



STORTINGET

Innst. 283 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:174 S (2025–2026)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sylvi Listhaug, Morten Stordalen, Kristoffer Sivertsen, Rikard Spets og Tor Mikkel Wara om kostnadsberegninger for å nå Norges klimamål

Til Stortinget

Innledning

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremlegge en helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene av at Norge skal redusere klimagassutslippene med 70 pst. fra 1990-nivå innen 2035.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 19. mars 2026 til Klima- og miljødepartementet ved statsråd Andreas Bjelland Eriksen bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 30. mars 2026.

Komiteen har invitert til og mottatt skriftlige høringsinnspill i saken.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Hagenborg, lederen Mani Hussaini, Linda Monsen Merkesdal, Torbjørn Vereide og Solveig Vik, fra Fremskrittspartiet, Kristoffer Sivertsen, Rikard Spets, Morten Stordalen og Tor Mikkel Wara, fra Høyre, Kari Sofie Bjørnsen og Aleksander Stokkebø, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Ole Herman Sveian, fra Rødt, Sofie Marhaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Frøya Skjold Sjursæther, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Representantforslag 174 S (2025–2026) om kostnadsberegninger for å nå Norges klimamål. Forslaget handler om å be regjeringen utrede og fremlegge en helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene av at Norge reduserer klimagassutslippene med 70 pst. fra 1990-nivå innen 2035.

Komiteen viser til at Stortinget i behandlingen av Meld. St. 25 (2024–2025) Klimameldingen 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet, har vedtatt å redusere norske klimagassutslipp med 70 pst., sammenlignet med de årlige utslippene i 1990, jf. Innst. 520 S (2024–2025). Videre viser komiteen til Prop. 129 L (2023–2025) Endringer i klimaloven (klimamålet 2035), jf. vedtak i Innst. 519 L (2024–2025).

Komiteen viser til at statsråden i brev til komiteen datert 30. mars 2026 skriver at regjeringen har presentert anslag på kostnader i høringsnotatet for den ovennevnte stortingsmeldingen og proposisjonen. Departementet opplyser at SSB har utført en analyse på oppdrag fra departementet om samfunnsøkonomiske kostnader og virkninger av å innføre ulike mål og ut-

slippsstrukturer for utslipp av klimagasser for 2035. Komiteen viser til at SSB-analysen ifølge departementet ikke nødvendigvis fanger opp hele den samfunnsøkonomiske kostnaden, men ble benyttet som en kostnadssjablong. Komiteen viser til at SSB-rapporten anslo den samfunnsøkonomiske merkostnaden av å redusere utslippene med 70–75 pst. i 2035 til å være mellom 10 og 21 mrd. kroner samlet for femårsperioden. Komiteen viser til at regjeringen ikke utredet kostnaden av allerede vedtatt politikk i forbindelse med oppdateringen av Norges klimamål.

Komiteen viser til at forslagsstillerne mener kostnadsanslaget burde ta utgangspunkt i et nullalternativ uten klimapolitikk. Komiteen viser til at departementet mener en slik tilnærming ville vært i strid med utredningsinstruksens krav om at nullalternativet representerer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at det allerede foreligger grundige beregninger av kostnader knyttet til Norges klimamål, og ser ikke behov for å bruke betydelige ressurser på ytterligere utredninger av politikk som allerede er vedtatt og gjennomført. Disse medlemmer mener dette vil innebære lite treffsikker bruk av skattebetalernes midler. Disse medlemmer viser videre til at regjeringen årlig redegjør for kostnader, virkemiddelbruk og planlagt utslippsreduksjon i Klimastatus og plan (Grønn bok), og at nye virkemidler utredes med kostnadsvurderinger i tråd med utredningsinstruksen. Disse medlemmer merker seg at Fremskrittspartiets medlemmer, til tross for at relevant informasjon gjentatte ganger er gjort tilgjengelig for Stortinget og offentligheten, fortsatt etterspør kostnadsanslag. Det vises forøvrig til statsrådets svar.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Dokument 8:174 S (2024–2025) der forslagstillerne fra Fremskrittspartiet stiller en rekke kritiske spørsmål knyttet til manglende kostnadsvurderinger ved Norges klimamål. Disse medlemmer vil særlig poengtere at manglende kostnadsoversikt svekker grunnlaget for rasjonelle prioriteringer og øker risikoen for ineffektiv ressursbruk, uheldige fordelingsvirkninger og svekket konkurransevne.

Disse medlemmer understreker at klimapolitikken må underlegges samme krav til samfunnsøkonomiske analyser som øvrig politikk, og at kostnader, nytte, usikkerhet og fordelingseffekter må synliggjøres før mål og virkemidler fastsettes. Disse medlemmer vil videre slå fast at kostnadene ved å nå det vedtatte klimamålet antakeligvis vil være betydelige.

Disse medlemmer vil videre trekke frem at statsråden i brevet til komiteen av 30. mars 2026 problematiserer hvilken usikkerhet som vil følge ved eventuelle kostnadsberegninger. I sitt brev skriver statsråden at

«I henhold til utredningsinstruksen skal nullalternativet representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon.»

Dette kan begrunne at man ikke trenger å utrede kostnadene ved allerede vedtatt politikk, som er dagens situasjon. Disse medlemmer mener at det likevel vil være svært nyttig med en utredning av alle tiltakene som er vedtatt.

Disse medlemmer vil også peke på at «vedtatt politikk» bare er en av tre grupper med tiltak nevnt i lovproposisjonen, som til sammen skal kutte utslippene med 67 pst. De to andre gruppene er «klimastatus og -plan for 2025» og «deltakelse i EUs kvotesystem». Særlig for tiltakene i klimastatus og -plan bør det definitivt anslås kostnader, siden disse tiltakene ikke er vedtatt, skal man følge statsrådets resonnement.

Disse medlemmer mener usikkerhet i anslagene ikke er et godt argument for at kostnadene ikke skal beregnes. Spesielt når klimamålene i seg selv bygger på svært usikre anslag, noe som både statsråden og departementet poengterer ved flere anledninger. Disse medlemmer mener at dersom en skulle lagt statsrådets argumentasjon til grunn, ville en heller ikke hatt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å fastsette klimamålene. Etter disse medlemmers syn fremstår dette som en grunnleggende inkonsistent tilnærming.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet vil videre understreke at usikkerhet ikke er et argument mot analyse, men et argument for bedre og mer transparente analyser. Tvert imot tilsier usikkerheten at det er særlig viktig å synliggjøre kostnader og konsekvenser, slik at beslutningstakere og berørte aktører får et best mulig grunnlag for å vurdere ulike tiltak opp mot hverandre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg videre at departementet legger til grunn allerede vedtatt klimapolitikk og antagelser om økonomisk og teknologisk utvikling i sine fremskrivninger, men samtidig argumenterer for at det vil være svært usikkert å beregne de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved utslippsreduksjonene, herunder kostnader målt mot et nullalternativ uten klimapolitikk.

Videre skriver statsråden:

«Det er ikke regnet på kostnader knyttet til konkrete nasjonale tiltak og virkemidler ettersom det er opp til framtidige regjeringer å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målet. Valg av hvilke nasjonale virkemidler som tas i bruk for å nå målet,

samt i hvilken grad fleksibilitet blir benyttet, vil ha stor innvirkning på det totale kostnadsnivået.»

Disse medlemmer mener at når det både fastsettes et konkret klimamål og legges føringer gjennom eksisterende politikk og forventet virkemiddelbruk for hvordan målet skal nås, innebærer dette i realiteten også eksplisitte valg av tiltak. Dermed er det også mulig å analysere kostnadene ved disse tiltakene som faktisk er valgt. At dette ikke synliggjøres, svekker etter disse medlemmers vurdering beslutningsgrunnlaget.

Disse medlemmer merker seg også at regjeringen i lovproposisjonen faktisk har laget kostnadsanslag for tiltakene som trengs for å kutte norske utslipp fra 67 til 70 pst. Dette skal koste mellom 2 og 4,2 mrd. kroner i året. Alle argumentene som statsråden fremmer for å ikke anslå kostandene i «klimastatus og -plan», tiltak som til sammen skal kutte langt mer enn 3 pst. av utslippene, kunne etter disse medlemmers vurdering også vært brukt for å ikke anslå kostnadene ved de siste 3 prosentpoengene av utslipp. Disse medlemmer mener derfor det er grunnlag for å spørre seg om grunnen til at regjeringen har laget anslag for de siste 3 prosentpoengene, og ikke de første 67, er å fremstille kostnadene som betydelig lavere enn de faktisk er.

Disse medlemmer vil videre understreke at statsråden sier seg enig i disse medlemmers vurdering om at det ikke er beregnet hva det vil koste å nå klimamålet. Statsråden skriver:

«Det er ikke beregnet totale samfunnsøkonomiske kostnader ved utslippsreduksjonene som følger av allerede vedtatt politikk i utslippsframskrivingene eller for politikken det planlegges for i regjeringens klimaplan.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet viser videre til at kostnadsvurderinger er et bærende prinsipp i øvrig offentlig forvaltning. I offentlige anskaffelser, investeringsbeslutninger og reguleringsprosesser er samfunnsøkonomiske analyser et sentralt verktøy for å sikre rasjonelle beslutninger. Disse medlemmer mener dette også bør gjelde for klimatiltak og klimamål.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at regjeringen også bør vurdere og beskrive sentrale usikkerhetsfaktorer i kostnadsberegningen, for eksempel i hvilken grad anslaget avhenger av klimapolitikken i andre land.

På bakgrunn av Dokument 8:174 S (2025–2026) samt ovenstående fremmer komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet et følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremlegge en helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske kostna-

dene av at Norge skal redusere klimagassutslippene med 70 pst. fra 1990-nivå innen 2035.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Venstre viser til at Norge gjennom Parisavtalen har påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å bidra til å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. Dette innebærer at klimapolitikken ikke er valgfri, men nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser og forhindre alvorlige og irreversible konsekvenser av klimaendringene. Disse medlemmer viser også til Den europeiske menneskerettsdomstolens dom i saken KlimaSeniorinnen mot Sveits, som slår fast at manglende og utilstrekkelig klimapolitikk kan innebære brudd på de europeiske menneskerettighetene (EMD storkammer 9.4.2024).

Disse medlemmer vil videre peke på at klimaendringene allerede i dag påfører samfunnet betydelige kostnader, og at disse kostnadene vil øke dramatisk dersom utslippskuttene utsettes eller svekkes. Ekstremvær, flom, skred, tørke og tap av naturmangfold medfører store utgifter for både privatpersoner, næringsliv og fellesskapet, i tillegg til tap av liv, helse og trygghet. Disse medlemmer viser til Finans Norges klimarapport fra 2026, som dokumenterer at forsikringsselskaper har erstattet 42,3 mrd. kroner i vær- og naturskader på bygninger og innbo de siste ti årene (Klimarapport Finans Norge 2026). De siste tre årene har forsikringssummene økt drastisk, og forventes å øke ytterligere fremover. Disse medlemmer mener de samfunnsøkonomiske og menneskelige kostnadene ved ukontrollerte klimaendringer langt overstiger kostnadene ved å omstille økonomien i tråd med klimamålene.

Disse medlemmer mener at forslaget om å utrede kostnadene ved å nå klimamålet isolert sett gir et misvisende bilde av den reelle samfunnsøkonomiske situasjonen. Å unnlate å nå klimamålene vil påføre samfunnet langt høyere kostnader enn en målrettet og rettferdig omstilling. Disse medlemmer viser til at flere samfunnsøkonomiske analyser allerede er gjennomført i forbindelse med utarbeidelsen av norsk klimapolitikk, herunder Klimameldingen 2035, endringene i klimaloven og underliggende arbeid fra blant annet SSB. En betydelig del av den politikken som skal bidra til å nå klimamålet, er allerede vedtatt av Stortinget, og kostnader og virkninger av denne politikken er i stor grad kjent og behandlet.

På denne bakgrunn mener disse medlemmer at forslaget om å utrede et helt politikkområde på nytt, inkludert tiltak som allerede er vedtatt og igangsatt, representerer en svært dårlig bruk av offentlige ressurser. Disse medlemmer påpeker at forslaget er uforenelig med utredningsinstruksens krav om at nullalternativet skal være forsvarlig, ettersom det ville brutt med

Norges internasjonale og menneskerettslige forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre ønsker en kostnadseffektiv klimapolitikk som kutter utslipp i Norge, Europa og verden. Det er viktig å ha oversikt over hvilke tiltak som kan gjennomføres mest mulig effektivt – så man kan kutte mest mulig utslipp på kortest mulig tid med de ressursene man bruker. Slik styrkes konkurransevnen til norsk industri og næringsliv.

Disse medlemmer viser til at regjeringen skal levere en felles energi- og klimamelding, noe Høyre fikk flertall for da Stortinget behandlet Klimameldingen i juni 2025. Denne meldingen, som skal se energi og klima i sammenheng, skal legges frem i første halvdel av fireårsperioden, redegjøre for status på Norges klimamål og fremheve nødvendige prioriteringer i klima- og energipolitikken. I denne sammenheng mener disse medlemmer at meldingen bør presentere mulige tiltak og virkemidler for å nå de norske klimamålene, basert på en mest mulig kostnadseffektiv tilnærming, og legge fram en helhetlig og samfunnsøkonomisk kostnadsanalyse av dette samt anslå kraft- og nettbehovet ulike grader av utslippskutt vil kreve, for å sikre konkurransekraft for næringslivet og langsiktig bærekraft i norsk økonomi. Disse medlemmer mener at den kommende meldingen bør vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene og konsekvensene av ulike grader av utslippskutt samt alternativkostnaden og sikkerhetsimplikasjoner dersom kvotepliktig industri ikke lykkes med omstilling til lavutslipp i Norge, herunder risiko for nedleggelse og karbonlekkasje.

Disse medlemmer viser til vedlegg 7 i Innst. 520 S (2024–2025) hvor komiteens medlemmer fra Høyre stilte 15 spørsmål om kostnadsberegninger til statsråden i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2024–2025) Klimameldingen. Disse medlemmer har merket seg at svarene ikke var spesielt utfyllende. Disse medlemmer vil også fremheve at en av Høyres fire prioriteter innen klimapolitikken, slik det blant annet fremkommer i Innst. 520 (2024–2025), er at klimapolitikken bør fokusere på kostnadseffektive klimatiltak, ikke kostnadsdrivende symbolpolitikk.

Disse medlemmer merker seg at det har kommet høringsinnspill fra en organisasjon på vegne av flere aktører om at Stortinget bør be regjeringen utrede og fremlegge en helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at Norge ikke reduserer klimagassutslippene med 70 pst. fra 1990-nivå innen 2035.

Disse medlemmer merker seg at det i statsrådens svarbrev fremkommer at:

«Økte klimaavgifter vil gi økte kostnader for husholdningene og bedrifter. Proveny fra klimaavgiftene med den varslede opptrappingsplanen er i 2035 på usik-

kert grunnlag anslått til 30–35 mrd. kroner. Det anslåtte provenyet representerer i hovedsak en omfordeling fra forurenserne til fellesskapet gjennom statsbudsjettet.»

Det er etter disse medlemmers mening viktig at disse inntektene til statskassen bidrar til reduksjon av andre skatter og avgifter, slik at folk og næringsliv totalt sett kommer bedre ut.

Disse medlemmer viser videre til at regjeringens innmelding av mål om å oppnå minst 70–75 pst. reduksjon i utslipp i 2035 ble støttet av Høyre med den forutsetning at målet skulle være i tråd med EUs mål. Regjeringen forhastet seg med å sende inn Norges mål, selv om man visste at det var pågående uenigheter rundt dette i EU. Det viste seg i ettertid at EUs innmeldte mål ble lavere enn Norges, hvilket gjør at regjeringens innmeldte mål har skjedd i klart brudd med Høyres forutsetning. Disse medlemmer forventer at regjeringen rydder opp og gir klare svar på hvordan den har tenkt å løse denne situasjonen.

Disse medlemmer viser til at kunnskap er et viktig premiss for Høyres politikk. En kostnadsanalyse for hva utslippsreduksjoner koster og en alternativkostnad for ikke å gjøre noe, er viktig for å kunne fatte riktige beslutninger fremover.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, som del av en felles energi- og klimamelding, presentere mulige tiltak og virkemidler for å nå de norske klimamålene og legge fram en helhetlig og samfunnsøkonomisk kostnadsanalyse av dette samt anslå kraft- og nettbehovet disse vil kreve, for å sikre konkurransekraft for næringslivet og langsiktig bærekraft i norsk økonomi.»

«Stortinget ber regjeringen, som del av en felles energi- og klimamelding, vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene og konsekvensene dersom Norge ikke kutter mer utslipp enn man har gjort til i dag, samt alternativkostnaden og sikkerhetsimplikasjoner dersom kvotepliktig industri ikke lykkes med omstilling til netto nullutslipp i Norge, herunder faren for nedleggelse og karbonlekkasje.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede og fremlegge en helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene av at Norge skal redusere klimagassutslippene med 70 pst. fra 1990-nivå innen 2035.

Forslag fra Høyre:*Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen, som del av en felles energi- og klimamelding, presentere mulige tiltak og virkemidler for å nå de norske klimamålene og legge fram en helhetlig og samfunnsøkonomisk kostnadsanalyse av dette samt anslå kraft- og nettbehovet disse vil kreve, for å sikre konkurransekraft for næringslivet og langsiktig bærekraft i norsk økonomi.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen, som del av en felles energi- og klimamelding, vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene og konsekvensene dersom Norge ikke kutter mer utslipp enn man har gjort til i dag, samt alternativkostnaden og sikkerhetsimplikasjoner dersom kvotepliktig industri ikke lykkes med omstilling til netto nullutslipp i Norge, herunder faren for nedleggelse og karbonlekkasje.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:174 S (2025–2026) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sylvi Listhaug, Morten Stordalen, Kristoffer Sivertsen, Rikard Spets og Tor Mikkel Wara om kostnadsberegninger for å nå Norges klimamål – vedtas ikke.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 12. mai 2026

Mani Hussaini

leder

Frøya Skjold Sjursæther

ordfører



Statsråden

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

26/1145-

30. mars 2026

Svar på representantforslag 174 S (2025-2026) om kostnadsberegninger for å nå Norges klimamål

Jeg viser til representantforslag 174 S (2025-2026) fra stortingsrepresentantene Sylvi Listhaug, Morten Stordalen, Kristoffer Sivertsen, Rikard Spets og Tor Mikkel Wara om kostnadsberegninger for å nå Norges klimamål.

For klimapolitikken gjelder de samme utredningskravene som for andre politikkområder. Selv om det ikke er utarbeidet ett tall for kostnaden ved all klimapolitikk gjennomført siden 1990 er det ikke sånn at klimavirkemidler ikke utredes og behandles på ordinær måte.

Som hovedregel er prosessen at underliggende etater utreder tiltak, inkludert nytte, kostnader, fordelingsvirkninger og budsjettvirkninger. Ansvarlig sektordepartement må se til at utredningsinstruksens krav om å utrede positive og negative virkninger av tiltak etterleves. Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. Forslag endres vanligvis for å innarbeide viktige hensyn som høringsinnspillene har belyst før de fremmes for Stortinget. Fra et politisk vedtak til politisk gjennomføring går det ofte ett til to år. Prosessen har en viktig funksjon for å sikre at beslutninger fattes på et forsvarlig grunnlag.

Nullalternativ og kostnadsanslag for klimamålet for 2035

Forslagstillerne ber om en helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske kostnadene av at Norge skal redusere klimagassutslippene med 70 pst. fra 1990-nivå innen 2035. De ber også om at beregningen av kostnadene ved klimamålene bør ta utgangspunkt i et nullalternativ uten klimapolitikk, med henvisning til utslippsnivået i 1990. Det er ikke i tråd med føringene for hva som skal være nullalternativet når nye tiltak vurderes. I henhold til

utredningsinstruksen skal nullalternativet representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon.

I klimapolitikken utarbeides det utslippsframskrivninger for vedtatt politikk og planlagt politikk som rapporteres nasjonalt og internasjonalt og utføres i tråd med retningslinjer fra FN. Regjeringen presenterte anslag på kostnader både i høringsnotatet om nytt klimamål for 2035 og i Prop. 129 L (2024–2025) Endringer i klimaloven (klimamål for 2035). Da klimamålet ble behandlet var anslaget fra framskrivingene med vedtatt politikk (fra Nasjonalbudsjettet 2025) at nasjonale utslipp ville reduseres med 37 prosent i 2035 sammenlignet med 1990. Her legges allerede vedtatt klimapolitikk og antagelser om den økonomiske og teknologiske utviklingen til grunn.

I tillegg var det beregnet at gjennomføring av den planlagte politikken for å nå klimamålet for 2030 fra Klimastatus og -plan for 2025 ville redusere norske utslipp ytterligere. Slik at da klimamålet ble lagt fram var norske utslipp anslått å kunne bli redusert med 47 prosent i 2035 sammenlignet med 1990-nivå basert på fremskrivingene av vedtatt politikk og en videreføring av klimaplanen for 2030 til 2035. Medregnet anslag på forventet effekt av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet var det antatt at utslippene kunne bli anslagsvis 67 prosent lavere i 2035 enn i 1990. Alle disse anslagene er usikre.

Kostnadsanslagene som ble presentert i høringsnotatet om nytt mål i 2035, samt i Prop. 129 L (2024–2025) Endringer i klimaloven (klimamål for 2035), var basert på *merkostnaden* ved klimapolitikk utover det som var vedtatt og planlagt. Som en del av kunnskapsgrunnlaget gjennomførte SSB en analyse på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet. Rapporten Norwegian abatement targets for 2035 fra 2024 gir en analyse av samfunnsøkonomiske kostnader og virkninger av å innføre ulike mål og utslippsstrukturer for utslipp av klimagasser for 2035. Analysen var gjennomført ved hjelp av den numeriske generelle likevektsmodellen SNOW. SSB skriver at et hovedfunn fra analysen er at utslippsprisen/marginalkostnaden varierer betraktelig fra scenario til scenario – fra 2 900 til 12 300 2022-kroner per tonn redusert klimagassutslipp. Anslagene er usikre. For å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene ved nytt klimamål for 2035 ble analysen benyttet som underlag. SSB-analysen vil ikke nødvendigvis fange opp hele den samfunnsøkonomiske kostnaden, men ble benyttet som en kostnadssjablong.

Ved hjelp av SSB-analysen ble det laget et anslag på merkostnaden ved å nå det nye målet for 2035, sammenlignet med 67 prosent utslippsreduksjon i 2035. For å oppnå målet om å redusere utslippene med minst 70–75 prosent i 2035 er den samfunnsøkonomiske merkostnaden utover fremskrivingene som følge av vedtatt politikk og Klimastatus og -plan for 2025, samt godskrivning av Norges deltakelse i EUs kvotesystem, anslått til å være mellom 10 og 21 mrd. kroner samlet for femårsperioden.

De oppgitte kostnadsanslagene var basert på forutsetninger om en kombinasjon av nasjonale utslippsreduksjoner og bruk av kvotekjøp fra andre land. Det ble i beregningen lagt til grunn nasjonale utslippsreduksjoner på i overkant av 3 millioner tonn over perioden 2031-

2035. Utslippsreduksjonene utover dette ble forutsatt oppnådd gjennom kvotekjøp fra andre land. Det er regnet på to samfunnsøkonomiske gjennomsnittskostnadsestimater på de nasjonale tiltakene, 3 000 og 5 000 kroner per tonn (derav blir de totale kostnadsestimatene et spenn). Bruk av fleksibilitet utenfor EU er estimert til en kostnad på 675 kroner per tonn. Det ble understreket at det er stor usikkerhet knyttet til disse kostnadsanslagene. Kostnadsestimatene er beregnet på grunnlag av marginalkostnadskurver estimert med norske data. Det er ikke regnet på kostnader knyttet til konkrete nasjonale tiltak og virkemidler ettersom det er opp til framtidige regjeringer å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målet. Valg av hvilke nasjonale virkemidler som tas i bruk for å nå målet, samt i hvilken grad fleksibilitet blir benyttet, vil ha stor innvirkning på det totale kostnadsnivået.

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 på ordinær måte når de enkelte sakene fremmes for Stortinget.

Om kostnader ved virkemiddelbruk i Klimastatus og -plan og fordeling mellom aktører

Det er ikke beregnet *totale* samfunnsøkonomiske kostnader ved utslippsreduksjonene som følger av allerede vedtatt politikk i utslippsframskrivingene eller for politikken det planlegges for i regjeringens klimaplan. Konkrete analyser av de økonomiske og administrative konsekvensene gjennomføres ved utforming av de enkelte virkemidlene.

Fordelingen av de samfunnsøkonomiske kostnadene mellom ulike aktører vil avhenge av hvilke virkemidler som velges. Regjeringens klimastatus og -plan omtaler en rekke vedtatte og planlagte virkemidler som skal bidra til at Norge når sine mål og forpliktelser. Klimaplanen består av forslag til tiltak på inntekts- og utgiftssiden i statsbudsjettet, som endringer i skatter, avgifter og tilskuddsordninger, og andre virkemidler som for eksempel omsetningskrav for biodrivstoff eller andre krav og reguleringer. Virkemidlene i klimaplanen får konsekvenser for offentlig sektor, bedrifter og husholdninger.

Økte klimaavgifter vil gi økte kostnader for husholdningene og bedrifter. Proveny fra klimaavgiftene med den varslede opptrappingsplanen er i 2035 på usikkert grunnlag anslått til 30–35 mrd. kroner. Det anslåtte provenyet representerer i hovedsak en omfordeling fra forurensere til fellesskapet gjennom statsbudsjettet, og dette anslaget må ikke tolkes som en samfunnsøkonomisk kostnad ved avgiftsnivået.

Enova arbeider med å støtte opp om utvikling og utbredelse av nye klima- og energiløsninger som bidrar til utslippsreduksjoner og en effektiv energiomstilling. Midlene skal korrigere for markedssvikt som oppstår der det benyttes mindre ressurser på å utvikle klimavennlig teknologi enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Enova rapporterer blant annet på sin aktivitet, samt forventet og observert effekt fra virkemidlene som iverksettes og markedsendringene de bidrar til.

Klimaplanen inneholder også vedtatte og planlagte krav til nullutslipp. Et eksempel er det varslede forbudet mot bruk av fossile brensler i industrien. I 2021 ba Stortinget regjeringen utrede hvordan man kan erstatte fossile brensler i industrien og komme tilbake til Stortinget i løpet av 2022. På bakgrunn av anmodningsvedtaket fikk Miljødirektoratet våren 2022 i oppdrag å utarbeide en oversikt over mulighetene for å erstatte fossile brensel i fastlandsindustrien. Oppdraget ble levert i juni 2022. Miljødirektoratet pekte i leveransen sin på at et forbud mot fossil fyring må utredes i tråd med utredningsinstruksen, med en fullstendig konsekvensutredning. Miljødirektoratet gjennomførte konsekvensanalysen *Forbud mot bruk av fossile brensler til energiformål i industrien fra 2030* som ble levert våren 2023. I konsekvensutredningen ble også kostnader vurdert. Et forslag til forskrift ble sendt på høring i 2024. Forskriften planlegges vedtatt så snart den er notifisert til EFTAs overvåkningsorgan. Samarbeid om utslippsreduksjoner med andre land kan også bidra til at Norge når sine klimamål. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å forsterke virkemidler rettet mot nasjonale utslipp under innsatsfordelingsforordningen, men det vil også være behov for å kjøpe utslippsenheter fra andre land i EU/EØS. I tillegg jobber regjeringen med nasjonale virkemidler og nødvendig tilgang til fleksibilitet under skog- og arealbruksregelverket. Regjeringen vil derfor fortsette innsatsen for å sikre tilgang til utslippsenheter og skogkreditter. Det er usikkerhet om tilgang på og pris for både utslippsenheter og skogkreditter.

For at land skal kunne påta seg høyere ambisjoner, åpner Parisavtalens artikkel 6 for at land kan samarbeide om sine nasjonalt fastsatte bidrag. Under Parisavtalens artikkel 6 er det etablert et omfattende system for rapportering, offentlig tilgjengelighet og gjennomgang av informasjon om slikt samarbeid. Behovet for kjøp av klimakvoter fra utenfor EU/EØS (under Parisavtalens artikkel 6) for å oppfylle Norges mål for 2030 under Parisavtalen er usikkert. Regjeringen foreslo i Klima- og miljødepartements Prop. 1 S (2025–2026), som et risikoreducerende tiltak, at Klima- og miljødepartementet arbeider for å kjøpe klimakvoter tilsvarende opptil 15 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i utslippsreduksjoner fram til 2030 utenfor EU/EØS. Dette omtales nærmere i kap. 2.11.2 i Klimastatus og -plan.

Tabell 2.1 i Klimastatus og -plan for 2026 gir en oversikt over sentrale virkemidler i norsk klimapolitikk og noen utredninger og kostnadsanalyser som har vært gjennomført. Som oversikten viser, er noen av virkemidlene allerede vedtatt og innført, mens andre er på utrednings- eller planleggingsstadiet, for eksempel forslagene i årets Klimastatus og -plan. Vurderinger av kostnader og andre konsekvenser som fremkommer av utredningsprosessene vil være med i de videre vurderingene av hvordan disse virkemidlene foreslås innrettet. Tabellen har i tillegg informasjon om hvilke sektorer som treffes av virkemidlene. Det gir en indikasjon på hvem som bærer kostnadene. Årets tabell er ikke uttømmende.

Sentrale usikkerhetsfaktorer som kan påvirke kostnadsberegningene

Anslag på kostnader for å nå klimamålene er usikre og avhenger av en rekke faktorer. EUs regelverk etter 2030 er fortsatt under utvikling, og vi vet i dag derfor ikke hvordan det vil slå ut for Norge. Det er forventet at norsk deltakelse i EUs klimakvotesystem vil gi et betydelig

bidrag til oppfyllelse av Norges klimamålet for 2035. Det er derimot usikkert hvor stor effekten vil være.

I tillegg er det stor usikkerhet i fremskrivingen med vedtatt politikk, og usikkerheten øker utover i tid. Utviklingen i utslipp av klimagasser er tett knyttet til økonomisk aktivitet og teknologisk utvikling. Norge er en liten åpen økonomi, og utslippsutviklingen vil i stor grad påvirkes av utenlandske forhold. For eksempel kan lavere økonomisk vekst hos handelspartnerne føre til lavere etterspørsel etter utslippsintensive eksportvarer, som metaller og kunstgjødsel, og dermed trekke ned utslippene i Norge. Teknologisk utvikling, som for det meste foregår utenfor Norge, har også stor betydning for utslippsutviklingen, men er svært vanskelig å forutse. Større teknologiske gjennombrudd internasjonalt vil kunne føre til raskere nedgang i utslippene enn lagt til grunn, se nærmere analyse av dette i avsnitt 5.2.2 i Perspektivmeldingen 2024.

Valg av virkemiddel, og tidspunkt for gjennomføring, vil også påvirke kostnadene ved virkemiddelbruken og fordelingen mellom aktører. For mer om usikkerhetsmomenter av særlig betydning for oppnåelse av klimamålene for 2030 og 2035 se kapittel 3.2.6 og 3.3.2 i Klimastatus og plan for 2026. Alle disse forholdene gjør at det er krevende å lage ett anslag på hva kostnadene ved å nå et framtidig mål vil være.

Videre arbeid

Forslagsstillerne ønsker at det utredes hva all klimapolitikk siden 1990 har kostet. Det vil kreve mange forutsetninger om hvordan utviklingen i Norge ville vært uten klimapolitikk, og være metodisk krevende. Konsekvensene av ny klimapolitikk utredes i tråd med kravene i utredningsinstruksen. Jeg ser ikke hensikten i å bruke ressurser på å utrede kostnader knyttet til politikk som allerede er gjennomført. Arbeidet med å omtale kostnader ved den planlagte klimapolitikken vil utvikles videre framover og presenteres for Stortinget årlig i Klimastatus og -plan.

Med hilsen



Andreas Bjelland Eriksen

