

VEDLEGG



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