

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til forskrift om forbud mot bruk av fossile brensler til indirekte fyring i industrien fra 2030**

Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:

2024/7796

Vår ref.:

2024/71

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

19.12.2024

Uttalelse

Om: **Forbud mot bruk av fossile brensler til indirekte fyring i industrien fra 2030**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

På vegne av Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet sendt på høring et forslag til forskrift om forbud mot bruk av fossile brensler i industrien.

Direktoratet gir en grundig konsekvensvurdering av virkningene av forslaget. Problemet som skal løses kommer tydelig frem og målet som ønskes nådd er etterprøvbart. Det er undersøkt ulike mulige avgrensinger av et forbud, og virkningene av hver avgrensing er utredet.

Konsekvensutredningen ser på konsekvenser for norsk industri som helhet. Forslaget som nå høres, vil bare gjelde indirekte fyring i ikke-kvotepliktig industri. Regelrådet mener derfor at direktoratet burde gitt en nærmere beskrivelse av næringslivet som faktisk berøres. Mange virksomheter som er ikke-kvotepliktige er nettopp det fordi de er små virksomheter. Når forbudet blir utformet slik at det handler om små virksomheter, burde konsekvensene av dette kommet tydeligere frem i høringsnotatet.

Et forbud mot bruk av fossile brensler er et tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriksjon, og burde vært vurdert mot forbudet i EØS-avtalen art. 11 mot slike tiltak.

Forbudet som foreslås, antas å medføre relativt sett lave kostnader. Regelrådet vil allikevel understreke at det burde vært utredet alternativer til forbud. Siden dette mangler, er det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at målene vil nås til en relativt lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Fra 1. januar 2030 skal bruk av fossile brensler til indirekte oppvarming i visse industrier forbys. Dette forbudet inkluderer også ikke-bærekraftige flytende biodrivstoff som ikke oppfyller spesifikke kriterier. Det vil være unntak for direkte oppvarming, forbrenning av prosessgasser, og nødvendige oppstarts- og nedstengningsoperasjoner. Bedrifter som møter betydelige utfordringer på grunn av begrensninger i strømmettet, kan søke om midlertidige unntak.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Klimatiltak er viktige for at Norge skal nå klimamålene, men det er også viktig å vurdere faktiske utslippskutt opp mot kostnadene for næringslivet. Den praktiske gjennomføringen av klimakrav er viktig for at målene skal nås. Forslaget vil gi økte kostnader for mange aktører i industrien. Industrinæringen er stor og har mange små virksomheter som kan bli særlig berørt. Forslaget kan også få konkurranseeffekter. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at problembeskrivelsen og målsettingen i forslaget er grundig utredet. Det er vist at alternativer til fossil fyring i industrien kan være lønnsomt og miljøvennlig, men omstillingen går for sakte. Et forbud blir pekt på som et virkemiddel som gir industrien en dytt i riktig retning.

Utredningen gir en tydelig beskrivelse av de nasjonale og internasjonale klimaforpliktelsene som ligger til grunn, samt hvordan utslipp fra industrien bidrar til Norges samlede utslipp. Det er også gjort rede for hvorfor dagens virkemidler ikke er tilstrekkelige for å nå målene innen 2030. Utslipp fra fossil fyring i industrien er også kartlagt, men det er usikkerhet knyttet til hvor mye av dette som kan kuttes på kort sikt grunnet begrensninger i strømmettet, og muligheten for å søke unntak fra forbudet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Utredningen av alternative tiltak har mangler. Direktoratet har fått klare føringer på at det er et forbud de skal se på, og spesielt ulike avgrensinger av et forbud. Direktoratet gir et oversiktlig bilde over hvilke avgrensninger de vurderer som hensiktsmessige og formulerer 3 forbud med ulik avgrensning. Regelrådet mener imidlertid at en vurdering av alternativer til forbud ville styrket utredningskvaliteten. I veilederen til utredningsinstruksen står det:

«I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante, i tillegg til de andre spørsmålene som gjenstår.»

Direktoratet har levert en grundig utredning ut ifra oppdraget de fikk fra Klima- og Miljødepartementet. Regelrådet mener imidlertid at når det skal foreslås nytt forbud i forskrift, må alternative tiltak være utredet. Direktoratet kommenterer hvilke andre tiltak som kunne vært aktuelle, men det er ikke gjort beregninger av kostnader eller nyttevirksomheter for disse alternativene. Regelrådet mener derfor at utredningen av alternative tiltak har mangler.

Departementets avgrensning av bestillingen til å kun utrede forbud, gjør at vi ikke er sikre på at vi står igjen med det mest effektive tiltaket som løser problemet.

Direktoratet drøfter ikke hvordan forbudet harmonerer med Norges forpliktelser under EØS-avtalen. Forbud mot bruk av varer kan ha samme virkning som en importrestriksjon. Importrestriksjoner er i utgangspunktet forbudt etter EØS-avtalen art. 11, men er tillatt der de er nødvendige for å ivareta blant annet klimahensyn. En behandling av de EØS-rettslige spørsmål forbudet reiser, savnes i utredningen.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet ser mangler i beskrivelsen av hvilke deler av næringslivet som blir berørt av forslaget. Direktoratet gir en oversiktlig beskrivelse av norsk industri som helhet. Det er positivt at det er kartlagt energibehov for ulike industrier og redegjort for tilgangen på kraft i de ulike delene av landet.

Selv om utredningen skiller mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige bedrifter, er det uklart hvilke spesifikke bedrifter som faller inn under kategorien ikke-kvotepliktig industri. Dette skaper usikkerhet om omfanget av forbudet og hvordan det vil påvirke ulike typer virksomheter. En mer detaljert og presis kartlegging av berørte aktører ville gjort det videre arbeidet med virkninger for næringslivet enklere.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet mener at virkningene for næringslivet som helhet er grundig utredet, men det er noen svakheter. Til tross for at ikke er helt klart hvilke aktører som befinner seg i ikke-kvotepliktig industri, er utredningen av virkninger for gruppen gjort rede for. Høringsnotatet gjennomgår både prissatte og ikke-prissatte virkninger av alternativene som vurderes. De økonomiske konsekvensene, inkludert kostnader knyttet til omstilling og drift er belyst på en tilfredsstillende måte.

Virkningene for næringslivet av de ulike alternativene til avgrensning av forbudet er grundig vurdert. Regelrådet skulle gjerne sett at nullalternativet også var tatt med i utredningen av virkninger som et sammenligningsgrunnlag.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet merker seg at de foreslåtte endringene først trer i kraft fra 2030. Dette mener direktoratet gir industrien en nødvendig og realistisk tidsramme for å gjennomføre nødvendige tilpasninger og investeringer. En overgangsperiode på flere år gir bedriftene mulighet til å planlegge omstillingen på en kostnadseffektiv måte, noe som er spesielt viktig for små og mellomstore virksomheter.

For å sikre en vellykket implementering, understreker Regelrådet betydningen av at myndighetene gir tydelig veiledning og støtte i denne perioden. Dette kan bidra til at bedriftene velger de mest energieffektive og bærekraftige løsningene, samtidig som belastningen på kraftnettet reduseres. En god dialog mellom myndigheter og næringsliv vil være avgjørende for å oppnå de ønskede klimagevinstene uten unødvendige utfordringer for industrien.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet stiller spørsmål ved om konsekvensene for små og mellomstore bedrifter er tilstrekkelig utredet. Det påpekes at mange av de ikke-kvotepliktige industribedriftene er små virksomheter, ofte med begrensede ressurser til å håndtere omfattende omstillinger. Regelrådet savner en mer inngående analyse av hvordan forbudet vil påvirke denne gruppen, både økonomisk og operasjonelt. Det er også uklart hvilke støttetiltak eller insentiver som kan bidra til å redusere byrdene for små virksomheter. En tydeligere vurdering av disse aspektene ville gi et mer balansert beslutningsgrunnlag og sikre at forslaget tar hensyn til hele spekteret av aktører i industrien.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet ser det som positivt at næringslivsgrupper har hatt møter med direktoratet i forbindelse med utredningen. En slik dialog er viktig for å sikre at beslutningene baseres på praktisk innsikt og realistiske vurderinger av utfordringene industrien står overfor.

Samtidig savner Regelrådet en beskrivelse av hva som ble diskutert i møtene med

næringslivsaktørene. Informasjon om hvilke temaer som ble belyst, hvilke bekymringer som ble fremhevet, og hvilke innspill som kom fra de berørte bedriftene, ville gitt en bedre forståelse av hvordan næringslivet ser på de foreslåtte endringene.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenkling for næringslivet. Forslaget er utformet slik at det vil medføre økte byrder for næringslivet på kort sikt.

4.4 Rapporteringsbyrder

Regelrådet påpeker at forslaget om at bedrifter må søke om unntak fra forbudet kan medføre betydelige administrative byrder for de berørte virksomhetene. Kravet om å søke unntak innebærer økt rapporteringsplikt, noe som kan være spesielt krevende for små og mellomstore bedrifter med begrensede administrative ressurser.

Miljødirektoratet selv har påpekt at innføringen av en unntaksordning vil føre til økte administrative byrder, både for bedriftene og for myndighetene som skal behandle søknadene. Regelrådet ser dette som en utfordring, da det kan legge ytterligere press på bedrifter som allerede står overfor krevende omstillingsprosesser.

4.5 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet stiller spørsmål ved om et forbud er den mest fremtidsrettede og hensiktsmessige reguleringsformen for å redusere utslipp i industrien. Selv om forbudet kan bidra til å nå klimamålene raskere, er det viktig å vurdere om en mer fleksibel tilnærming, som insentivbaserte tiltak eller teknologinøytrale løsninger, kunne oppnå samme effekt med lavere kostnader for næringslivet.

Forbud kan være en rigid løsning som ikke tar høyde for teknologiske fremskritt eller variasjonene i bedriftenes muligheter til å tilpasse seg. En mer dynamisk regulering, som legger til rette for innovasjon og energieffektivisering, kan på sikt være mer bærekraftig og kostnadseffektiv. Det er også usikkert om et forbud vil gi tilstrekkelig fleksibilitet for små og mellomstore bedrifter som har begrensede ressurser til omstilling.

4.6 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Høringsnotatet sier ikke noe om eventuell evaluering av forskriftshjemmelen. Regelrådet mener at utredningen burde sagt noe om når og hvordan en evaluering bør gjennomføres. Regler som ikke når målene, er unødvendige regler som igjen gir unødvendige byrder for næringslivet.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Gitt at et forbud skal innføres, viser utredningen at det forbud med relativt sett lavest kostnad for næringslivet foreslås. Da det imidlertid ikke er utredet reelle alternativer til forbud mener Regelrådet at spørsmålet om målene kan nås til en enda lavere kostnad for næringslivet, står

ubesvart. Alternativer til forbud kan også medføre administrative byrder og kostnader for næringslivet, men om det kan medføre lavere kostnader og mindre administrative byrder er ikke tilstrekkelig utredet.