svakhet ved Norges kobling til EU.

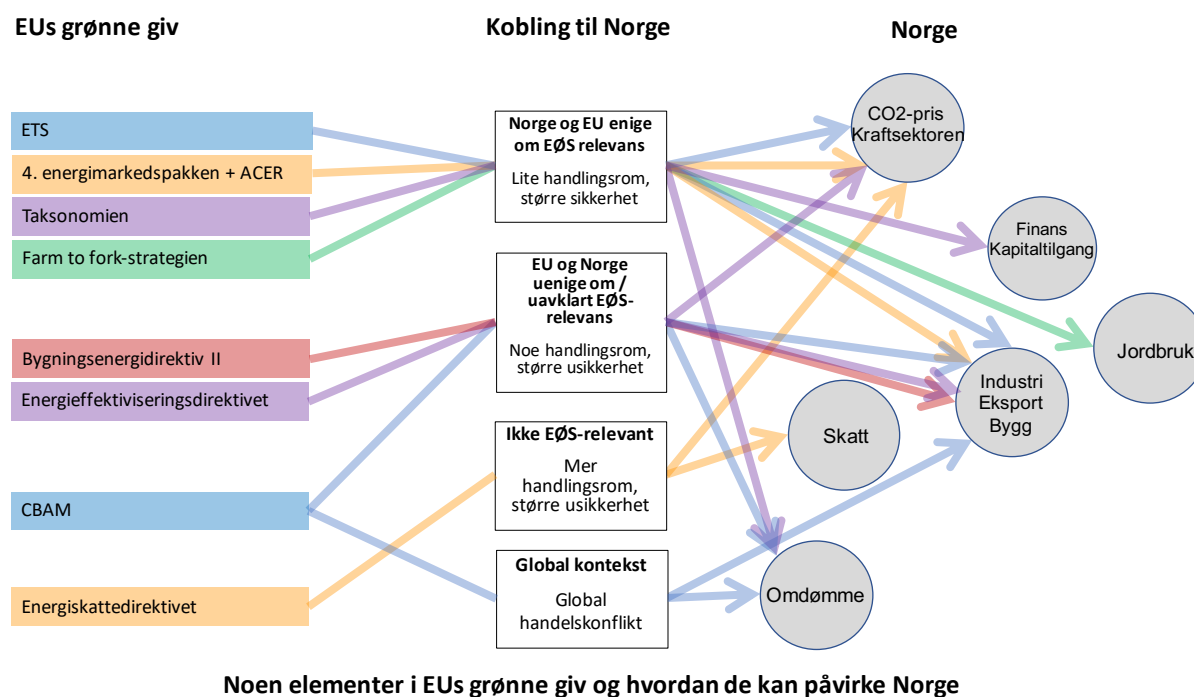
Den tredje observasjonen er at den integrasjonen mellom energi- og klimapolitikk som EGD utgjør, samtidig som EGD løftes frem som å være avgjørende for EUs videre fremtid, plasserer Norge i en vanskeligere politisk posisjon all den tid Norge søker å holde energi- og klimapolitikk adskilt. Den fjerde observasjonen er at EGD innebærer økt regulatorisk usikkerhet for Norge og norsk næringsliv. Endringene er omfattende og kan påvirke norske interesser i stor grad, men det er uklart hvordan regler vil bli utformet, og om det kan gis unntak og tilpasninger dersom det anses ønskelig for Norge. Som vi skal se i diskusjonen under av blant annet ETS og CBAM, så definerer EGD en ramme og en verktøykasse for et grønt skifte i Norge, men norsk næringsliv – og særlig norsk industri – vil ventelig påvirkes både positivt og negativt av nye rammer.

Figur 2 viser hvordan noen av initiativene i EGD vil påvirke Norge. For de aller fleste rettsaktene som er knyttet til EGD vil Norge og EU være enige om EØS-relevans. Disse vil tas inn i EØS-avtalen som normalt. I disse tilfellene har Norge lite handlingsrom, men desto større grad av sikkerhet og forutsigbarhet. Andre initiativer vil kunne vurderes som ikke EØS-relevant og vil derfor ikke tas inn, slik som med Energiskattedirektivet. Her har Norge mer handlingsrom, men det er også større usikkerhet. Prosessene med å ta inn det store volumet av rettsakter fra EGD inn i EØS-avtalen vil kreve ressurser, arbeidskapasitet og kompetanse. Samtidig vil det kreves stor oppmerksomhet rundt rettsakter som havner i en tredje kategori: tilfeller der Norge og EU er uenige om EØS-relevans eller der relevansen er uavklart. Eksempler på dette er spe-

sifikke direktiv slik som for eksempel energieffektiviseringsdirektivet. Her vil innretningen fra EUs side være bestemmende for Norges posisjon og hvorvidt rettsaktene tas inn med eller uten tilpasninger. Det er nærliggende å anta at det er disse delene av EGD som vil kunne bidra til mest spenning og politisering, både innenrikspolitisk i Norge og i forhandlinger med EU.

Sist men ikke minst vil EGD påvirke den globale konteksten på måter som også kan få betydning for norske interesser utover de som reflekteres i europapolitikken. Dette gjelder særlig CBAM, som kan føre til internasjonale handelskonflikter som vil påvirke norsk næringsliv.

Figur 2: EGD og kobling til Norge



EGD og norsk energi- og klimapolitikk

Det internasjonale klimaregimet har siden starten i 1992 vært utformet slik at landenes utslippsregnskap kun omfatter utslippskilder innenfor landegrensene. Dette gjelder både Kyotoavtalen og Parisavtalen. Utslippene fra olje og gass som blir eksportert kommer dermed ikke med i regnskapet til produsentlandene, fordi utslippene telles der oljen og gassen blir forbrent. For Norges del har dette betydd at oljeindustrien har kunnet vokse i omfang og som andel av den norske økonomien parallelt med at Norge har satt seg stadig sterkere klimamål siden 1992. Norge har hele tiden hatt som mål å begrense utslipp fra innenlands utslippskilder. Norge har iverksatt tiltak for å begrense utslippene fra *produksjonen* av olje og gass. Disse utslippene utgjør ca. 28% av totale norske CO₂-utslipp, og kommer i hovedsak fra kraftproduksjon på offshore-installasjonene som brukes til å drive olje- og gassproduksjonen. Utslippene fra olje- og gassproduksjon har vært sterkt regulert helt siden 1990-tallet, men har økt med 71% siden 1990 på grunn av økt utvinningstakt på norsk sokkel. Oljeindustrien må betale både CO₂-avgift og delta i ETS. Dette har bidratt til at utslippene per produsert enhet i norsk oljeproduksjon er lave i forhold til verdensgjennomsnittet, selv om det er store variasjoner fra felt til felt.¹³ Produksjonsutslippene utgjør bare en liten andel av utslippene forbundet med forbrenning av oljen og gassen som tas opp av Nordsjøen og Barentshavet. Samtidig har Norge gjort lite for å begrense *utvinning* av olje og gass. Målsetningen har vært å balansere utvinning i takt med etterspørselen på verdensmarkedet.

Etter at Parisavtalen ble vedtatt i 2015 har EU og andre store utslippsaktører (særlig Kina) satt fart på sin klimapolitikk. Med Joe Biden som ny president i USA forsterkes denne effekten. Det internasjonale klimasamarbeidet går nå i retning av økt press for å nå målene i Parisavtalen, noe som får konsekvenser for etterspørselen etter fossile energikilder. Reformen av nasjonal politikk står på trappene i USA og Kina. EGD er det mest omfattende eksempelet på en klimapolitikk-pakke som sikter mot å nå 1,5 graders-målet.

Veikartet til EU legger opp til å nå 55% kutt i utslippene innen 2030 og netto null innen 2050, og for å oppnå dette vil EU vedta spesifikke karbonbudsjett som steg på veien. Spesielt viktig for Norge er det at EGD tar utgangspunkt i karbonbudsjett som vil begrense oppvarmingen til 1,5 grader. Med nye rapporter som peker på hva et slikt mål innebærer, eksempelvis den mye omtalte IEA-rapporten fra 2021, blir norsk energipolitikk knyttet til olje- og gassproduksjon utfordret. EU har blant annet besluttet at den europeiske investeringsbanken (EIB) ikke lenger skal låne ut penger til utbygging av fossil energi. Satt på spissen opererer man med et budsjett hvor flere hevder at det ikke vil være plass til nye lisenser for olje- og gassutvinning, eller nye kullgruver. Fossilindustrien må i et slikt perspektiv heretter begrenses til å ta ut energiresurser fra eksisterende felter.¹⁴

For Norges del vil denne forsterkede koplingen mellom begrensning av fossil energibruk (ikke plass i karbonbudsjettet) og klimamålene i Parisavtalen få økonomiske konsekvenser. EGD er kanskje det klareste uttrykket for at energi og klimapolitikk går ut på det samme, for tiltakene i EGD er direkte rettet mot å begrense fossil energibruk og å gi insentiver til å fase inn mer fornybar energi. Eksempelvis planlegger Kommisjonen å utvide ETS til flere sektorer, og å stramme inn kravene til kutt i ikke-kvotepfiktige sektorer som landbruk, bygg, avfall og transport. Deres ETS virker som planlagt vil (alt annet likt) etterspørselen etter fossil energi reduseres.

ETS og Norge

Planene om å utvide ETS til maritim sektor, samt å innføre et nytt kvotesystem for veitransport og bygg, vil få markedsmessige konsekvenser for norsk oljeindustri i form av lavere etterspørsel. Her har Norge som produsentland og EU som importør av olje og gass motstridende interesser. På andre felt har imidlertid Norge og EU sammenfallende interesser, som for eksempel elektrifisering av veitransport. Ikke bare har Norge utviklet en insentivpakke for elbiler som andre land kan lære av. Det norske energisystemet er i hovedsak basert på fornybar energi (vannkraft), og elektrifisering vil generelt sett være noe norske aktører som Statkraft og Statnett vil tjene på. Elektrifisering står da også i sentrum av EGD, og Norge som leverandør av fornybar energi og fornybar teknologi kan spille en viktig rolle i omstillingen av det europeiske energisystemet. Norge har også ledende kompetanse på offshore teknologi som vil kunne bli viktig i fremtidens energisystem, og hvor EGD vil kunne definere forutsigbare rammevilkår for investeringer i ny teknologi basert på norsk kompetanse.

Utvidelse av ETS vil komme i tillegg til forsterkede krav til kutt i ikke-kvotepfiktige sektorer. EU har annonsert strengere standard for utslipp fra biler og bygg, og strengere tiltak i landbruket som en del av planen for å nå 55% kutt innen 2030. Norges klimaavtale med EU binder oss til å gjennomføre disse kuttene i samarbeid med EU-landene. Europakommisjonens president Ursula Von der Leyen bekreftet på EU-toppmøtet den 25. mai at prinsippene for og omfanget av dagens system for fordeling av innsats mellom EU-medlemmene skal videreføres. Det betyr at utslippskuttene skal fordeles i henhold til landenes økonomiske styrke (BNP per innbygger). Med et skjerpet klimamål betyr det at hvert land må bidra med mer kutt innenfor ikke-kvote-

pliktig sektor sammenlignet med i dag. Som et rikt land er Norge blant landene som må kutte mest, og antakelig blir kravet på mer enn 50% kutt i disse sektorene fra 2005-nivå. I så tilfelle må Norges klimaplan for 2030 som ble vedtatt i Stortinget i april gjennomgå en revisjon og forsterkes. Dagens plan legger opp til 45% kutt. I lys av det faktum at Norge ikke nådde sine mål for reduksjon av klimautslipp for 2020, så er dette en ikke ubetydelig utfordring.

CBAM og Norge

I følge det lekkede forslaget til CBAM fra Kommisjonen legges det opp til at CBAM innledningsvis skal dekke stål, sement, elektrisitet, gjødsel og aluminium. Både direkte Co2-utslipp fra industriproduksjon og indirekte Co2-utslipp fra energi og strøm som brukes skal dekkes av ordningen.

Økonomisk og realpolitisk er det viktig at CBAM vil omfatte import, og ikke eksport – selv om det i prinsippet er mulig. Dette betyr at industrien i EU (og EØS) beskyttes mot karbonlekkasje i hjemmemarkedet, men ikke i eksporten. For næringer med sterk eksportorientering er dette en viktig begrensning ved CBAM, og en av grunnene til ambivalens fra industrien. Ulike industrier har ulik profil med hensyn til handelsmønstre og konkurranse, som betyr at det ikke er lett å lage en CBAM som er ideell for alle.¹⁵

På et overordnet plan vil en godt utformet CBAM kunne styrke Norges stilling i internasjonal handel. CBAM skal fremme ren industri, og det er få land i verden som har så godt utgangspunkt for ren industri som Norge. Norge har nest-mest vannkraft i verden per capita, svært store vindressurser både på land og til havs, og et godt teknologisk utgangspunkt for klimavennlige produksjonsprosesser. Allerede mellom 1990 og 2019 kuttet den norske prosessindustrien mer enn 40% av sine klimautslipp.¹⁶ Posisjonen til norske selskaper med lave utslipp vil i teorien ikke bare styrkes i forhold til forurensende selskaper som er basert i land utenfor EU, men også vis-a-vis selskaper innenfor EU som er avhengige av mer forurensende energikilder. Den økte prisen på Co2-utslipp innenfor EU som CBAM skal støtte opp om vil også gjøre det mer attraktivt for europeiske selskaper å kjøpe mer grønn energi. CBAM kan dermed også bidra til å øke verdien av strøm produsert med norske fornybare ressurser og eksportert via utlandskabler. Likevel er det bekymring blant norske selskaper for at CBAM ikke vil bli utformet på en måte som ivaretar deres interesser. I EUs høring om CBAM i 2020 uttrykte Norsk energi, Norsk Hydro, NHO og Norsk energi skepsis og bekymring for hvordan mekanismen vil slå ut i praksis. Bellona og Statkrafts innspill var derimot positive.

Tabell 1: Innspill fra norske organisasjoner til EUs forberedende høring om CBAM, 2020

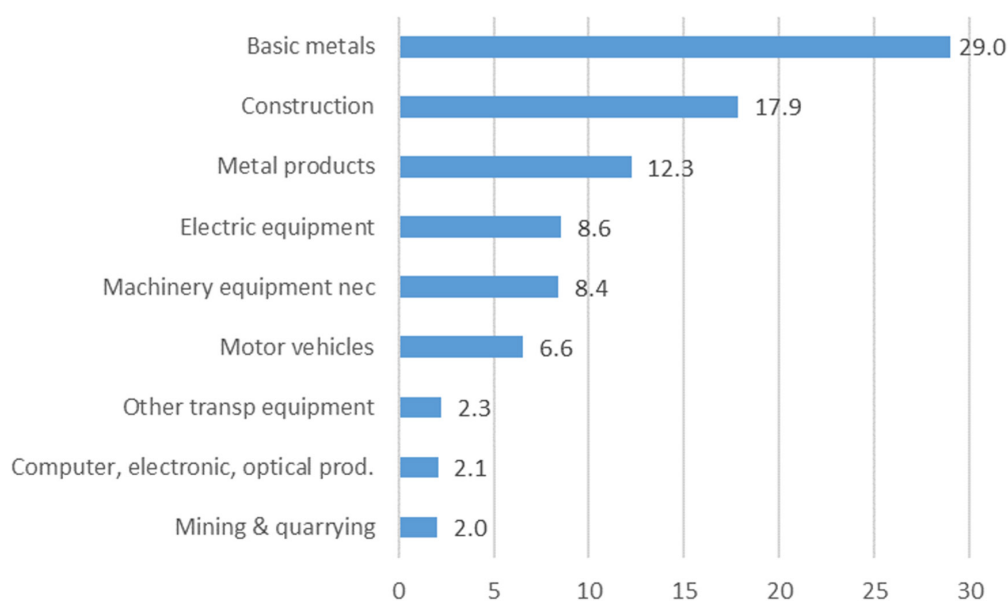
Organisasjon	Innstilling
Bellona	Svært positiv
Norsk Energi	Skeptisk/uklar
Norsk Hydro	Tilbakeholden, CBAM må ikke erstatte andre tiltak mot karbonlekkasje, herunder CO2-kompensasjonsordningen
NHO	Skeptisk/tilbakeholden, andre løsninger bør prøves først
Norsk Industri	Skeptisk, avhenger av konkret design
Statkraft	Svært positiv

Selv om den norske kraften produseres med fornybar energi, presses norske kraftpriser indirekte opp av klimatiltak ettersom den norske kraftproduksjonen inngår i et større regionalt kraftmarked. Frem til nå har norsk industri fått Co2-kompensasjon for å unngå at produksjon flyttes ut.¹⁷ Dette gjelder blant annet produksjon av aluminium og nikkel. Noen selskaper bekymrer seg nå over at Co2-kompensasjonen vil falle bort når CBAM innføres. Dette er et uttrykk for usikkerhet i rammebetingelse for norsk næringsliv, som også reflekteres mer generelt med EGD, all den tid det er regulatorisk usikkerhet både for den norske stat og for norsk næringsliv.

NHO skriver blant annet i sitt innspill til EUs CBAM-høring at mekanismen bør være «en siste utvei hvis alle andre tiltak for å redusere karbonlekkasje for europeisk næringsliv mislykkes».¹⁸ Mer generelt er holdningen til CBAM i norsk industri preget av bekymring for dets konsekvenser sammenliknet med dagens ordning med frikvoter og Co2-kompensasjon. I en rapport fra prosjektet «Felles energi- og industripolitisk plattform» signert LO, NHO, Fellesforbundet, Industri Energi, El og IT Forbundet, Norsk olje og gass, Norsk Industri, Energi Norge og Nelfo, heter det om CBAM at «Det er særdeles viktig for norsk vannkraftbasert prosessindustri at ordningene innenfor ETS med frikvoter og indirekte kompensasjon videreføres dersom et nytt system skulle bli innført. Det er viktig at norske myndigheter agerer over for EUs institusjoner og i hovedstedene i den videre oppfølging av CBAM».¹⁹

En annen bekymring knyttet til CBAM er at selv om norske og europeiske selskaper eventuelt forblir konkurransedyktige når det gjelder metaller i form av råvarer, så kan produksjon av komplekse varer som inneholder metaller flytte annensteds hvor råvarene ikke berøres av CBAM og ETS, og så kan disse avgiftsfrie metallene «snikes» inn i det europeiske markedet som deler av mer komplekse varer, som for eksempel biler. Figur 3 viser, med bruk av databasen WIOD (World input-output database) hvilke sektorer som var de viktigste forbrukere av «basic metals» i 2014.²⁰

Figur 3: Bruken av «basic metals» i verdensøkonomien 2014



Nedover listen finner vi viktige industrisektorer som maskiner og transportutstyr inkludert biler, som er viktige forbrukere og dermed påvirkes av prisøkninger på metaller som følge av EGD. Produsenter av metaller er også bekymret for at CBAM kan omgås ved å flytte langs verdikjeden. Dette illustreres ved at nummer 1 og 3 i figuren er knyttet til metallproduksjon. Bygg og anlegg er nest størst, og indikerer at virkningene langs verdikjeden er en grunn til at denne sektoren er kandidat til å dekkes av CBAM i neste omgang.

For EGDs politiske økonomi er det også av betydning hvilke leverandører som rammes. Det er interessant at Kina her ikke topper listen. Tabell 2 viser det globale kretsløpet for «basic metals» med handel mellom EU, Norge og ulike land/regioner, målt som andeler av samlet forbruk og handel (ikke-industrielt konsum er ikke inkludert, men står for en liten andel).²¹

Tabell 2: Det globale kretsløp for «basic metals» i verdensøkonomien 2014.

		Importerende land/region						Total
		EU	Kina	Asia	Andre	Norge	Russland	
Eksporterende land/region	EU	8.65	0.19	0.21	1.04	0.13	0.28	10.53
	Kina	0.24	38.30	0.71	1.74	0.01	0.04	41.05
	Asia	0.28	0.62	15.01	1.31	0.01	0.13	17.40
	Andre	1.41	1.11	1.70	23.55	0.03	0.39	28.24
	Norge	0.06	0.00	0.01	0.05	0.02	0.01	0.15
	Russland	0.05	0.02	0.01	0.08	0.00	2.33	2.48
	Total	10.76	40.24	17.65	27.83	0.20	3.19	100.00

Det framgår at sektoren er nokså «regionalisert» ved at handelen på tvers av regioner er liten sammenliknet med egne leveranser. For EU er importen fra Kina og Russland moderat mens gruppen «andre» inkludert Tyrkia og Amerika er større. Norge er netto importør med en betydelig andel fra EU, relativt lite fra Kina og Russland, og noe mer fra «Andre». Hvis Norge må innføre CBAM for metaller, vil import på 229 mill. USD fra Kina, 602 mill. USD fra Asia ellers og 1404 mill. USD fra «Andre» bli berørt, basert på WIOD-tallene fra 2014.

Tabellen viser dermed at det kanskje ikke er Kina og Russland som blir sterkest rammet av CBAM for metaller, men snarere andre land. Hvis vi tenker på globale CO₂-utslipp er det også klart at tiltak i Kina og «Andre» er det som vil være aller viktigst, siden over 60% av globale utslipp for metallsektoren skjer der.

EUs budsjetter og EGD

EU vedtok i desember 2020 sitt flerårige budsjett for perioden 2021-2027 (MFF, Multiannual Financial Framework, 1074 milliarder euro) samt «krisebudsjettet» (EU Recovery Instrument, 750 milliarder euro), også omtalt som NextGenerationEU (NGEU). Dette er relevant for EGD fordi 30 prosent av budsjettene skal brukes til å bekjempe klimaendring, og ved at inntekter fra CBAM og ETS er oppført som mulige finansieringskilder for NGEU. En ny skatt på ikke-resirkulert plast skal også bidra, og landbruksstøtten skal brukes til å fremme biodiversitet. Budsjettene er dermed en viktig del av virkemiddelapparatet for EGD. Det er også en viktig konkret anvendelse av EUs taksonomi. I det følgende gis en oversikt over de viktigste aspektene ved MFF og NGEU og diskuterer til slutt mulige virkninger for Norge.²²

Tabell 3: Oversikt over EUs budsjetter 2021-2027. Tall i 2018-priser

	MFF	NGEU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.8	10.6	143.4
2. Cohesion, Resilience and Values	377.8	721.9	1099.7
3. Natural Resources and Environment	356.4	17.5	373.9
4. Migration and Border Management	22.7	0	22.7
5. Security and Defence	13.2	0	13.2
6. Neighbourhood and the World	98.4	0	98.4
7. European Public Administration	73.1	0	73.1
TOTAL	1074.3	750	1824.3

MFF er i samme størrelsesorden som EUs tidligere budsjetter. Det spesielle er at NGEU for det første ikke er et ordinært budsjett, men indikerende rammer «opp til», og for det andre skal det finansieres i sin helhet med låneopptak, inkludert et mål om 30% grønne obligasjoner. 90% av midlene i NGEU går til Recovery and Resilience Facility (RRF). Dette er en bredt anlagt politikk som kombinerer flere ulike målsetninger; om økonomisk vekst og gjenoppbygging etter koronapandemien, helsevesen og beredskap, makroøkonomisk stabilitet, samt digitalisering og grønn omstilling. Politikken i RRF skal utformes i samråd med medlemslandene, og hvert land skal legge frem konkrete planer i lys av anbefalinger fra EU-rådet i 2020.²³ Planene følger opp EUs 2021-plan for bærekraftig vekst, som inngår i «European semester»-syklusen, og har målene miljømessig bærekraft, produktivitet, likeverd (fairness) og makroøkonomisk stabilitet, og minst 37% til klimatiltak. Dette blir nedfelt i nasjonale planer som varierer noe mellom de ulike medlemslandene. Europakommisjonen er ansvarlig for målemetodene som brukes, og taksonomien vil her være et element.²⁴ Selv om 37% klima-fokus er en målsetning og ikke et absolutt krav, vil bedre målemetoder bidra til måloppnåelsen.

EGD betyr økt fokus på klima, og det er sannsynlig at klimamål vil påvirke forhandlingene om EØS-midlene når de skal forlenges for 2021-27. De nye budsjettene innebærer også en omlegging av fordelingen mellom land som potensielt kan påvirke forhandlingene om EØS-midlene. Fordelingen av RRF-midler er fortsatt korrelert med inntekt slik at mindre rike land får mer, men sammenhengen er svakere og noen Middelhavsland, særlig Spania og Italia, får relativt mer enn de gjør via EUs regionalstøtte. Et spørsmål er om økningen i EUs budsjetter gjennom NGEU også kan ha noe å si for EUs krav om EØS-midler.

Generelle rammebetingelser: Taksonomien, statsstøtte, og finansieringsordninger

Bekymringene beskrevet over knyttet til CBAM reflekteres i bredere diskusjoner i norsk næringsliv. Disse handler bredt definert om bekymringer for økt usikkerhet i rammebetingelser. Taksonomien er et eksempel på et nytt sett av regler som norsk næringsliv forbereder seg på. Selv om denne handler om rapportering, ikke krav om endret adferd og spesifisering av hva som er lov og ikke, så legger taksonomien føringer på beskrivelsen og rapporteringen av aktivitet, som på sikt vil kunne endre finanskostnader for ulike virksomheter. Taksonomien er også et godt eksempel på betydningen av politiske konsultasjoner kombinert med påvirkningsarbeid fra næringslivet og andre aktører kan gi resultater: Norge lykkes med å definere norsk vannkraft

som «grønn» i taksonomien, og det pågår fortsatt en diskusjon i EU om hvordan taksonomien skal definere naturgass. Her har Norge økonomiske interesser i at gass defineres som «grønn», og søker påvirke EU i den retning. Dette har imidlertid en viss politisk kostnad, for mange av Norges tradisjonelle allierte i EU, som Danmark, har skrevet til Kommisjonen med bekymring om forsøk på å inkludere gass i taksonomien. Selv en «soft» regulering, som taksonomien i realiteten, er kan med andre ord skape vanskelige politiske avveininger i europapolitikken.

EGD har som ambisjon å utløse innovasjon og omlegging av industrien som har som langsiktig mål både å skape vekst og arbeidsplasser, men samtidig redusere utslipp. Det vil kreve endringer i rammebetingelsene, og spørsmålet for Norge – og mer spesifikt norsk industri – er hva slags konkrete tiltak som kan fremmes for å ivareta spesifikke interesser knyttet til for eksempel aluminiums- og gjødselproduksjon, og som samtidig passer inn med EGD, hvor klimapolitiske mål er rangert vesentlig høyere enn før. EGD inkluderer da også en rekke muligheter for omstilling og ny industri. De mange planene om å etablere batteriproduksjon i Norge er bare ett eksempel på dette. I en rapport utført på bestilling av Norsk prosessindustri fremheves det blant annet at selskaper som Yara, som sammen med Statkraft og Aker Horizon står bak hydrogen-satsningen på Herøya, er bekymret for at EGD vil bli innført uten overgangsordninger og tilpassede finansieringsordninger som kan bidra til å gjøre hydrogen og annen fornybar energi konkurransedyktig.²⁵

De samme aktørene peker også på at EGD utgjør en gylden mulighet for å skape markeder for grønn teknologi der Norge har et fortrinn, som karbonfangst og lagring, havvind, og hydrogen. Samtidig peker disse næringsaktørene på at det er en ikke ubetydelig usikkerhet knyttet til omfanget på støtteordninger og det regulatoriske rammeverket, som gjør det vanskeligere å fatte investeringsbeslutninger som kan være avgjørende for å ta viktige posisjoner i et europeisk marked.

Bekymringene knyttet til endringer av eksisterende med rammebetingelser i EGD, samt usikkerhet rundt hva slags nye «positive» ordninger som etableres for å skape ny klimavennlig industri, reflekterer et overordnet trekk ved EGD: Overgangen fra et regime til et annet stiller høyere krav både til næringslivet og til norske myndigheter for å skaffe seg informasjon, søke konsultasjoner og påvirkning slik at EGD utformes på en måte som danner et godt grunnlag for investeringer i grønn industriproduksjon. Her vil det være vanskelige politiske og næringsmessige avveininger mellom hva som tjener Norge best på kort og lengre sikt. EGD kan imidlertid også innebære regulatorisk usikkerhet som påvirker statens styringsrom direkte. Et konkret uttrykk for dette er regler om statsstøtte. Det er et grunnleggende prinsipp at statsstøtte er ulovlig fordi det kan bidra til å gi konkurransefortrinn til mottakerne og derfor underminere den reelle konkurransen i det indre markedet. Dette er nedfelt i EU-traktatens artikkel 107. Likevel finnes det mange unntak, også innenfor klima og energi, og Europakommisjonen vurderer tildeling av statsstøtte fra sak til sak i de ulike medlemslandene. Særlig under pandemien har medlemsstatene fått utvidet handlingsrom for å få sine respektive økonomier tilbake på fote.²⁶

Statsstøttereglementet har nylig blitt vurdert av Europakommisjonen som «fit for purpose», men noen elementer skal oppdateres i løpet av 2021 for å reflektere målsetningene i EGD og EUs industri- og teknologistrategier.²⁷ Flere revisjoner knyttes direkte til EGD.²⁸ Disse revisjonene har vært på høring i 2020 og første del av 2021, og forventes implementert i løpet av 2021 og tidlig i 2022. Det er vanskelig å vite sikkert hvilke konkrete endringer som vil bli innarbeidet i de nye retningslinjene, men det er et uttalt mål at revisjonene vil være innrettet mot det som er målet med EGD, nemlig å bidra til en kostnadseffektiv omstilling bort fra fossil energi og i retning av klimanøytralitet i 2050.

Det er særlig relevant å se på kommisjonens revisjon av Environmental and Energy State Aid Guidelines (EEAG), som etter planen blir publisert og implementert i siste kvartal i 2021. EEAG brukes allerede som et verktøy for å vri den europeiske energimiksen i en grønn retning. Kommisjonen har for eksempel nylig godkjent videreføring av en dansk støtteordning innrettet mot fornybar kraftproduksjon og et stort polsk havvindprosjekt innenfor rammene av det eksisterende rammeverket.²⁹ Det må antas at revisjonen av EEAG vil styrke muligheten for å gi statsstøtte til prosjekter som bidrar til grønn omstilling.

Men det følger av EGDs mål at man det vil kunne bygge seg opp politisk press om å stramme inn på vurderinger av statsstøtte for aktivitet som ikke bidrar til grønn omstilling, særlig knyttet til fossile energikilder. En fersk beslutning fra EU domstolen har slått fast at Kommisjonen ikke kan godkjenne statsstøtte uten at man sørger for at aktiviteter ikke bryter med EUs eksisterende miljølovgivning.³⁰ I tillegg til dette hevder visse eksperter at statsstøtte til prosjekter som ikke bidrar til å nå målet om klimanøytralitet innen 2050 potensielt kan komme i direkte konflikt med den nye klimaloven.³¹

Store norske aktører – Statkraft, Norsk Hydro, Equinor og Energi Norge – har kommet med innspill til revisjonen av EEAG. Alle ønsker revideringen velkommen, med Norsk Hydros begrunnelse treffende for alle: «Europeisk industri kan kun investere i retning av klimanøytralitet på bakgrunn av garantier om støttemekanismer for å lukke kostnadsgapet, rimelig lønnsomhet og kostnader som kan sammenlignes med konkurrenter i andre land».³² De deler også ønsket om at fremtidens EEAG ivaretar mulighetene for statsstøtte innenfor deres egne interessesfærer, det være seg vannkraft, aluminiumsproduksjon, havvind, gass eller karbonfangst og lagring. Hvilke industrier og aktører som vil påvirkes negativt eller positivt av prosessen som pågår vil avgjøres av Kommisjonens endelige revisjon av EEAS, og hvor kraftig retningslinjene vil innrettes etter målet om et netto klimanøytralt Europa innen 2050.

Det er verdt å merke seg at de allerede reviderte og publiserte reglene for regionalstøtte (RAG) gir Kommisjonen mulighet til å vektlegge positive klima- og miljøeffekter som er definert innenfor rammen av EGD opp mot negative konsekvenser i form av konkurransevridning ved beslutninger knyttet til regional statsstøtte.³³ I slike tilfeller vil taksonomien ligge til grunn for vurderingen. I alt viser revisjonen av EUs statsstøttereglement i møte med EGD hvordan prosessen bidrar til økt regulatorisk usikkerhet for Norge. På den ene siden peker koblingen mellom økte klimaambisjoner og klimaloven og revisjonen av statsstøttereglementet en økende utfordring for norske interesser. På den andre siden muliggjør et grønt fokus på statsstøtte et høyere tempo på den omstillingen Norge og EU er inne i.

Oppsummerende betraktninger

EGD er en ambisiøs og svært omfattende endring av EUs strategi, og anses å være definerende for von der Leyens Kommisjon. Den overordnede **strategien** er formulert og EGD er politisk forankret hos medlemslandene. Den store finansielle redningspakken som kom som følge av COVID-19, kombinert med den nye budsjettpakken i EU har også langt på vei sikret et finansielt grunnlag for reformen.

EGD er ikke en enkeltbeslutning eller et enkeltvedtak, men det er snarere en paraplybetegnelse på en omfattende **prosess**. Den overordnede strategien skal realiseres ved at det utarbeides en serie med ulike planer og operasjonelle og praktiske tilpasninger og regelverks justeringer. Disse enkelttiltakene er godt i gang og de innebærer en betydelig endring og oppdatering av store deler av EUs eksisterende regelverk, samtidig som nye elementer legges til, eller at ulike deler av regelverket sys sammen på nye måter.

Det er naturligvis fortsatt mye **usikkerhet**. Det vil ventelig være en rekke forhandlinger og interessemotsetninger knyttet til flere av enkelttiltakene, og det vil ganske sikkert også komme forsinkelser på noen områder. På andre områder kan ambisjonsnivået komme til å økes ytterligere. Det er uansett liten tvil om at EGD drives fremover i stor fart. Noen beskriver det som en «tsunami» som nå skyller over Europa.

Dynamikken og kraften i EGD forsterkes av at klima har rykket opp i politikkenes elitedivisjon, og er tett knyttet til transatlantiske prosesser og endringer i globale normer, som reflektert nylig i G7 toppmøtet i England. Resultatet er at EU med EGD har konkrete politiske og økonomiske interesser av å drive frem endringer. Denne transformasjonen innebærer også at de overordnede målene for EUs politikk endres: Det handler ikke bare om å fremme europeisk økonomisk vekst, demokrati og stabilitet i nærområdene, men også om å sikre en overgang til en grønn og bærekraftig økonomi og samtidig bygge ny konkurransekraft.

Med hensyn til norske *klimapolitiske* målsettinger er det en fordel at EGD setter ambisiøse klimamål og iverksetter tiltak for å nå disse. For Norge kan det også kunne gjøre den hjemlige omstillingen lettere, dels ved at det blir mer forutberegnelighet rundt overgangen, samtidig kan det også hende at krevende nasjonale omstillinger kan bli lettere ved at man kan vise til andre lands praksis eller til forpliktelser som følger av våre avtaler.

For *europapolitikken* – vårt hovedfokus her – innebærer EGD en rekke muligheter og utfordringer både politisk og forvaltningsmessig:

Det er behov for å øke oppmerksomheten og kunnskapen på både politisk og administrativt nivå om de endringene som er i ferd med å skje i EU. Noen grupper i Norge har allerede naturligvis lenge fulgt utviklingen i EU i detalj og de har bygd opp god kunnskap og dyp innsikt, men for mange er fortsatt EGD noe fremmed, uklart og ukjent. EGD vil ventelig berøre alle sektorer og deler av norsk samfunnsliv, og det er derfor viktig at det bygges en god situasjonsforståelse og et bredt kunnskapsgrunnlag i politikk og forvaltning, men også blant andre viktige aktører i norsk samfunnsliv.

NAV-utredningen viste at det er **begrenset politisk oppmerksomhet og kunnskap om EUs organisering og virkemåte, og at konsekvensene kan være negative**. Dette kunnskaps- og oppmerksomhetsgapet bør tettes. Samtidig må man bygge ny kunnskap om klima, miljø, sirkulær økonomi og biologisk mangfold innenfor en rekke sektorer. For eksempel: spørsmål om sirkulær økonomi, som er sentralt i EGD, er ikke noe som kun angår KLD, men de aller fleste departementer. Et annet eksempel er knyttet til diskusjonen om behovet for en ny europeisk industripolitikk, og hvordan Norge best mulig utnytter regulatoriske muligheter og markeder som EGD ventelig vil kunne skape på sikt.

EGD vil også medføre betydelige endringer i innhold og innretting av Norges samarbeid med EU, på grunn av våre avtaler med EU. Noen deler av EGD er åpenbart ikke EØS-relevante, men store deler av EGD må få forventes å være **EØS-relevante**, det vil si at de nye reglene og bestemmelsene faller inn under EØS-avtalens materielle virkeområde og at de dermed skal innlemmes i avtalen. På noen områder kan det være mer usikkert og også i noe grad strid om hele eller deler av rettsaktene er å anse som såkalt EØS-relevante. Spørsmålet om EØS-relevans og hva som anses akseptabelt, som ofte ikke har vært et omstridt område, vil kunne bli et særlig viktig tema i norsk europapolitikk i tiden fremover.

Tilpasningen til rettsaktene og EGD vil også være krevende for Norge fordi de representerer en betydelig administrativ utfordring. Det store volumet og tempoet på prosessene er i seg selv krevende. Selv om deler av regelverket i realiteten bare vil være en oppdatering av eksisterende regelverk i EØS vil det innebære et betydelig merarbeid i forvaltningen.

Fordi regelverket på også på mange områder er teknisk komplisert og sektorovergripende vil det stilles store krav til **lederskap og samordning mellom ulike deler av forvaltningen**. Utenriksdepartementet har en naturlig koordinatorrolle i europapolitikken, men besitter samtidig ikke den fagkompetansen som er relevant for det brede spekteret av saker som dekkes av EGD.

Fordi det fordres enstemmighet fra EFTA-landene for å innlemme nye rettsakter vil prosessen i noe grad også være styrt av den administrative kapasiteten i Norges EØS-partnerland og at man tilrettelegger for effektivt samarbeid mellom EU, EFTA og EØS-landene.

For foretak og andre samfunnsaktører vil kombinasjonen av frivillighet, rapportering og klassifiseringer knyttet til EGD føre til en ikke ubetydelig økning og endring i administrative forpliktelser og prosedyrer. Fordi foretak, organisasjoner og academia besitter betydelig kunnskap og vil være viktige i gjennomføringen av politikken **kan etableringen av et slags EGD-forum der forvaltningen regelmessig møter og utveksler informasjon og synspunkter med sentrale aktører være nyttig**.

Det er også å forvente at deler av EGD vil kunne medføre endringer i Norges økonomiske forpliktelser og allokeringer. Dels ved at noen av de programmene Norge allerede inngår i kan endres, og dels ved at klima og EGD må ventes å kunne spille en enda mer vesentlig rolle for eksempel i fremtidige forhandlinger om omfang og innretting av EØS-finansieringsordningene.

EGD riser også en rekke krevende politiske utfordringer og avveininger. Norge er ikke medlem av EU og har således begrensede muligheter for å **påvirke** dagsorden og innhold i EUs politikk og beslutninger.

Norges avtaler med EU gir en viss anledning til å delta i politikkkutformingen, gjerne gjennom konsultasjon i ulike arbeidsgrupper under Kommisjonen i tidlige og innledende faser. Ofte handler dette om å hente informasjon og kunnskap slik at tilpasningen kan forberedes, men det er også anledning til å søke å påvirke innholdet. **Dersom Norge skal ha påvirkning vil det gjerne måtte skje i de tidlige fasene av prosessen.** For Norge er det derfor særlig viktig at man på et tidlig stadium kjenner egne interesser og de mulighetsrom som finnes. Tempo og omfang gjør dette arbeidet særlig krevende.

På noen områder har Norge også avvikende interesser eller posisjoner fra EU. På noen områder er det åpenbare **interessekonflikter** mellom Norge og EU, mens på andre områder er vi i utakt med EU. For eksempel, Norge er en stor produsent av olje og gass, som EU har et mål om å redusere sitt bruk og avhengighet av, samtidig er Norge et av de landene med høyest fornybarandel i sin energimiks, som EU søker å strebe etter. Tidligere studier har vist at det gjerne er lettest for Norge å få adgang til EUs beslutninger når det er et betydelige interessefelleskap, mens det kan være mer krevende å få adgang eller sympati der Norge står i interessekonflikt eller Norge står i en særstilling, slik vi for eksempel så det i diskusjonen om unntak rundt bankinnskuddsgarantiordningen.

For Norge er kan det også være en særlig utfordring å sikre at sin stemme blir hørt på områder som er særlig **prioriterte** eller viktige for Norge, men som EU-siden ikke anser som så viktig, eller der de har mindre kunnskap. I et slikt perspektiv, er det et potensiale for Norge å arbeide for at interesser knyttet til særnorske interesser blir hørt - for eksempel knyttet til sjømat og havbruk, shipping og maritim næring, eller vannkraft. Dette er næringer som står sentralt i Norge, men som fremstår mindre sentrale for mange av EUs medlemsland.

Oppslutningen om EØS-avtalen er i dag stor blant politiske partier og i opinionen, **men EU og europapolitikk er likevel et stridstema der ordskiftet ofte er polarisert og der det er steile fronter.** Noen av de EØS-rettsaktene som historisk sett har utløst sterkest politisk konflikt i Norge har nettopp vært knyttet til energi, for eksempel hele diskusjonen om Acer og tredje energipakke, og også spørsmål knyttet til integrering av det europeiske kraftmarkedet gjennom for eksempel kabler til utlandet. I disse sakene har spørsmål om energi og klima, arbeidsplasser og industriutvikling, blitt kombinert med grunnleggende spørsmål rundt suverenitet og myndighetsavståelse. Dette har skapt mange og kompliserte debatter, og også vesentlige forsinkelser. Deler av EGD kan derfor bli politisk krevende og omstridt.

EGD kan på sikt også reise mer **grunnleggende spørsmål om Norges tilknytningsform til EU.** EØS-avtalen ble i sin tid utviklet som en respons på EUs planer om å etablere et indre marked. Siden har Norges samarbeid blitt utviklet en rekke ganger, dels ved at EØS-avtalen er blitt utvidet i dybde og bredde, og dels ved at nye avtaler er inngått mellom EU og Norge (som Schengen og Klimaavtalen). Resultatet er at Norges samarbeid med EU er et slags lappeteppes, der samarbeidet reguleres av et bredt sett med ulike avtaler, men der EØS-avtalen er den største og viktigste lappen.

EØS-avtalen er aldri reforhandlet, på tross av at EU flere ganger har endret sine traktater og grunnbestemmelser. Et resultat av dette er at det på flere områder er **dårlig samsvar mellom hvordan EU utformer og formulerer sin politikk, og hvordan dette passer med strukturen og organiseringen av EØS-avtalen.** Dersom EU skaper en politikk som er mer helhetlig og koordinert, kan det for eksempel innebære at noe av den nye politikken i EU faller dels innenfor og dels utenfor EØS. EGD synliggjør og forsterker noen av de tekniske og institusjonelle begrensningene som ligger i Norges tilknytningsform.

Samtidig, alternativene til dagens modell vil alle være krevende. Et alternativ er å søke medlemskap i EU, det vil gi medvirkning og en hånd på rattet i en tid der Norge er i en vesentlig omstilling, men det er politisk krevende med dagens opinion og partioppslutning. Et annet alternativ er å forhandle en annen og løsere tilknytningsform til EU, men erfaringene fra Sveits og Storbritannia har synliggjort de mange vanskene og usikkerheten som er forbundet med denne modellen, og Norge må uansett påregne at forhandlingene med EU vil være svært krevende og trekke ut i tid. Et tredje alternativ er å søke et **politisk partnerskap av strategisk karakter som kan ramme inn og tydeliggjøre EØS-avtalens rolle i forholdet mellom EU og Norge**. Regelmessig politisk dialog på høyt nivå kan sikre et godt partnerskap mellom EU og Norge, og samtidig sikre sterkere politiske signaler til forvaltningen i både EU og Norge om avveininger og prioriterte saker. En slik politisk strategisk dialog kan være motivert ut ifra behovet for samarbeid rundt EGD, herunder de omleggingene og justeringene som ligger i EØS-avtalens regelverk, men den trenger ikke begrenses til dette sakskomplekset og kan også berøre andre områder av vesentlig overordnet og strategisk betydning for Norge.

Sluttnoter

- 1 BOLDT, 2020. s. 6.
- 2 Skjærseth 2021.
- 3 Bellona, 2020.
- 4 The Economist, 2021.
- 5 European Climate Foundation, 2020.
- 6 EU Directive 2018/410.
- 7 European Commission 2021, lekket plan for CBAM.
- 8 Marcu et al. 2021.
- 9 Schütze and Stede 2020.
- 10 NOU 2012.
- 11 NOU 2012, s. 165.
- 12 NOU 2012, s. 165.
- 13 KLD 2021, s. 6.
- 14 Gavenas, Rosendahl og Skjerpen 2015.
- 15 SSB, 2021.
- 16 *Prosess21 (2021) Hovedrapport.*
- 17 Miljødirektoratet, 2021.
- 18 Øvrebø, 2020.
- 19 LO, NHO, Fellesforbundet, Industri Energi, El og IT Forbundet, Norsk olje og gass, Norsk Industri, Energi Norge og Nelfo.
- 20 Se Timmer et al. 2015, 2016
- 21 Asia omfatter her Australia, Indonesia, India, Japan, Sør-Korea og Taiwan. Andre omfatter Brasil, Canada, Mexico, Tyrkia, USA og restgruppen «resten av verden» i WIOD-databasen.
- 22 Melchior (2021) gir en bredere oversikt over EUs nye og tidligere budsjetter, og sammenlikner med det Norge betaler gjennom EØS og deltakelsen i ulike EU-programmer Melchior (2021).
- 23 European Commission, Recovery and Resilience Plans 2020/2021, se for eksempel European Commission 2020 for Danmark.
- 24 Se også Reininger 2021 for en diskusjon.
- 25 BOLDT, 2020. s. 30.
- 26 European Commission, 2021. State aid cases.
- 27 European Commission, 2020. State aid: Commission publishes results of evaluation of EU State aid rules.
- 28 European Commission. 2021.Competition Policy, News.
- 29 European Commission. 2021.Competition Policy, News.
- 30 Court of Justice of the European Union, 2020.
- 31 Kingston, 2021.
- 32 European Commission, 2020. Feedback from: Norsk Hydro.
- 33 European Commission, 2021. Notices from European Union institutions, bodies, offices, and agencies.

Referanser

Bellona (2020, 22. januar). Sustainable Europe Investment Plan: All Flair, No Punch. Tilgjengelig på: <https://bellona.org/news/eu/2020-01-sustainable-europe-investment-plan-all-flair-no-punch>

BOLDT (2020) European Green Deal og betydningen for norsk prosessindustri. Rapport for Prosess21 November 2020. Tilgjengelig på: <https://www.prosess21.no/contentassets/39713b28868a41858fc2c8a5ff347c0b/boldt-prosess21-oppdatering-231120.pdf>

Bothner, T. M. (2021, 08. juni). Klimagassutslippene i 2019 er revidert opp 2,7 prosent. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler-om-utslipp-til-luft/klimagassutslippene-i-2019-er-revidert-opp-2-7-prosent>

Court of Justice of the European Union (2020, 22. september). PRESS RELEASE No 112/20. The Court of Justice confirms the Commission decision approving United Kingdom aid for Hinkley Point C nuclear power station. Tilgjengelig på: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-09/cp200112en.pdf>

Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814 (Text with EEA relevance.)

European Commission (2020, 30. oktober) Press release. State aid: Commission publishes results of evaluation of EU State aid rules. Tilgjengelig på: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2008

European Commission (2020) Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Denmark and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Denmark. Brussels, 20.5.2020 COM(2020) 504 final.

European Commission (2021) Notices from European Union institutions, bodies, offices and agencies. Official Journal of the European Union. C 153/1. 24.04.2021.

European Commission (2021) Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a Carbon Border Adjustment Mechanism ('CBAM'). Leaked draft.

European Commission (2021) Recovery and Resilience Facility. Tilgjengelig på: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#the-recovery-and-resilience-facility

European Commission (2021) State aid cases. Tilgjengelig på: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_en

Gavenas, E., Rosendahl, K. E., & Skjerpen, T. (2015). CO₂-emissions from Norwegian oil and gas extraction. *Energy*, 90, 1956-1966.

Hydro (2020, 10. desember) Hydro Feedback to EU Commission Inception Impact Assessment on EEAG. Tilgjengelig fra Europakommisjonen: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12616-State-aid-for-environmental-protection-and-energy-revised-guidelines/F1305858_en

Kingston, S. (2021) State Aid and the European Green Deal: The Implications of Case C-594/18 P Austria v Commission (Hinkley Point C) *Forthcoming, European Law Review* (2021).

Klima- og miljødepartementet. (2021). Klima- og miljødepartementets prioriterte EU/EØS-saker i 2021. Notat. Tilgjengelig på: [Klima- og miljødepartementets prioriterte EU/EØS-saker i 2021 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

LO, NHO, Fellesforbundet, Industri Energi, EL- og IT-forbundet, Norsk olje og Gass, Norsk industri, Energi Norge og Nelfo (2021) Felles energi- og industripolitisk plattform. Tilgjengelig på: <https://www.nho.no/contentassets/67d09fd17be24b91be4c05147e8d4d20/rapport-felles-energi-og-industripolitisk-plattform-.pdf>

Marcu, A., Mehling, M. & Cosbey, A. (2021). for the EU: A Policy Proposal (April 7, 2021). Tilgjengelig på: <https://ssrn.com/abstract=3838167>

Melchior, A. (2021) EUs budsjett og EUs grønne giv. Notat, gis ut 2021.

Miljødirektoratet (2021, 03. juni) CO₂-kompensasjon. Tilgjengelig på: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klimate/co2-kompensasjon/>

Mollestad, G. O. (2021, 11. mars) Alcoa: Karbonkontroll vil gjøre det verre for europeisk industri. Montel. Tilgjengelig på: <https://www.montelnews.com/no/story/alcoa-karbon-toll-vil-gjre-det-verre-for-europeisk-industri/1202805>

NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen). Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368.

Prosess21. (2021) Hovedrapport.

Reininger, T. (2021) The EU Budgetary Package 2021 to 2027 Almost Finalised: An Assessment. WIIW Policy Notes and Reports 45, februar 2021.

Schütze, F., & Stede, J. (2020). EU Sustainable Finance Taxonomy—What Is Its Role on the Road towards Climate Neutrality?. Eller Schütze, F., Stede, J., Blauert, M., & Erdmann, K. (2020). EU taxonomy increasing transparency of sustainable investments. *DIW Weekly Report*, 10(51), 485-492.

Skjærseth, J. B. (2021). Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 21(1), 25-41.

Stenning, J., Bui, H., Pavelka, A. (2020) Decarbonising European transport and heating fuels - Is the EU ETS the right tool? European Climate Foundation. Tilgjengelig på: <https://euro-peanclimate.org/resources/impacts-of-extending-the-ets-to-transport-and-buildings/>

Taylor, K. (2021, 04. juni) LEAK: EU'S CARBON BORDER TARIFF TO TARGET STEEL, CEMENT, POWER. Pascal Lamy. Tilgjengelig på: <https://pascallamy.eu/2021/06/04/leak-eus-carbon-border-tariff-to-target-steel-cement-power/>

The Economist (2021, 01. juni) What is the European Green Deal? Tilgjengelig på: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/06/01/what-is-the-european-green-deal>

Timmer, M. P., Dietzenbacher, E., Los, B., Stehrer, R. & de Vries, G. J. (2015) An Illustrated User Guide to the World Input–Output Database: the Case of Global Automotive Production, *Review of International Economics*, 23: 575–605.

Øvrebø, O. A. (2020) «Dyp bekymring» i norsk industri for EUs planer om karbontoll. Tilgjengelig på: <https://energiogklima.no/nyhet/eus-groenne-giv/dyp-bekymring-i-norsk-industri-for-eus-planer-om-karbontoll/>



Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig Forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

Arbeidet med denne rapporten er finansiert av Utenriksdepartementet

NUPI
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
Postboks 7024 St. Olavs Plass Oslo, Norge
www.nupi.no | post@nupi.no

Forsidebilde: NTB/Scanpix og Equinor/Laila Sømme

