



**NIBIO**

NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

# EUs grønne giv og skogen

NIBIO RAPPORT | VOL. 10 | NR. 11 | 2024



Knut Øistad, Christian Wilhelm Mohr og Katharina Hobrak  
Divisjon for skog og utmark  
Avdeling skog og klima

**TITTEL/TITLE**

EUs grønne giv og skogen

**FORFATTER(E)/AUTHOR(S)**

Knut Øistad, Christian Wilhelm Mohr og Katharina Hobrak

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKT NR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
04.03.2024	10/11/2024	Åpen	53289	23/00189
ISBN:	ISSN:	ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:	
978-82-17-03441-4	2464-1162	38	0	

**OPPDRA GSGIVER/EMPLOYER:**

EØS-utvalgets sekretariat

**KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:**

Torbjørg Jevnaker

**STIKKORD/KEYWORDS:**

Skogpolitikk. EU/EØS. Klima.

Forest policy. EU polices. Climate change

**FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:**

Skogpolitikk

Forest policy

**SUMMARY:****European Green Deal and the Forest**

This report explores the development of selected policies in the European Union relevant for forest policy and forest management in Norway. While forestry falls under the competence of EU member states, it has gradually become a focal point of the EU's comprehensive societal transformation, embodied in the European Green Deal. The European Green Deal indirectly establishes a common forest policy through initiatives and regulations across various sectors. This will guide forest policies in the EU member states and associated countries in decades to come. Norway is closely associated with the EU through the European Economic Area agreement (EEA), bilateral agreements and cooperation on various policy objectives.

Originating in the EU's common agricultural policy, forestry measures expanded to encompass environmental preservation, climate change mitigation, and other ecosystem services. The EU's strategic forest role intensified with Sweden and Finland's EU membership. The economic significance of the forest sector, employment contributions, and its alignment with environmental goals have shaped successive EU forest strategies, with the latest, the EU Forest Strategy 2030, particularly emphasizing biodiversity conservation and carbon emissions reduction.

The European Economic Area agreement, EEA, has significantly shaped the Norwegian society since its inauguration 30 years ago. The EEA agreement gives Norway access to the internal market and requires that regulations relevant for this is aligned with the EU. Norway has also entered into a bilateral agreement on cooperation with the EU in achieving the targets of the Paris agreement.

**NIBIO**NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

The significance of sustainability, with a particular emphasis on climate change mitigation and nature conservation, is underscored by the inclusion of sustainability criteria for forestry in frameworks like taxonomy regulation, renewable energy and regulations targeting deforestation. Additionally, the report discusses EU's efforts to establish voluntary certification systems for carbon removals, as well as regulations on nature restoration. The report notes the external influence of the EU's Green Deal on forest policies and the ongoing challenge of navigating horizontal changes across multiple sectors simultaneously, with a noticeable shift towards prioritizing environmental values and enhancing contributions to climate change mitigation.

GODKJENT /APPROVED

Gunnhild Sjøgaard

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER

Knut Øistad



# Innhold

Sammendrag .....	5
1 EUs politikk for skog .....	7
1.1 Skogen i EUs politikktutvikling. En oversikt. ....	7
1.1.1 Skog som virkemiddel i EUs felles landbrukspolitikk .....	8
1.1.2 Skog, klima og fornybar energi.....	8
1.1.3 Skog og naturmangfold .....	10
1.1.4 Skogbruk, foredlingsindustri og skogbasert bioøkonomi.....	10
1.2 Grunnlaget for EUs politikktutvikling for skog – og debatten om dette.....	11
2 EUs grønne giv – initiativ av betydning for skog og arealbruk .....	13
2.1 Innledning.....	13
2.1.1 EUs grønne giv.....	13
2.1.2 Klar for 55.....	14
2.2 EUs strategi for biologisk mangfold 2030 .....	15
2.3 EUs skogstrategi 2030 .....	16
2.4 Revidert bokføringsregelverk for utslipp og opptak av klimagasser i skog og arealbruk (LULUCF) .....	16
2.5 Fornybar energi .....	19
2.6 Rammeverk for bærekraftige investeringer – Taksonomien.....	20
2.7 Bærekraftige karbonkretsløp.....	22
2.7.1 Sertifisering av karbonopptak .....	22
2.7.2 «Carbon Farming».....	22
2.8 Avskogingsfrie råvarer og produkter .....	23
2.9 Skogregistreringer og strategiske planer.....	24
2.10 Restaurering av natur .....	24
2.11 Status for strategier og rettsakter relevante for skog og omtalt i denne rapporten .....	25
3 Konsekvenser for skogpolitikken i Norge. ....	27
3.1 EØS-avtalen og skogen .....	27
3.2 Bilateralt klimasamarbeid mellom Norge og EU .....	28
3.2.1 Nærmere om forholdet til EUs klimaregelverk for skog- og arealbrukssektoren .....	28
3.3 Indirekte virkninger .....	31
3.4 Samlede virkninger .....	32
Litteratur .....	33

# Sammendrag

Skogpolitikk er ikke nevnt i EUs traktater som et område for fellesskapspolitikk. Skogpolitikk er medlemslandenes kompetanse. Skogen har likevel gradvis blitt omfattet av tiltak og virkemidler i andre sektorer, og er nå en viktig del av den omfattende samfunnsendringen som betegnes EUs grønne giv (European Green Deal, EGD). EUs grønne giv er et veikart for en samfunnsomstilling som skal ende i et klimanøytralt EU i 2050. Gjennom dette har EU i realiteten etablert skogpolitikk for fellesskapet via initiativ og regelverk i andre sektorer.

Skogen kom tidlig inn som et virkemiddel i EUs felles landbrukspolitikk i arbeidet med å utforme en ordning for tilplanting av tidligere dyrket mark som et tiltak for å redusere overproduksjon i jordbruket og etablere alternativer for arealer som hadde gått ut av produksjon. Den felles landbrukspolitikken utvidet menyen av virkemidler for skog over tid, og inkluderte en rekke aktiviteter med formål om å bevare miljøkvaliteter, redusere klimagassutslipp og sikre andre økosystemtjenester fra skog.

Med medlemskapet til Sverige og Finland ble EU en av de største globale aktørene i produksjon og handel med skogprodukter. Den økonomiske betydningen av skogsektoren, og sektorens bidrag til sysselsetting og verdiskaping har ligget som en viktig premisse også i de tre versjonene av EUs skogstrategi som er presentert i de siste tiårene. Den siste oppdateringen av strategien, EUs skogstrategi 2030, legger likevel en klar hovedvekt på bevaring av biologisk mangfold og skogens bidrag til å redusere klimagassutslipp.

Norge har inngått en bilateral avtale med EU om et samarbeid om gjennomføringen av klimamålene. Samarbeidet innebærer at EUs regelverk for bokføring av utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren også er norsk regelverk. Regelverket legger vekt på bidraget fra skog- og arealbrukssektoren i arbeidet med å nå klimamålene. Ambisjonene øker ytterligere i den siste revisjonen av regelverket som ble fremmet i EUs klima- og energipakke, Klar for 55.

EU har vedtatt et revidert fornybardirektiv. Regelverket legger opp til økte ambisjoner for andelen fornybar energi i EU, men strammer også inn i bærekraftkriteriene for biomasse til energi i regelverket.

Skog er en av sektorene som er inkludert i et rammeverk for bærekraftig finansiering, taksonomien. Stortinget har gitt sin tilslutning til dette rammeverket, og det detaljerte regelverket for sektoren kommer nå i delegerte rettsakter fra Kommisjonen. Foreløpig foreligger det kun bærekraftskriterier for to av de seks målene i rammeverket: klimagassreduksjon og klimatilpasning. Det er usikkert om, og eventuelt når, kriterier for de øvrige miljømålene fastsettes.

EU har vedtatt en egen forordning om avskogingsfrie råvarer og produkter med formål å redusere klimagassutslipp og biomangfold i EU og i EUs handelspartnere.

Flere av initiativene i EUs grønne giv vil etter Europakommisjonens mening kreve bedre verktøy for måling, rapportering og verifisering (MRV). Videre er ambisjonen en mer enhetlig skogregistrering i EU gjennom et eget initiativ og regelverk for dette. Et forslag til et slikt regelverk ble lagt fram av Kommisjonen i november 2023.

Europaparlamentet og Ministerrådet (rådet) drøfter innretningen for et frivillig sertifiseringssystem for karbonopptak foreslått av Europakommisjonen.

Sertifiseringssystemet er også ment som et grunnlag for å utvikle systemer for betaling for karbonlagring som økosystemtjeneste (carbon farming).

Et eget regelverk for restaurering av natur er ment å reversere en trend med økende forringelse av økosystemene i Europa. Skogøkosystemet blir sentralt i regelverket.

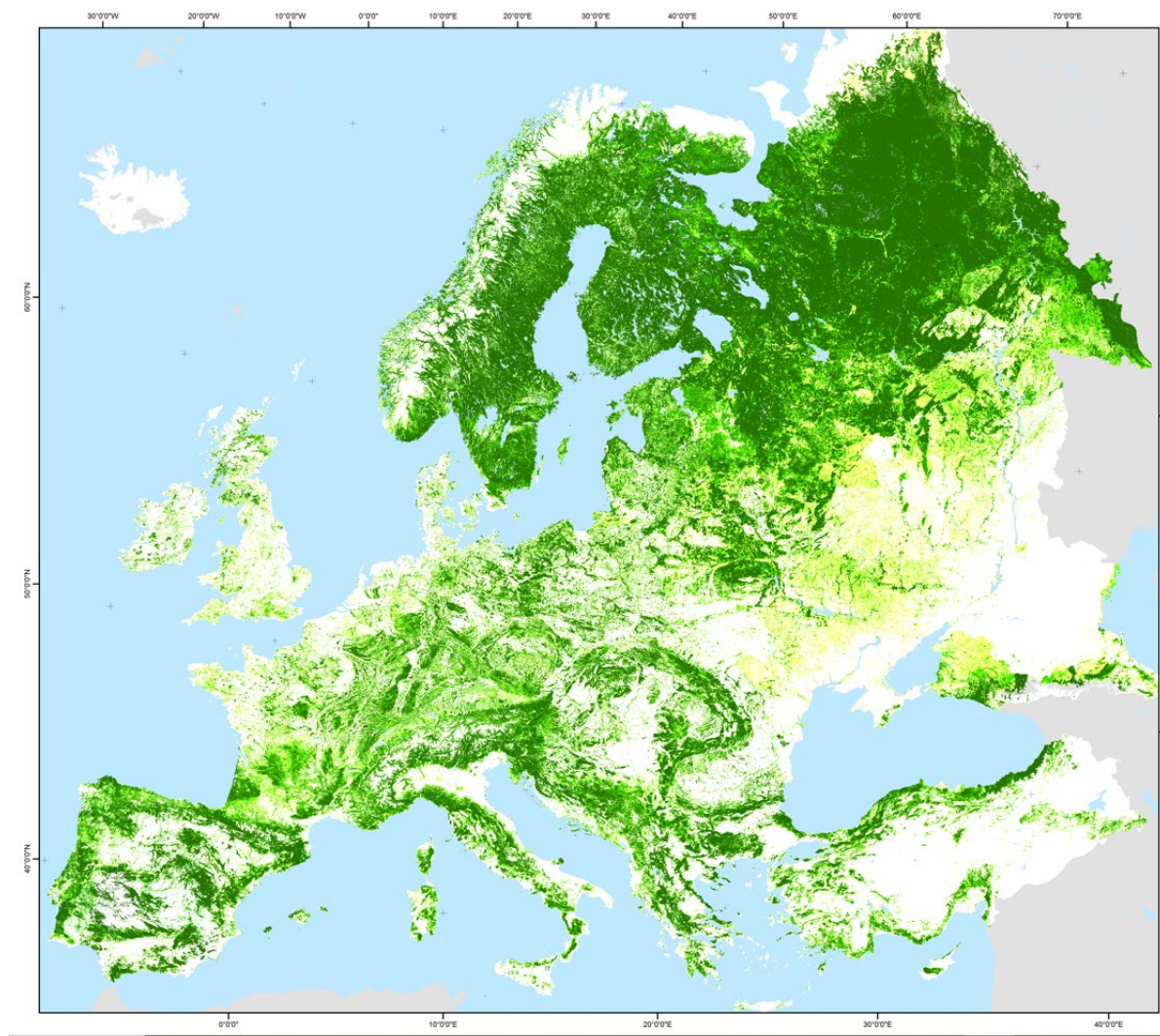
Primærskogbruket er en del av landbrukspolitikken, og utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Når skogsvirke blir et industriprodukt, er det en del av avtalen. EØS-avtalen endret rammene for tømmeromsetningen i Norge, og bidro til å legge grunnlaget for det systemet vi har i dag. Norge har i tillegg inngått et bilateralt klimasamarbeid med EU. Avtalen innebærer at Norge gjennomfører EUs regelverk for klima også for ikke kvotepliktig sektor og skog- og arealbruk (LULUCF). EUs regelverk er detaljert og forpliktende, og gir et sterkt incitament for tiltak for å nå nasjonale klimamål. EØS-relevans for nye regelverk under EUs grønne giv vil bli vurdert for det enkelte regelverk.

EUs grønne giv representerer en betydelig samlet ytre påvirkning av skogpolitikken. En spesiell utfordring er at endringen skjer horisontalt i utviklingen av regelverk i flere sektorer samtidig. Effektene av endringer i regelverk og politiske prioriteringer i EU er foreløpig bare delvis mulig å kvantifisere. Når detaljene i rettsaktene og Norges forpliktelser for de ulike regelverkene er nærmere en avklaring vil virkningene avtegne seg klarere. Retningen på endringene er imidlertid tydelig: mer vekt på å bevare miljøverdier og økte bidrag fra skogen i arbeidet for å redusere klimagassutslipp.

# 1 EUs politikk for skog

## 1.1 Skogen i EUs politikktutvikling. En oversikt.

Skogen utgjør 43 % av landarealet i EU (Figur 1.1). Skog er en av de viktigste fornybare ressursene i vår verdensdel. Skog og annet trebevokst areal utgjør om lag 44 % av landarealet i Norge (Svensson & Dalen, 2021)



Figur 1.1. Forest Map of Europe. (Kilde: European Forest Institute, Kempeneers et al., 2011 og Päivinen et al., 2001).

Skog er ikke nevnt i EUs traktater som et felles politikkområde, og Europakommisjonen har tidlig slått fast at i tråd med subsidiaritetsprinsippet har medlemslandene ansvaret for gjennomføringen av «nasjonale skogprogrammer og tilsvarende for sektoren» (European Commission, 1998).

Skogen har imidlertid gradvis kommet inn som en viktig komponent i andre politikkområder som er et felles ansvar i EU. Med EUs grønne giv ble skogen en sentral komponent i arbeidet for en av de mest omfattende samfunnsomstillinger i EU. Formålet med denne rapporten er å beskrive denne utviklingen, gi en oversikt over hvilke deler av EUs grønne giv der skog

inngår som en særlig sentral komponent, og drøfte mulige virkninger av denne utviklingen for norsk skogpolitikk og skogforvaltning.

### 1.1.1 Skog som virkemiddel i EUs felles landbrukspolitikk

Skogreising på tidligere dyrka mark (*eng.* afforestation) var første direkte tiltak for skog i EUs felles landbrukspolitikk (Common Agricultural Policy, CAP). Tiltaket skulle bidra til å redusere overproduksjon i jordbruket og legge til rette for alternativ utnyttelse av jordbruksarealer som hadde gått ut av produksjon (European Commission, 1998).

CAP bygger på to pilarer, direkte støtte og midler til bygdeutvikling (rural development). Direkte støtte er fullfinansiert over EUs felles budsjett. Tiltak innen bygdeutvikling er midler fra fellesskapet gjennom European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), men med mulighet for nasjonal samfinansiering. Finansiering av skogtiltak i CAP kommer i all hovedsak fra EAFRD.

Skogens betydning for handel, økonomi, sysselsetting - og som grunnlag for økonomisk utvikling i distriktene var viktig i CAP. Det ble likevel tidlig utvidet med en rekke andre tiltak, bl.a. for å bedre skogens helse og vitalitet, for ulike miljø- og klimatiltak og for å fremme andre produkter enn tømmer fra skogen (Non-wood forest products). Dette ble innarbeidet i en handlingsplan for skog etablert i 2006 og i mange tilfeller finansiert av EAFRD. (Pelli et al., 2012).

Integreringen av skog i EUs felles landbrukspolitikk kan anses som det første steget i en utvikling der skog brukes til å oppnå mål for andre politikkområder.

Utviklingen fra en begrenset vurdering av bidraget fra skogen som en komponent i CAP til en bredere og mer sammensatt vurdering av produkter og tjenester fra skogen avdekket en svak koordinering i EU på området (Pülzl, et al. 2013). Allerede i handlingsplanen fra 2006 og oppfølging i en revidert skogstrategi i 2013 ønsket Kommisjonen å forbedre dette.

Utfordringen var likevel at skog ikke var et felles politikkområde i EU, og at tiltak i skog var lagt til ulike deler av Kommisjonen som forvaltet politikken på andre politikkområder som klima, miljø, energi m.m. Ambisjonene om bedre koordinering av politikken for skog er videreført i EUs skogstrategi for 2030 som ble lagt fram sammen med Klar for 55 (European Commission, 2021d).

### 1.1.2 Skog, klima og fornybar energi

EU ratifiserte FNs klimakonvensjon (UNFCCC) i 1993. EU var også medlem i Kyotoprotokollen gjennom begge forpliktelsesperiodene og spilte en sentral rolle i forberedelsene til Paris-avtalen som det ble enighet om i 2015.

EU utviklet tidlig i arbeidet med Kyotoprotokollen et eget regelverk for bokføring av utslipp og opptak av klimagasser i arealbrukssektoren (Land use, land use change and forestry, LULUCF). Det har gradvis blitt foretatt endringer og justeringer i dette. Målet har hele tiden vært å bidra til en felles innsats blant medlemslandene i EU for å nå de til enhver tid gjeldende klimaforpliktelser fellesskapet har samlet seg om i forhandlingene i UNFCCC.

Etter at Norge inngikk en bilateral avtale med EU i 2019 om felles innsats for å nå målene i Paris-avtalen har bokføringsregelverket også vært gjeldende for Norge.

EUs klimapolitikk har vært nært knyttet til ambisjonene om å øke andelen fornybar energi.



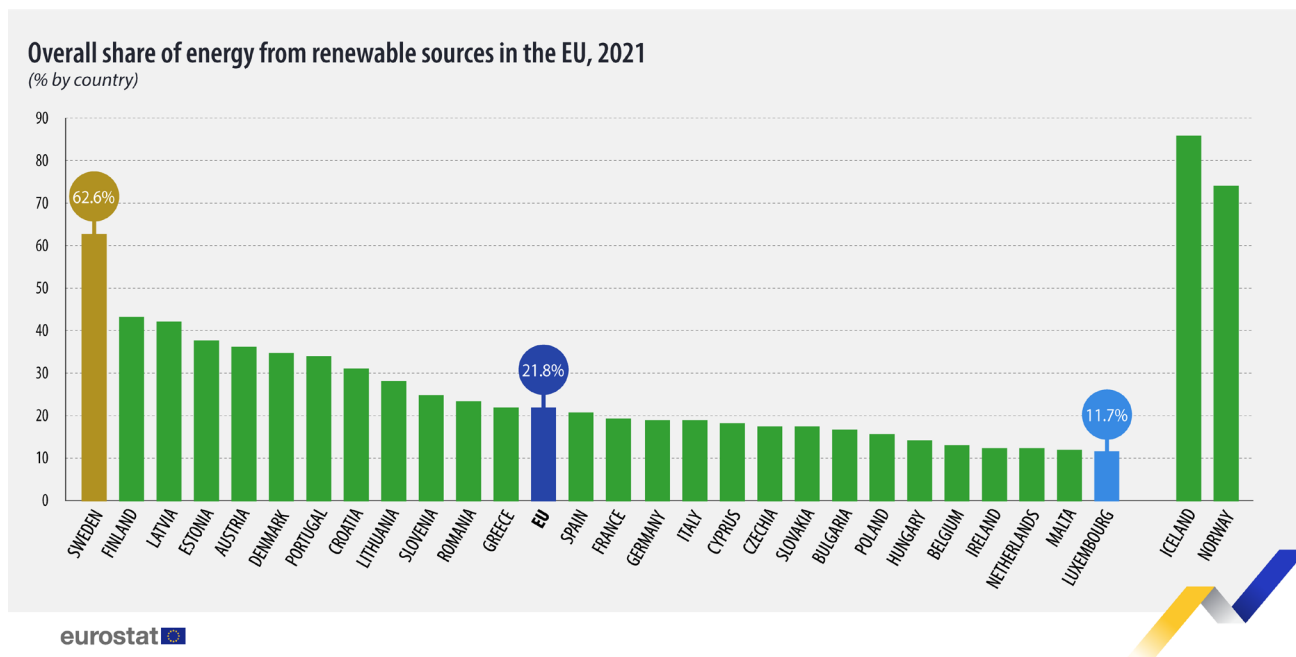


Fig 1.2 Andelen fornybar energi i EU og EØS fordelt på land, 2021. (Kilde: Eurostat, 2023)

Biomasse, for en stor del fra skog, er EUs viktigste kilde til fornybar energi og utgjør nær 60 % av fornybar energi i EU (European Commission & Joint Research Centre, 2019).

Tyskland og Frankrike er landene med størst absolutt bioenergi bruk, men måles bruken per capita er bioenergi bruken størst i Sverige, Finland og landene i Baltikum. (Fig. 1.3)

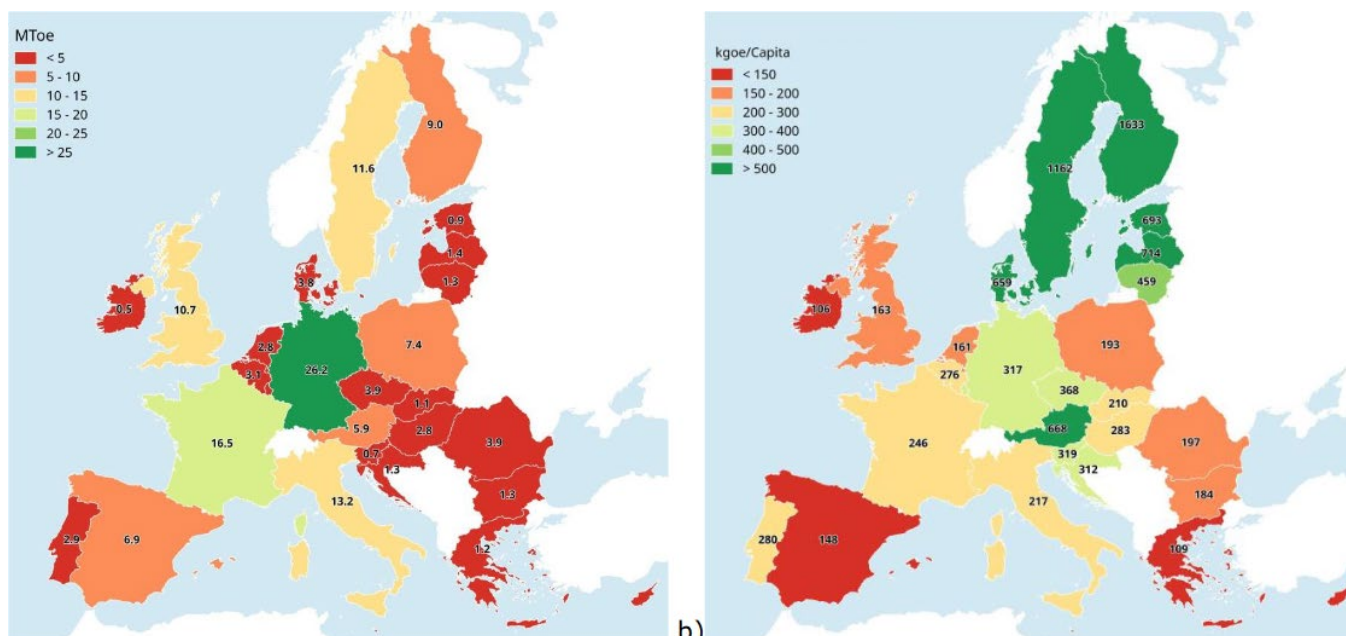


Fig 1.3 Brutto forbruk av bioenergi i EUs medlemsland i 2016. Totalt i Mton (a) og i kgoe/per capita. (Kilde: European Commission & Joint Research Centre, 2019)

En utredning utført av Material Economics 2021 viser at bioenergi bruken i EU har økt med 150 % fra 2000 til 2021. De estimerer en fortsatt økning i bruk av bioenergi drevet av EUs klimapolitikk.

Disse beregningene ble gjennomført før innslaget av en av Europas største energikriser etter 1970, forårsaket av Russlands fullskala invasjon av Ukraina og stopp i gassleveransene fra Russland til EU.

I perioden etter presentasjonen av det første, avgrensede fornybardirektivet i 2001 har skogen fått en økende betydning både for å nå klimamålene og i ambisjonene for å øke andelen fornybar energi.

### 1.1.3 Skog og naturmangfold

Rammeprogrammene for miljø er førende for gjennomføringen av miljøpolitikken i fellesskapet. EU er nå i gjennomføringen av sitt 8. rammeprogram som er gjeldende fram til 2030. Utviklingen har ført til at EUs hovedprioriteringer på miljøområdet framover er målet om et klimanøytralt Europa i 2050, økt kapasitet og evne til å tilpasse seg klimaendringer, sirkulær økonomi, ambisjon om null forurensning, verne, beskytte og restaurere naturmangfold og redusere negative virkninger fra produksjon og forbruk i andre sektorer på klima og andre miljøverdier.

Natura 2000 nettverket er designet for å verne og beskytte arter og livsmiljøer som er dekket av Habitat- og Fugledirektivet. Disse direktivene er ikke tatt inn i EØS-avtalen. En oversikt fra 2016 viser at Natura 2000 nå omfatter 27 000 områder og om lag 18 % av EUs landareal (European Commission, 2023a). Natura 2000 består av flere ulike vernekategorier og det betyr at det i mange tilfeller kan drives annen virksomhet på arealene som er en del av nettverket. Nær 25 % av skogarealet i EU er på en eller annen måte inkludert i Natura 2000 (European Commission, 2021a).

EUs biodiversitetsstrategi for 2030, som inngår som en helt sentral komponent i EUs grønne giv, øker ambisjonene for vern og en rekke andre tiltak for naturmangfold betydelig (European Commission, 2020a). Strategien varsler et mål om vern av 30 % av EUs landareal, herav 10 % som strengt vern. Videre legger strategien opp til en plan for restaurering av natur. EUs biodiversitetsstrategi for 2030 varsler også at EU har ambisjoner om å gå foran i det globale arbeidet på området.

Gammelskog (*eng.* old growth) og naturnært skogbruk (*eng.* close to nature forestry) er sentrale begreper i strategien for biologisk mangfold og EUs skogstrategi 2030, samt i flere av rettsaktene som er foreslått på grunnlag av disse strategiene. Europakommisjonen har i samarbeid med medlemsland utviklet definisjoner, kriterier og retningslinjer for vurdering av naturskog og gammelskog (European Commission 2023c).

### 1.1.4 Skogbruk, foredlingsindustri og skogbasert bioøkonomi

Med Sverige, Finland og Østerrikes inntreden i EU i 1995 ble EU en ledende aktør i global handel med skogprodukter. EU la derfor tidlig betydelig vekt på handel med skogprodukter og andre økonomiske forhold for skogsektoren (European Commission, 1998). Flere av de tidlige medlemslandene i EU har også omfattende skogbruk og foredlingsindustri. Tyskland og Frankrike er blant disse.

Det meste av skogen i EU (85 %) er legalt tilgjengelig for virkesforsyning til foredlingsindustri. Andelen av skogen som er økonomisk drivverdig er avhengig av markedssituasjonen og pris. Virkesproduksjon er den dominerende inntektskilde for skogeiere, men andre varer og tjenester fra skogen (*eng.* non-wood forest products) er også

en betydelig inntektskilde i mange europeiske land. Verdien av omsetningen av andre produkter enn trevirke er estimert til mer enn 23 milliarder EUR pr år. Brutto verdiskaping fra den industrien som baserer sine produkter på trevirke utgjør ca. 129 milliarder EUR eller mer enn 7 % av verdiskapingen i industrien i EU. Sysselsettingen i skogbruk og en litt videre definisjon av foredlingsindustri for produkter fra skogen utgjør om lag 4,5 mill. mennesker i EU (Lovric et al., 2019).

Bioøkonomien bidrar med om lag 9 % av sysselsettingen i EU og 4,7 % av samlet BNP i fellesskapet (European Commission, 2020b). EU presenterte sin foreløpig siste bioøkonomistrategi i 2018, og mange medlemsland har fulgt opp med nasjonale strategier. Skogbruk og foredlingsindustrien for treprodukter og papir utgjør 15 % av sysselsettingen i EUs bioøkonomi og bidrar med 19 % av verdiskapingen (Lovric et al., 2019).

Skogen i EU eies av om lag 16 mill. skogeiere. Ca. 60 % av skogarealet er privat eid og 40 % offentlig. Nesten 90 % av skogeieendommene i EU er mindre enn 10 ha. (Weiss et al., 2019). I Norge har vi om lag 126 000 skogeieendommer og 95 % av disse eiendommene eies av enkeltpersoner (Statistisk sentralbyrå 2023a). Det tilsvarer 78 % av skogarealet i Norge. I 2021 var 86 % av avvirkningen i Norge foretatt på eiendommer eid av enkeltpersoner (Statistisk sentralbyrå, 2023b).

Skogen inngår som en viktig komponent i EUs grønne giv, som leverandør av biomasse til energi og produkter, miljøgoder og er helt sentral for å nå klimamålene. Skogen i Europa er samtidig under press fra klimaendringer og annen ytre påvirkning noe som har kommet svært tydelig til syne gjennom massive skogskader i Sentral-Europa de senere årene.

## 1.2 Grunnlaget for EUs politikkutvikling for skog – og debatten om dette.

Artikkel 3 – 6 i «Treaty of the Functioning of the European Union» (TFEU) beskriver områder der EU har en eksklusiv kompetanse, som for handel og i konkurransepolitikken. På områder som landbrukspolitikk, miljø og energi er kompetansen delt mellom fellesskapet og medlemslandene (European Union, 1957). En protokoll til den senere Lisboa-traktaten legger opp til at nasjonale myndigheter kan gjøre en vurdering ved utforming av regelverk som sikrer at prinsippene om subsidiaritet og proporsjonalitet er ivaretatt – og kan fremme sitt syn på det (reasoned opinion) (Wydra, 2013).

Skog er ikke nevnt i EUs traktater som et område for felles politikk. Utviklingen fra etableringen av skog som et virkemiddel i landbrukspolitikken og handel med skogprodukter til en bred portefølje av mål og ambisjoner for skog og forvaltningen av skogarealene for miljø, klima, energi, bioøkonomi m.m. innebærer i realiteten at EU har utviklet en felles politikk for forvaltningen av skog. Ansvar for gjennomføringen er imidlertid lagt til ulike andre sektorer der EU har felles kompetanse, og ulike organer i Kommisjonen. Det har medført at politikken kan virke fragmentert, ukoordinert og til dels innbyrdes motstridende. Utviklingen har likevel vist at EU på dette området setter dagsorden, og at fellesskapets prioriteringer påvirker forvaltningen av skogarealene i og utenfor EU.

Diskusjonen om behovet for en felles skogpolitikk i EU har vært ført med varierende intensitet i medlemslandene og EUs organer i flere tiår. Den skjøt fart med Sverige og Finlands inntreden i EU. Litt forenklet har tilhengere av mer fellesskapspolitikk på området

vært land på kontinentet og sør i Europa. Finland og Sverige har hatt en offisiell posisjon mot en slik utvikling, og har nøyte understreket at skogpolitikken er, og bør forbli, nasjonal kompetanse.

Sverige er det landet som mest konsekvent har motsatt seg utviklingen av en felles skogpolitikk i EU. Dette er fortsatt den offisielle holdningen hos svenske myndigheter, men utviklingen har gitt en mer nyansert vurdering i skogsektoren og blant andre interessegrupper.

Ved Sveriges medlemskap i EU i 1995 var det bred enighet blant myndigheter og skogsektoren i Sverige at det ikke var ønskelig at EU utviklet en felles skogpolitikk. Skognæringen fryktet at en formell felles skogpolitikk ville virke konkurransevridende og være en ulempe for skogsektoren i Sverige som opererer etter markedsøkonomiske prinsipper. Både myndigheter og privat sektor fryktet at en formell felles skogpolitikk i EU ville medføre overføringer av midler fra nord til sør. Erfaringene fra EUs felles landbrukspolitik skremte.

En rekke aktører i skogsektoren endret imidlertid syn i spørsmålet. Allerede da den andre skogstrategien i EU var en realitet i 2013 var betydelige deler av skogbruket og industrien i Sverige mer åpne for felles løsninger i EU (Björstig, 2013). Begrunnelsen var at både skogbruket og skogindustrien i Sverige opplevde at EU innførte en politikk for skog via «bakdøren». Mange mente derfor at det ville være bedre å etablere en formell felles politikk på området som faktisk balanserte de ulike hensyn. (Ibid.).

Offisiell holdning i Sverige og Finland er fortsatt at skogpolitikk skal være et nasjonalt ansvar. Etter lanseringen av EUs grønne giv har den beryktede «bakdøren» blitt vidåpen og påvirkningen av forvaltningen av skog er større enn noen gang. Det er grunn til å anta at det vil påvirke holdningene framover. Interessant er det også at sentrale aktører fra den gang svensk politikk ble fastlagt nå tar til orde for et mer nyansert syn på behovet for en felles skogpolitikk i EU, slik tidligere statsminister Göran Persson har gjort (Hetemäki, 2022).

Det er ikke bare politikken som har endret seg i Europa de siste tiårene. Det har også klimaet. Europa har i de senere år opplevd massive skogskader og et stresset skogøkosystem. Situasjonen drives av klimaendringene, og kan raskt kreve en samlet innsats på et nivå vi ikke har opplevd tidligere. Det har ført til at flere forskningsmiljøer nå tar til orde for økte fellesskapsløsninger (Nabuurs et al., 2019).

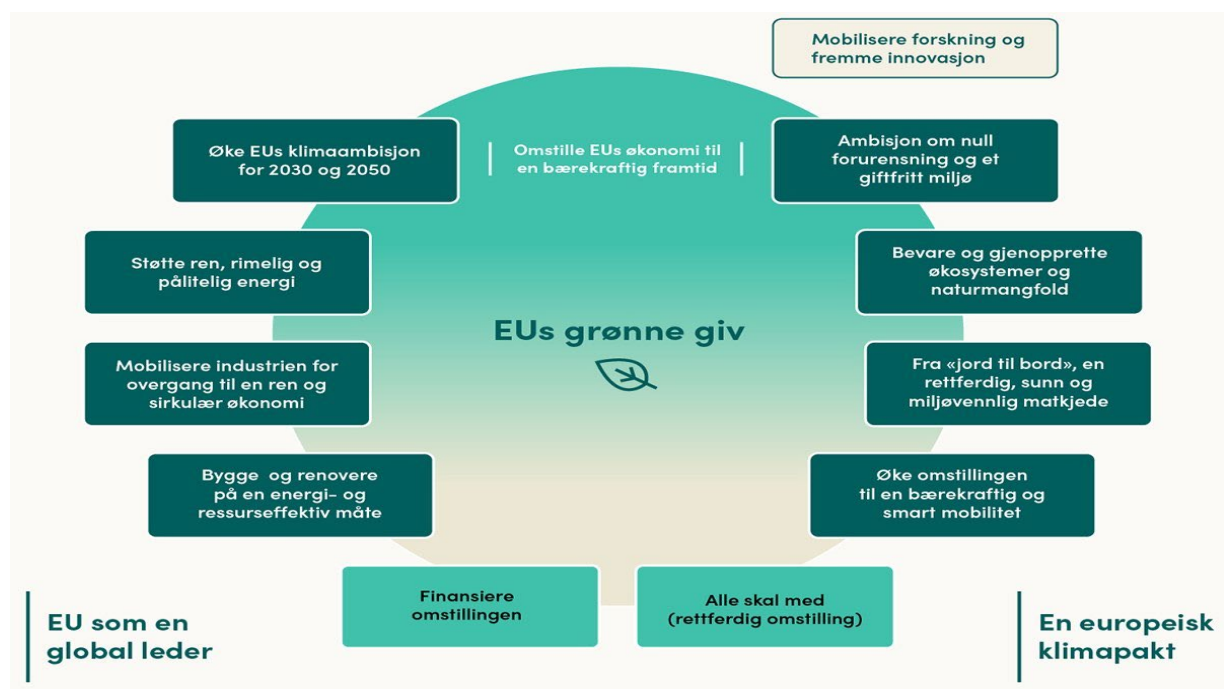
Fra en tidlig fase der skog ble sett på som et virkemiddel i landbrukspolitikken, og som et viktig bidrag til økonomi og sysselsetting, har EUs politikktutvikling på området i de senere år i større grad lagt vekt på å bevare og utvikle skogens miljøverdier. Dette har i noen grad stått i et motsetningsforhold til de økonomiske interessene i sektoren. De virkelig vanskelige avveiningene har imidlertid kommet med lanseringen av EUs grønne giv der skogen er gitt en helt fundamental rolle i bidraget til å nå EUs miljø- og klimamål.

## 2 EUs grønne giv – initiativ av betydning for skog og arealbruk

### 2.1 Innledning

#### 2.1.1 EUs grønne giv

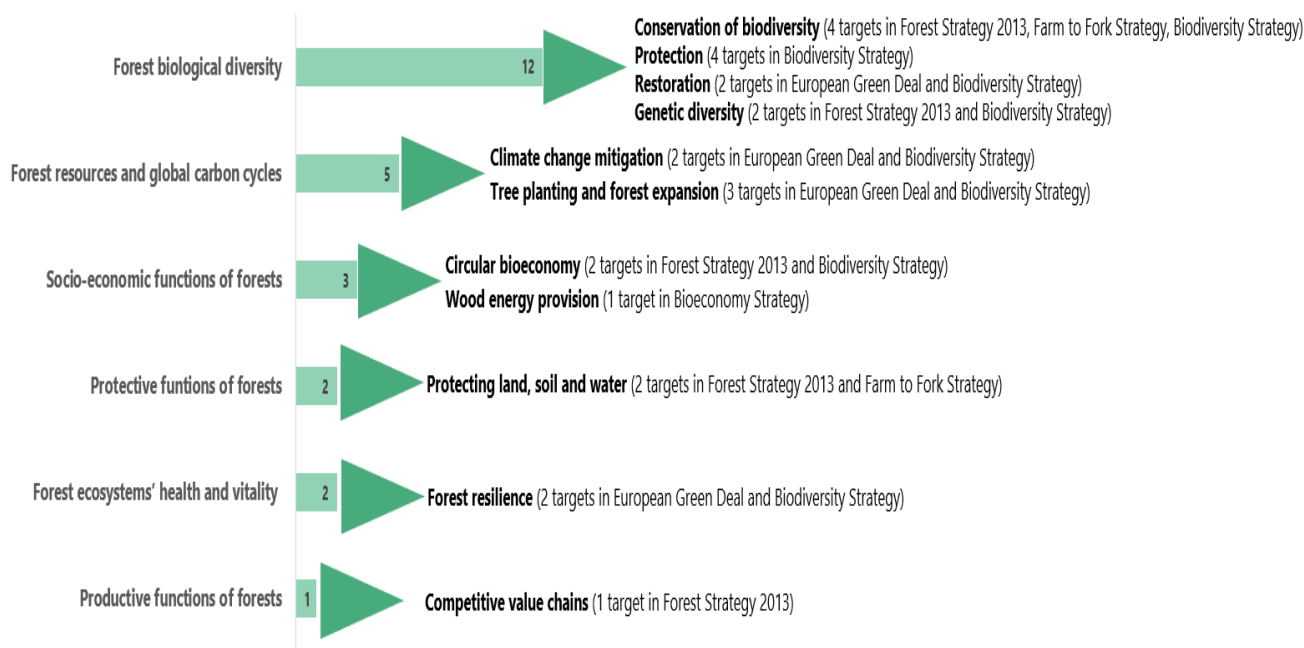
EUs grønne giv (European Green Deal, EGD) er en handlingsplan for reduksjon av klimagassutslipp, og en lavutslippsstrategi som skal resultere i et klimanøytralt EU i 2050 (European Commission, 2019). EUs grønne giv omfatter tiltak som skal bidra til å bevare miljøet, redusere forurensning og styrke den grønne økonomien. Det er en politikk for et mer bærekraftig Europa (European Commission, 2019). Handlingsplanen varsler både strategier og forslag til regelverk.



Figur 2.1. EUs grønne giv. (Kilde: Europakommisjonen. Oversatt av Miljødirektoratet)

Skog inngår i en rekke av strategiene og prioriteringene i EUs grønne giv (EGD). Skog er særlig tydelig i EUs strategi for biologisk mangfold, der Kommisjonen også varslet en revisjon av EUs skogstrategi. I dette kapitlet vil vi gi en oversikt over strategier og regelverk som er foreslått i EUs grønne giv og som vil ha betydning for skog.

I tillegg til strategier og regelverk som er omtalt i dette kapitlet, inngår skog også i Farm2Fork som er EUs plan for et bærekraftig landbruk og matsektor, arbeidet med sirkulær økonomi, samt flere andre initiativ i EUs grønne giv. Disse er også relevante, men gjennomgås ikke i denne rapporten siden flere av elementene relevant for skog også dekkes av de initiativene som omtales her.



Modified after Lier, M., Köhl, M., Korhonen, K. T., Linser, S., Prins, K. 2021. Forest relevant targets in EU policy instruments - can progress be measured by the pan-European criteria and indicators for sustainable forest management? *Forest policy and economics* 128: 13 p.  
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102481>

**Figur 2.2. Mål og tiltak for skog i EUs grønne giv (Kilde: Lier, 2021, figur basert på Lier et al., 2021). Tall i pilene viser hvor mange konkrete mål som er knyttet til hver av de seks områdene. Inndelingen av områder følger felles sett av kriterier for bærekraftig skogforvaltning utarbeidet i det mellomstatlige samarbeidet i Forest Europe.**

Lier et al. 2021 gir en vurderingen av prioriteringene i EUs grønne givs betydning for skog. Det er en klar prioritering av mål og tiltak for skogens rolle for naturmangfold og reduksjon av klimagassutslipp i ulike både EUs grønne giv og ulike strategier (Figur 2.2). Dette vil få betydning for framtidige prioriteringen mellom miljø, økonomi og sosiale forhold i et bærekraftig skogbruk. (Lier et al., 2022). Bærekraftig skogbruk er nærmere definert i det pan-europeiske samarbeidet som nå kalles «Forest Europe». Dette er et myndighetssamarbeid mellom 47 land som har eksistert siden 1993 (Forest Europe, 2023). Vektleggingen av skogens rolle for bevaring av naturmangfold og reduksjon av klimagassutslipp vil ha konsekvenser for mulighetene for den næringsmessige utnyttelsen av skogressursene i EU og Norge.

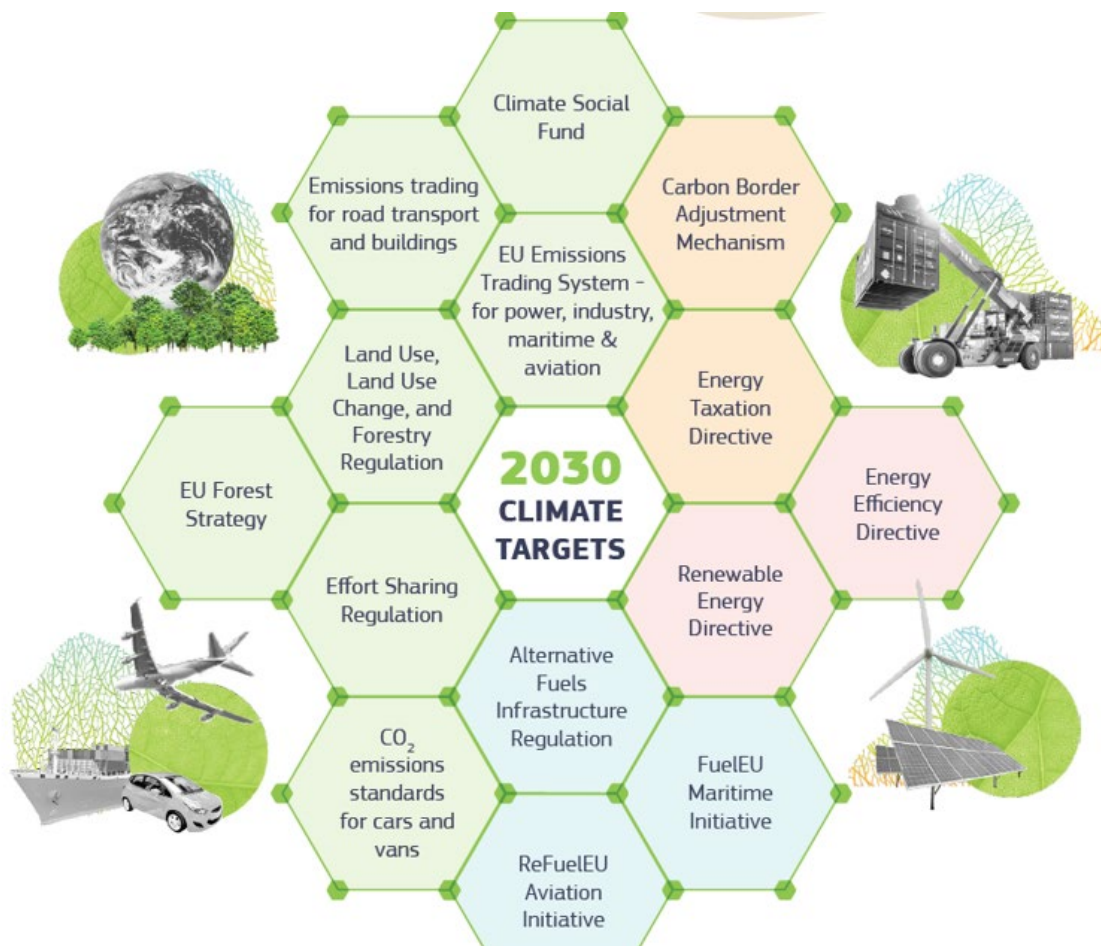
### 2.1.2 Klar for 55

En særlig viktig oppfølging av ambisjonene i EUs grønne giv er samlingen av forslag til nye regelverk for klima og energi som ble lagt fram under tittelen «Klar for 55» i 2021. For skog og arealbruk er nytt bokføringsregelverk for utslipp og opptak av klimagasser i sektoren særlig sentralt. Viktige rammer legges også fram i forslaget til et revidert direktiv for fornybar energi (Fornybardirektivet) (European Commission, 2021c).

I november 2022 ble det politisk enighet mellom ministerrådet, Europaparlamentet og Europakommisjonen om hovedinnholdet i klimaregelverket i Klar for 55, herunder også regelverket for bokføring av utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren (LULUCF).

Regelverket for bokføring av opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) ble formelt vedtatt i EU i april 2023.

Rådet og Europaparlamentet har videre kommet til enighet om et revidert direktiv for fornybar energi.



Figur 2.3. Klar for 55. Illustrasjon. (Kilde: European Commission 2021).

## 2.2 EUs strategi for biologisk mangfold 2030

Europakommisjonen la 20. mai 2020 fram EUs biodiversitetsstrategi for 2030, med undertittelen «Bringing nature back to our lives». (European Commission, 2020a). Strategien varsler at Kommisjonen vil komme med forslag til tiltak på flere områder.

Strategien for biologisk mangfold 2030 legger bl.a. opp til at:

- 30 % av EUs landareal er vernet i 2030, hvorav 10 % er strengt vern
- 30 % av EUs havområder er vernet i 2030
- Innføre et strengere vern for gjenværende «urskog» (primary forest) og «gammelskog» (old growth), og innføre et juridisk bindende mål for restaurering av degraderte naturområder i 2021.
- Restaurere degraderte naturområder i EU ved å:
  - Øke andelen økologisk jordbruk og landskapselementer og jordbrukslandskap med miljøkvaliteter
  - Begrense og reversere tapet av pollinatorer

- Restaurere minst 25 000 km av EUs elver
- Halvere bruk og risiko knyttet til plantevernmidler innen 2030
- Presentere en revidert skogstrategi for EU
- Gjennomføre en global og europeisk vurdering av tilbud og etterspørsel av biomasse i et bærekraftsperspektiv.
- Bærekraftskriteriene for biomasse til fornybar energi skal revideres
- Legge fram et forslag til regelverk for å hindre omsetting av produkter som kan assosieres med avskoging eller skogdegradering på det europeiske markedet

Betydelige deler av denne strategien er nå innarbeidet i ulike forslag til regelverk som drøftes andre steder i denne rapporten.

## 2.3 EUs skogstrategi 2030

Europakommisjonen la 16.7.2021 fram en ny skogstrategi for EU fram mot 2030. Strategien skal erstatte den eksisterende skogstrategien fra 2013 (European Commission, 2021d).

Strategien er forankret i EUs grønne giv og i Biodiversitetsstrategien, og den må sees i sammenheng med Klar for 55-pakken. EUs skogstrategi er en meddelelse fra Kommisjonen til Parlamentet, Rådet og komiteene. Det betyr at dette er Kommisjonens dokument, og ikke vedtas av EUs institusjoner, Rådet og Europaparlamentet.

Strategien utfordrer i noen grad kompetansedelingen mellom EU og medlemslandene for skogområdet, og det understrekes at noen politikkområder knyttet til skog er felles kompetanse, som f.eks. klima, miljø og handel.

Mange av punktene i skogstrategien knyttes opp mot andre politikkområder der EU har felles politikk, og mot regelverket som er foreslått som del av Klar for 55.

Skogstrategien legger til grunn definisjonen på bærekraftig skogforvaltning som er utarbeidet i det europeiske skogsamarbeidet Forest Europe.

Strategien legger til grunn at skogen og skogsektoren har en avgjørende rolle i Europas omstilling til en moderne, klimanøytral, ressurseffektiv og konkurransedyktig økonomi.

Tiltakene som er foreslått i strategien er i stor grad inkludert i regelverk og initiativ som følger av Klar for 55 og i den videre oppfølgingen av EUs grønne giv.

## 2.4 Revidert bokføringsregelverk for utslipp og opptak av klimagasser i skog og arealbruk (LULUCF)

EUs klimarammeverk slik det er i dag, består av tre pilarer; Kvotesystemet (ETS), Innsatsfordelingsforordningen (ikke-kvotepliktige utslipp), og utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren (LULUCF).





Figur2.4. EUs klimaregelverk. (Kilde: Eilif U. Reed, CICERO).

Utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren er i dag regulert i forordning (EU) 2018/841. Forordningen tar utgangspunkt i utslipp og opptak i klimagassregnskapet til FNs klimakonvensjon, men setter disse sammen til egne bokføringskategorier. Summen av utslippene fra bokføringskategoriene i forordningen skal ikke være høyere enn opptaket («netto-null» forpliktelse). Bokføringskategoriene er forvaltet skog, avskoging, påskoging, forvaltet dyrket mark, forvaltet beite, og fra 2026 forvaltet våtmark.

For forvaltet skog sammenliknes opptaket som rapporteres i klimagassregnskapet for forpliktelsesperiodene (2021-2025) med en referansebane basert på perioden 2000-2009. En referansebane er en prediksjon av hva man vil forvente opptaket i skog vil være hvis man gjennomfører samme forvaltning som i referanseperioden.

For avskoging (endring av skog til annen arealbruk) og påskoging (etablering av skog på nye arealer) regnes det ikke mot en referansebane, men hele utslippet eller opptaket fra arealene bokføres direkte (en «brutto-netto» tilnærming).

For forvaltet dyrket mark og forvaltet beite bokføres differansen mellom utslipp og opptak i forpliktelsesperioden, og gjennomsnittet av utslipp og opptak i referanseperioden 2005-2009.

Nytt regelverk for bokføring av utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren, vedtatt i april 2023, etablerer et felles mål i EU om et samlet netto opptak i sektoren på 310 mill. tonn CO<sub>2</sub> - ekv. i 2030 (European Union 2023b). Fram til 2025 videreføres imidlertid store deler av gjeldende regelverk, herunder kravet om balanse mellom opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren.

Fra 2026 går man bort fra bokføringskategoriene i dagens regelverk og legger opp til å bruke arealbrukskategoriene i det nasjonale klimagassregnskapet – og man går vekk fra referansebaner i den form de har i gjeldende regelverk. En viktig begrunnelse for endringen var behovet for å forenkle regelverket.

Medlemslandenes bidrag til å nå EUs felles mål for 2030 vil beregnes med utgangspunkt i landenes prosentvise andel av forvaltet areal (“managed land”) i EU, og gjennomsnittlig netto utslipp eller opptak i årene 2016, 2017 og 2018.

Landene vil få tallfestet, og bindende, årlige mål for netto opptak i perioden 2026-2030 som samlet skal sikre landenes bidrag til at EUs felles mål om netto opptak på 310 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2030 nås. Medlemslandenes årlige mål fra 2026-2029 vil bli beregnet i 2025 basert på de enkelte lands verifiserte klimagassregnskap for årene 2021, 2022 og 2023. Gjennomsnittlig netto utslipp eller opptak for årene 2021, 2022 og 2023 brukes for å trekke en linje fra 2022 til målet i 2030.

Hovedpunktene i nytt bokføringsregelverk for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) kan kort oppsummeres slik:

- Balanse mellom opptak og utslipp (netto-null forpliktelsen) videreføres fram til 2025.
- Det er etablert et felles mål i EU om et samlet netto opptak på 310 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2030 for skog- og arealbrukssektoren
- Landene vil få tallfestet årlige mål for netto opptak i perioden 2026-2030 som samlet skal sikre at EUs felles mål om netto opptak på 310 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2030 oppnås. Medlemslandenes bidrag til å nå EUs felles mål vil beregnes med utgangspunkt i landenes prosentvise andel av forvaltet areal (*eng.* “managed land”) i EU, og gjennomsnitt netto utslipp/opptak i referanseperioden 2016-2018.
- Medlemslandenes årlige mål fra 2026-2029 vil bli beregnet i 2025 basert på de enkelte lands verifiserte klimagassregnskap for årene 2021, 2022 og 2023. Gjennomsnittlig netto utslipp/opptak for årene 2021, 2022 og 2023 brukes får å trekke en linje fra 2022 til målet i 2030.
- Landene kan kjøpe og selge «opptak» og bruke overskudd fra Innsatsfordelingen
- Mulighet for fleksible ordninger for uforutsette hendelser (natural disturbances) under gitte forutsetninger
- Styringsmekanisme (sanksjonsmuligheter for land som ikke oppfyller forpliktelsene)
- Kommisjonen vil utrede muligheten for å inkludere klimagassutslipp fra jordbruket. Endringen vil uansett ikke gjennomføres før etter 2030 hvis EU velger denne løsningen. Dette er da et av de få punktene i forslaget til Kommisjonen som ikke direkte er videreført, men blir gjenstand for en ekstra utredning før avgjørelsen om å etablere en egen kategori for jord-, skog- og annen arealbruk (AFOLU) tas.

Forslaget om etableringen av en felles kategori for jordbrukssektoren og skog- og arealbrukssektoren (AFOLU) hadde som ambisjon at kategorien skal være klimanøytral i 2035. Parlamentet signaliserte tidlig en skepsis til dette forslaget begrunnet i en frykt for at skog skulle bidra til å skjule utslipp i andre sektorer, i dette tilfellet jordbruket. Forslaget ble derfor ikke vedtatt, men gjenstand for ytterligere utredning.

Den politiske enigheten om et nytt bokføringsregelverk øker ambisjonene for bidraget fra skog- og arealbrukssektoren i arbeidet med å nå de overordnede målene om reduksjon av klimagassutslipp.

I en rapport fra 2021 vurderer Farstad et al. mulige konsekvenser av Europakommisjonens forslag til klimaregelverk. For arealbrukssektoren er de fleste forslagene akseptert i den politiske enigheten mellom ministerrådet og Europaparlamentet og i det endelige regelverket som ble vedtatt i 2023. Vurderingene som ble gjort i 2021 er derfor fortsatt gjeldende (Farstad et al., 2021):

Det blir spesielt utfordrende å øke netto opptak i norsk skog på kort sikt (2030) da utviklingen etter 2009 har vært at nettoopptaket avtar. Skogtiltak som øker nettoopptaket er mulig, men få tiltak gir resultater innen 2030. Virkningen kommer først i andre halvdel av dette århundret, og de kan da være betydelige. På kort sikt er det primært redusert avskoging og redusert avvirkning som kan bidra til økt nettoopptak i skog. Velges det siste alternativet får det konsekvenser for skogens mulighet til å substituere mindre klimavennlige energikilder og materialer og konsekvenser for det langsiktige nettoopptaket i skog (Ibid.).

## 2.5 Fornybar energi

Fornybardirektivet ble lagt fram i et nytt og revidert forslag i «Klar for 55». Dette er tredje versjon av direktivet (RED III). Norge innlemmet det første, avgrensede fornybardirektivet av 2001 i EØS-avtalen i 2005. Videre er den første fullstendige versjonen av direktivet innlemmet i EØS-avtalen (2011). Revidert fornybardirektiv fra 2018 er så langt ikke inkludert i EØS-avtalen. EØS-avtalen innebærer imidlertid at Norge også normalt tar inn de reviderte versjonene av regelverket, om enn med noen års forsinkelse.

Revidert fornybardirektiv (RED III) ble formelt vedtatt i oktober 2023 (European Union 2023a). Det overordnede målet for fornybar energi i energimiksen i EU fastsettes til 42,5 % i 2030 med et indikativt mål om 45 %. I dag er fornybarandelen i EU vel 20 %. Norge har en vesentlig høyere andel fornybar energi som følge av den høye andelen vannkraft i det norske energisystemet. Videre legger Europakommisjonen opp til mer ambisiøse mål for avansert biodrivstoff m.m.

En viktig del av regelverket omhandler bærekraftskriteriene for biomasse. Bærekraftskriteriene skal sikre at biomasse til energiformål produseres på en bærekraftig måte, og er et krav for at fornybar energi basert på denne biomassen skal telle i landenes mål for andel fornybar energi.

I regelverket som nå er vedtatt i EU strammes det inn i disse bærekraftskriteriene. EU innfører en bestemmelse om at enkelte områder skal være uaktuelle for produksjon av biomasse til energi (no-go areas). Noe tilsvarende eksisterer allerede for biomasse fra jordbruket. Arealene som ekskluderes er naturskog, artsrike skoger og våtmarker.

Detaljene i bærekraftskriteriene vil mest sannsynlig senere bli utformet i en delegert rettsakt fra Kommisjonen slik tilfellet er for de gjeldende bestemmelser etter fornybardirektivet fra 2018 (European Commission, 2022a)

Revidert fornybardirektiv inkluderer også bestemmelser for det såkalte «kaskadepriinsippet». Kommisjonen ønsker å styre bruken av råstoff fra skogen til områder med størst økonomisk og miljømessig merverdi i en prioritert rekkefølge slik kaskadepriinsippet legger opp til: 1) treprodukter 2) forlenget produktlevetid 3) gjenbruk 4) resirkulering 5) bioenergi og 6) deponering.

Kommisjonen har tidligere varslet en gjennomgang av den offentlige støtten til bioenergi i medlemslandene innen utgangen av 2026.

Hovedpunktene mest relevant for biomasse fra skog i revidert regelverk for fornybar energi (RED III) kan kort oppsummeres slik:

- Det overordnede målet for fornybar energi ble 42,5 % med en indikativ mulighet for å øke dette til 45 %.
- Landene kan velge mellom et bindende mål om 14,5 % reduksjon i klimagassutslipp i transportsektoren i 2030 *eller* en bindende andel fornybar energi i transportsektoren på 29 % av forbruket av energi i 2030.
- Et «kombinert» mål om 5,5 % avansert biodrivstoff og fornybart drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse (hydrogenbasert syntetisk drivstoff) som en del av drivstoff i transportsektoren. Minst 1 prosent skal være fornybart drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse i 2030.
- Indikativt mål om minst 49 % andel fornybar energi i bygg
- Kaskadepriinsippet presiseres og inkluderes i direktivet

- Presiseringer i bærekraftskriteriene bl.a. ved å etablere «no-go areas» for naturskog, skog med høy variasjon og biodiversitet og våtmarker, Begrensninger i endringer fra naturskog til plantasjer og minimere bruk av store flater. Flere avklaringer ventes i utforming av et delegert regelverk.
- Medlemslandene får videre ikke gi offentlig støtte til bruk av industrielt rundvirke, stubber og røtter til energi og elektrisitetsproduksjon basert på biomasse.
- Grensen for anlegg som må tilfredsstillere bærekraftskriteriene er redusert fra 20 MW til 7,5 MW.

Samlet signaliserer forslagene fra Europakommisjonen økt ambisjon for fornybar energi i EUs energisystem og samtidig en endringer i holdningen til bioenergi ved en innstramning i bærekraftskriteriene.

## 2.6 Rammeverk for bærekraftige investeringer – Taksonomien

Forordningen for bærekraftige investeringer (taksonomien) ble vedtatt i EU i juni 2020. Formålet med taksonomien er å fremme bærekraftige investeringer, og å etablere en felles forståelse av hvilke økonomiske aktiviteter som kan regnes som bærekraftige målt mot EUs klima og miljømål.

Stortinget vedtok en ny lov om bærekraftig finans som innarbeider taksonomiforordningen og offentliggjøringsforordningen i norsk rett (Stortinget, 2021b). Loven trådte i kraft 1.1.2023.

Forordningen om bærekraftige investeringer (taksonomien) er et rammeverk som omfatter 6 målområder. Målene bygger på EUs klima og miljømål. For å kunne defineres som bærekraftig etter forordningen må en økonomisk aktivitet bidra vesentlig til å oppnå minst ett av seks definerte miljømål. I tillegg skal aktiviteten ikke ha betydelig negativ innvirkning på de øvrige miljømålene, og den må omfatte et minstekrav til sosiale og styringsmessige forhold (illustrert i Figur 2.5).

Det skal etableres kriterier for hvordan ulike økonomiske aktiviteter kan regnes som vesentlige bidrag til miljømålet. Dette gjøres i delegerte rettsakter.



Figur 2.5. Miljømål og struktur for EUs taksonomi (Kilde: Finansdepartementet)

Foreløpig er bare kriteriene for klimamålene for utslippsreduksjoner og tilpasning vedtatt for skog (European Commission, 2023b). Europakommisjonen mottar forslag til kriteriene fra en «Plattform» av rådgivere som representerer ulike interesser og faglig bakgrunn.

Kriteriene skal være vitenskapelig basert. Det har imidlertid kommet fram at de vitenskapelige resultatene som rådgiverne bygger sine anbefalinger på i mange tilfeller ikke er riktig forstått av medlemmene av «plattformen», og at bl.a. dette har bidratt til problemene med å enes om en tilråding til Kommisjonen. Det har resultert i at Europakommisjonen har varslet at det ikke blir fremmet kriterier for de øvrige miljømålene for skog i denne perioden. Det er usikkert om en framtidig Kommisjon vil ta opp igjen dette arbeidet. Et mulig utfall kan derfor bli at bare kriteriene for utslippsreduksjoner og klimatilpasning blir gjeldende for skogbruket.

Taksonomiregelverket gjøres gjeldende for kapitalforvaltere, banker og forsikringselskap samt store selskaper (noterte selskaper med mer enn 500 ansatte). Fra 2025 ventes det at regelverket gjøres gjeldende for alle store selskaper. Regelverket vil indirekte få betydning for små og mellomstore virksomheter. Iverksettelsen i Norge vil skje i 2024 (rapportering for 2023), ett år senere enn opprinnelig planlagt.

Rapporteringen for store selskaper for taksonomien omfatter: 1) Andel av omsetning for bærekraftige produkter og tjenester. 2) andel investeringer knyttet til bærekraftige aktiviteter og 3) andel driftskostnader knyttet til bærekraftige aktiviteter.

Finansinstitusjonene er generelt positive til rammeverket for taksonomien, men det er en del utfordringer i gjennomføringen. Noen utfordringer er knyttet til at norsk regelverk i enkelte tilfeller ikke samsvarer med rammeverket (Farstad et al., 2022). Det er også en utfordring at kriteriene viser til regelverk som ikke er EØS-relevant, som for eksempel jordbrukspolitikken i EU.

Det er allerede tegn til at taksonomien vil endre forutsetningene både for de virksomheter som blir direkte berørt og de som vil erfare mer indirekte virkninger. Mye tyder på at deler av det offentlige virkemiddelapparatet i økende grad legger prinsippene i taksonomien til grunn for sine vurderinger.

## 2.7 Bærekraftige karbonkretsløp

I 2021 fremmet Kommisjonen en plan for bærekraftige karbonkretsløp (European Commission, 2021b). Ambisjonen er å stimulere bærekraftige løsninger for opptak og lagring av karbon. Planene henger nøye sammen med andre deler av EUs grønne giv, som f.eks. taksonomien og klimaregelverket. Strategien for bærekraftige karbonkretsløp består av to hovedkomponenter, sertifisering av karbonopptak og arbeidet med «carbon farming»:

### 2.7.1 Sertifisering av karbonopptak

Europakommisjonen har lagt fram et forslag til regelverk (rammeverk) for sertifisering av karbonopptak. Målet er å forbedre systemene for måling, rapportering og verifisering av karbonopptak. Kriteriene vil legge vekt på mulighetene for kvantifisering av opptak, merverdi (additionalitet), tidsperspektivet på karbonlagring (permanence) og bidraget til bærekraftig forvaltning. Kommisjonen vil etablere en ekspertgruppe som skal utarbeide forslag til detaljert regelverk basert på kriteriene beskrevet over. Ekspertgruppen startet sitt arbeid i første kvartal 2023. Rammeverket som nå er lagt fram som forslag er drøftet av medlemslandene i Rådet og i Europaparlamentet og institusjonene i EU forhandler nå om det endelige rammeverket (trilogforhandlinger).

Måling, rapportering og verifisering av karbonopptak på enhetsnivå vil være et krav i flere av rettsaktene som følger av EUs grønne giv, som f.eks. taksonomien, fornybardirektivet m.m. Kommisjonen mener videre at det er nødvendig med et enhetlig og troverdig sertifiseringssystem for å få etablert betalingsystemer for opptak av CO<sub>2</sub> og lagring av karbon (carbon farming).

### 2.7.2 «Carbon Farming»

EUs grønne giv lanserte «carbon farming» som et verktøy for økt opptak av karbon og lagre dette i jord, vegetasjon eller materialer. «Carbon farming» har som formål å stimulere til skog- og jordbruk som øker opptak av CO<sub>2</sub> og lagring av karbon samtidig som andre miljøverdier blir hensyntatt. Begrepet har eksistert en stund, og inkluderer tiltak finansiert over den felles landbrukspolitikken i EU eller andre offentlige programmer. Det nye nå er arbeidet med å forsøke løsninger som også innebærer privat finansiering for opptak av CO<sub>2</sub> og lagring av karbon. Sertifisering av karbonopptak som beskrevet over blir viktig i arbeidet med å etablere et slikt marked. Europakommisjonen ser for seg at en rekke ulike tiltak kan inngå i programmene for «carbon farming», som f.eks. skogreising og gjenplantning, «agroforestry» eller andre blandete driftsformer, bruk av fangvekster eller tilsvarende

metoder i jordbruket, samt restaurering av våtmarker for å nevne noen eksempler. Medlemslandene i EU legger nå planer for å inkludere denne forretningsmodellen i landbrukspolitikken. Norge er ikke en del av EUs felles landbrukspolitik, men utviklingen vil også kunne påvirke interessen for å etablere tilsvarende løsninger her.

## 2.8 Avskogingsfrie råvarer og produkter

I november 2021 la Kommisjonen fram et forslag til en forordning om avskogingsfrie råvarer og produkter. Formålet med rettsakten er å redusere EUs bidrag til avskoging og skogforringelse, og redusere EUs bidrag til klimagassutslipp og tap av biologisk mangfold. Videre er det et mål å øke etterspørselen etter bærekraftige og lovlige produkter.

Forslaget gjaldt avskoging og skogforringelse i forbindelse med produksjon og omsetting av soya, storfekjøtt, palmeolje, trevirke, kakao og kaffe og bearbejdede produkter som lær, sjokolade og møbler på det europeiske markedet. I og med at trevirke er en produktgruppe som omfattes av forordningen er denne rettsakten ment å erstatte tømmerforordningen (forordning 995/2010). Tømmerforordningen er tatt inn i EØS-avtalen, og gjort gjeldende i Norge. Den er hjemlet i Naturmangfoldloven for produkter med opprinnelse utenfor Norge, og i Skogbruksloven for innenlands produksjon.

Forslaget fra Kommisjonen er behandlet av medlemslandene i rådet og Europaparlamentet, og en enighet om det nye regelverket kom i desember 2022. Produktene som inngår i forordningen er i hovedsak de samme som foreslått av Kommisjonen, men trykkipapir er også med som et bearbejdet produkt. Regelverket skiller mellom virksomheter (operators) og forhandlere (traders). Forhandlere er selskaper som gjør varene tilgjengelige i EUs indre marked, etter at de er plassert der for første gang. Betegnelsen er den samme som i tømmerforordningen. Økonomiske virksomheter og store forhandlere må gjennomføre en aktsomhetsvurdering (due diligence) for å sikre at produktene ikke bidrar til avskoging eller skogforringelse. Virksomheter må dokumentere fravær av avskoging, inkludert informasjon om råvaren eller produktets opphav – og informasjonen skal geokodes. Regelverket legger opp til at operatører må kunne spore produktene tilbake til arealet der de er produsert.

Regelverket for avskogingsfrie råvarer og produkter vil gjelde produkter med opphav innenfor EU og råvarer og produkter som importeres til EUs indre marked.

Definisjonen av avskoging og skogforringelse blir sentral i regelverket. Regelverket bruker FAO sin definisjon for avskoging. Definisjonen av skogforringelse er ny, og det er uklart hvordan den vil virke. Etter denne definisjonen oppstår skogforringelse når det skjer strukturelle endringer fra naturlig forynget skog eller naturskog til plantasjer og annet skogdekt areal – og arealbruksendringer fra naturskog til plantet skog (European Council, 2022)

Enigheten om regelverket legger opp til at land kategoriseres i ulike risikogrupper for avskoging og skogforringelse (høy, middels og lav). Plasseringen i risikogruppen vil bl.a. ha betydning for antallet kontroller som skal gjennomføres.

Brudd på regelverket kan straffes med bøter på minst 4 % av operatørens omsetning i EU og kan innebære at virksomheten utelukkes fra offentlige innkjøpsordninger og tilgang til offentlig støtte.

Hvis regelverket gjøres gjeldende i Norge vil dette få betydning for både jord- og skogbruk. Direkte betydning får det for de varegruppene som produseres her: storfekjøtt og trevirke. Regelverket vil uansett få betydning for virke som eksporteres til EU. Norge eksporterte 3,5 mill. m<sup>3</sup> i 2021, hvorav det aller meste til EU (72 % til Sverige, deretter Tyskland, Latvia og Danmark som de største avtakerne) (Statistisk sentralbyrå, 2022). En systematisk aktsomhetsvurdering, «due diligence» er en ganske omfattende vurdering som vil kreve ressurser.

## 2.9 Skogregistreringer og strategiske planer

Europakommisjonen mener skogregistreringer i EU er mangelfulle og av varierende kvalitet. For flere av rettsaktene som er omtalt over er det behov for enhetlige og detaljerte oversikter over skogressursene – og ikke minst utviklingen av disse. Kommisjonen mener at mangelen på harmoniserte data om skog bidrar til en utilfredsstillende forvaltning av ressursen, og utgjør et hinder for EUs muligheter til å nå målene i klimapolitikken og andre miljømål. Europakommisjonen har derfor tatt initiativ til et rammeverk for skogregistreringer i EU (European Commission, 2022c). Hensikten er å etablere en enhetlig, detaljert og presis informasjon om skogressursene som er oppdatert.

Forslag til regelverk for skogregistreringer og strategiske planer ble lagt fram av Europakommisjonen i november 2023. Forslaget har tre hovedelementer: i) etablering av et eksplisitt geografisk informasjonssystem for kartfesting og identifikasjon av «skogenheter» (bestand), ii) etablere et rammeverk for datainnsamling, iii) etablere et rammeverk for utveksling av data. (European Commission 2023c)

I Norden har vi en hundreårig tradisjon i skogregistreringer og utviklingen av slike registreringer i regi av Landskogtakseringen. Sverige og Finland har kommunisert tydelig behovet for det nye regelverket for skogregistreringer anerkjenner den kunnskap og praksis om er etablert i Norden på dette området.

## 2.10 Restaurering av natur

En evaluering av den tidligere strategien for biologisk mangfold fram til 2020 viste at EU ikke ville nå sine mål og ambisjoner for å verne om naturmiljøet. Evalueringen viste også at det frivillige målet om å restaurere 15 % av arealet som var forringet ikke ville bli oppnådd (European Commission, 2022b). Vurderingen om at måloppnåelsen ikke var tilstrekkelig i perioden fram mot 2020 hadde støtte både i medlemslandene (rådet) og i Europaparlamentet. Parlamentet var tydelig på at det måtte på plass regulatoriske løsninger.

EUs grønne giv varslet økt innsats på området og dette ble videre utdypet i en ny strategi for biologisk mangfold som fulgte i 2021. I juni 2022 fremmet Europakommisjonen et forslag til regulering for restaurering av natur (ibid.). Regelverket ble vedtatt i 2023 etter å ha passert Europaparlamentet med knappest mulig flertall.

Regelverket for restaurering av natur legger opp til å sette bindende mål for restaurering av økosystemer i skog, jordbruk og marine områder. Regelverket setter et overordnet mål om at tiltak for restaurering av natur skal omfatte 20 % av arealene på land og sjø i 2030. Målet for 2050 er at alle økosystemer med behov for restaurering er omfattet av tiltak (Halleux, 2022).



Medlemslandene skal utarbeide nasjonale planer for restaurering av natur med et tidsperspektiv fram til 2050, men med delmål som samsvarer med kravene i reguleringen for 2030. Målene i planene blir bindende for landene.

For skog legger regelverket opp til at landene må vise forbedringer for kriterier som omfatter mengden død ved (stående og liggende), andelen fleraldret skog, graden av sammenhengende områder, forbedringer i indeksen for fugler og økning i organisk karbon i jord. (European Commission, 2022b).

For jordbruket legges det opp til forbedringer i indikatorer som økning i indeksen for sommerfugler, økning i organisk karbon i mineraljord og andelen jordbruksareal med stort biologisk mangfold. Det legges videre opp til krav til medlemslandene om å restaurere (deler av) tidligere grøftet myr for jordbruksformål (Ibid.)

Konseptet restaurering av natur slik regelverket for restaurering av natur legger opp til er rettet mot å tilbakeføre til en tilstand som kan ha eksistert tidligere og der økosystemet oppfattes å ha en bedre kvalitet. Kvalitet er imidlertid ikke definert.

Restaurering av natur til en mer opprinnelig tilstand i en tid med klimaendringer åpner for noen reelle dilemmaer. De siste årenes skogskadesituasjon i Europa viser at også de skogarealene som har beholdt mye av sin opprinnelige struktur og kvaliteter er sterkt utsatt i en tid der klimaet er i endring (Köhl et al., 2021).

## 2.11 Status for strategier og rettsakter relevante for skog og omtalt i denne rapporten

Tabell 1. Strategier og rettsakter fra EUs grønne giv med særlig relevans for skog. Status ved utgangen av 2023, ansvarlig departement og nærliggende regelverk som er tatt inn i EØS-avtalen

Strategi eller rettsakt med tidspunkt for framleggelse	Status i EU i 2023	Ansvarlig departement i Norge	Nærliggende regelverk tatt inn i EØS-avtalen	Merknader
<b>EUs grønne giv (EGD). Desember 2019</b>	Vedtatt i EU i 2020	Alle		EGD er overbygning-en over alle senere forslag til rettsakter og strategier
<b>EUs strategi for biologisk mangfold 2030. Mai 2020</b>	Vedtatt av Europakommisjonen i 2020.			Strategier vedtas av Kommisjonen
<b>EUs skogstrategi 2030. Juli 2021</b>	Vedtatt av Europakommisjonen i 2021			Strategier vedtas av Kommisjonen.
<b>Revidert bokføringsregelverk for utslipp og opptak av klimagasser fra skog- og arealbruk (LULUCF). Juli 2021</b>	Regelverk vedtatt i EU i april 2023	Klima- og miljødep.	LULUCF forordning 2018/841 inkludert i bilateral avtale mellom Norge og EU vedtatt i EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019 om endring i EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter	

Strategi eller rettsakt med tidspunkt for framleggelse	Status i EU i 2023	Ansvarlig departement i Norge	Nærliggende regelverk tatt inn i EØS-avtalen	Merknader
<b>Revidert fornybardirektiv. Juli 2021</b>	Endelig vedtak av revidert fornybardirektiv i oktober 2023.	Energidep.	Første versjon av fornybardirektivet innlemmet i EØS-avtalen i juli 2005. Versjon 2 av direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i desember 2011. Senere revisjon (2018) av direktivet er foreløpig ikke innlemmet i EØS	
<b>Rammeverk for bærekraftig investeringer - taksonomien</b>	Rammeverket for taksonomien ble vedtatt i EU i juni 2020 Delegerte rettsakter for skog er publisert for to miljømål: Klimagassreduksjon og klimatilpasning. Usikkerhet om status og tidspunkt for publisering av delegert regelverk for øvrige miljømål.	Finansdep.	Lov om bærekraftig finans som innarbeider rammeverket for taksonomien i norsk rett ble vedtatt av Stortinget i desember 2021. Loven trådte i kraft 1.1.2023.	
<b>Sertifisering av karbonopptak. November 2022</b>	Rammeverket for et sertifiseringssystem er lagt fram av Kommisjonen. Enighet om rammeverket i Rådet og Europaparlamentet. En egen arbeidsgruppe opprettet av Kommisjonen skal utarbeide detaljene for et sertifiseringssystem.	Klima- og miljødep.		
<b>Avskogingsfrie råvarer og produkter. November 2021</b>	Regelverk vedtatt i EU mai 2023.	Klima- og miljødep.	Regelverket for avskogingsfrie råvarer og produkter skal erstatte forordning (EU) nr. 995/2010 – tømmerforordningen. Tømmerforordningen ble innlemmet i EØS-avtalen i 2015.	
<b>Skogregistreringer og strategiske planer. August 2022</b>	Forslag til regelverk lagt fram i november 2023.	Klima- og miljødepartementet (men konsekvensene av forslaget treffer i hovedsak arbeidet med skogregistreringer som finansieres over Landbruks- og matdep. budsjett).		
<b>Restaurering av natur. Juni 2022</b>	Europaparlamentet og Ministerrådet enige om regelverket i november 2023	Klima- og miljødep.		

## 3 Konsekvenser for skogpolitikken i Norge.

### 3.1 EØS-avtalen og skogen

EU hadde tidlig landbrukspolitikken som en sentral del av fellesskapspolitikken. Forbedret matsikkerhet var en høyt prioritert oppgave i et Europa i ruiner etter andre verdenskrig. Skog har ikke vært et eget felles politikkområde, men skogtiltak i det primære skogbruket har, som omtalt tidligere i denne rapporten, vært et viktig virkemiddel i landbrukspolitikken i EU.

Landbruket ble tidlig på 1990-tallet tatt ut av forhandlingene med EU om EØS-avtalen. På landbruksområdet utformer Norge en nasjonal politikk. Primærskogbruket er regnet som en del av landbruket og omfattes ikke av EØS-avtalen. Når virke fra skogen blir et industriprodukt omfattes dette imidlertid av avtalen. Denne grensen i overgangen fra primærskogbruket til industrien er i praksis satt når virket er levert velteplass eller skogsbilveg. Det er normalt der virket skifter eier første gang.

Da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 fikk denne ganske raskt konsekvenser for skogsektoren i Norge. Norges skogeierforbunds vedtekter ga på den tiden mulighet for forhandlinger om priser og allokering av kvoter mellom skogeierforeninger. Videre ga vedtektene grunnlag for å pålegge medlemmene å omsette virke gjennom foreningene.

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, mente at rammeavtalen om prisforhandlinger om massevirke av barte mellom Norges skogeierforbund og daværende Treforedlingsindustriens servicekontor var i strid med EØS-avtalens artikkel 53 som regulerer konkurranseforhold mellom virksomheter. Norges skogeierforbund anmodet om unntak fra EØS-avtalens artikkel 53, men vant ikke gjennom med dette.

Prisene for skurtømmer og massevirke var lenge forhandlet i sentrale nasjonale avtaler, og fra 1984 til 1992 ble prisene for skurtømmer forhandlet regionalt mellom selgere og kjøperes organisasjoner. Fra 1992 foregikk forhandlingene direkte med den individuelle kjøper.

Fra 1994 ble denne praksisen avsluttet, og skogeierforeningene etablerte en ordning der de ble første kjøper av tømmeret og solgte det videre til foredlingsindustrien. EØS-avtalen avsluttet dermed en lang praksis med regulert marked for tømmer i Norge (Øistad, 2019).

Forventningene var at denne deregulering som ble pålagt aktørene i tømmeromsetningen ville gi mindre konsentrasjon og større variasjon. De få studiene som er gjort etter at ESA fattet sitt vedtak viser imidlertid at skogeiersamvirket beholdt sin andel av tømmeromsetningen. Årsaken er bl.a. at foreningene utviklet bonussystemer og andre virkemidler som gjorde det attraktivt å omsette gjennom skogeierforeningene (Størdal, 2004).

Samtidig skjøt også arbeidet med miljøsertifisering av skogbruket fart. Den praktiske løsningen for sertifisering i skogbruket i Norge bygget på prinsippet om gruppesertifisering. Gjennom dette fikk skogeiersamvirket en sentral rolle også her. Dereguleringen og økte miljøkrav har derfor bidratt til å styrke skogeierorganiseringen i Norge. Det var på ingen måte åpenbart da endringene skjedde. Gjennom dette la EØS-avtalen grunnlaget for den struktur vi har hatt i tømmeromsetningen i Norge siden.

EØS-avtalen er selvfølgelig også en helt grunnleggende ramme for alle deler av skogindustrien som opererer i full konkurranse innenlands og på eksportmarkedene. Gjennomføringen av EUs grønne giv omfatter reguleringer som dels faller innenfor EØS-avtalen og noen som helt klart ikke er innenfor rammene for avtalen. EØS-relevans avgjøres etter vanlige prosedyrer for hvert enkelt regelverk.

Rammeverket for bærekraftig finans, taksonomien, er allerede norsk lov og blir innlemmet i EØS-avtalen.

EØS-relevans for de andre initiativene som er beskrevet i denne rapporten vil avklares i tiden framover. Den samlede påvirkningen av politikktutforming og forvaltning av skogressursene kan bli betydelig.

## 3.2 Bilateralt klimasamarbeid mellom Norge og EU

Norge og EU har inngått avtale om felles oppfyllelse av målet om reduserte klimagassutslipp innen 2030. Avtalen er vedtatt gjennom EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019 fra 25. oktober 2019 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlig områder utenfor de fire friheter. (EØS-komiteen 2019)

Formålet med EØS-komiteens beslutning er å fastsette rammene for felles oppfyllelse av målet om reduserte utslipp. Stortinget har satt som en forutsetning at avtalen med EU ikke skal forplikte Norge til framtidig samarbeid på klima- og miljøområdet. Avtalen kunne derfor ikke tas inn i EØS-avtalens hoveddel og vedlegg. Dersom avtalen ble tatt inn EØS-avtalen ville Norge vært forpliktet til å ta framtidige regelverk på området. Samarbeidet gjøres nå mulig gjennom et tillegg i protokoll 31, som gjelder samarbeid på områder utenfor de fire friheter.

EØS-komiteens beslutning bestemmer hvilket EU-regelverk som skal gjelde for Norge og Island, og hvordan dette regelverket skal forstås for Norge og Island. EØS-komiteens beslutning inneholder også enkelte endringer i EU-forordningene.

Del IV i EØS-avtalen omhandler samarbeid utenfor de fire friheter, og er grunnlaget for Protokoll 31. Etter artikkel 79 får del VII i EØS-avtalen (bestemmelser om organene) anvendelse for del IV dersom det er uttrykkelig fastsatt her eller i protokoll 31.

I EØS-komiteens beslutning er det fastsatt at del VII får anvendelse.

Øvrige EU-regelverk eller annet som gjelder for EU-landene (strategier, tiltak, etc.) som er henvist til i disse tre forordningene skal bare få anvendelse dersom det er innlemmet i EØS-avtalen (Ibid.)

### 3.2.1 Nærmere om forholdet til EUs klimaregelverk for skog- og arealbrukssektoren

Norge har meldt inn et forsterket klimamål i sin «National Determined Contribution», NDC der det legges opp til at Norge skal redusere klimagassutslippene innen 2030 med minst 55 %, sammenliknet med utslippsnivået i 1990 (Klima- og miljødepartementet, 2022a).

Den bilaterale avtalen med EU fra 2019 om samarbeid om oppnåelsen av klimamålene ble inngått på en tid da EU og Norge hadde mål om å redusere utslippene med 40 %. EU har også skjerpet klimamålene etter den tid. EU har i tillegg endret grunnlaget for det forsterkede

målet ved at de har inkludert hele nettoopptaket fra arealbrukssektoren, både i referanseåret 1990 og målåret 2030.

Nettoopptaket i skog tilsvarer en betydelig større andel av de rapporterte utslippene i andre sektorer i Norge enn i EU. For Norge utgjør nettoopptaket i skog- og arealbrukssektoren om lag 30 %<sup>1</sup> av de totale utslippene. Tilsvarende tall for EU er 6-7 %. EU kan hevde at selv med denne måten å beregne måloppnåelsen så vil de ivareta forpliktelsen om økte ambisjoner i Parisavtalen. For Norge vil situasjonen være at ambisjonene reduseres betydelig dersom vi skulle legge samme beregning til grunn (Søgaard & Øistad, 2021). Norge har derfor valgt å beholde grunnlaget for sitt forsterkede mål uten å inkludere skog- og arealbruk på samme måte som EU. Norge vil i måloppnåelsen kunne regne med meropptak eller økte utslipp (Stortinget, 2021a). Meropptak eller økte utslipp i skog- og arealbruk vil få betydning for hvor store reduksjoner som er nødvendig i andre sektorer for å nå det overordnede målet for utslippsreduksjoner.

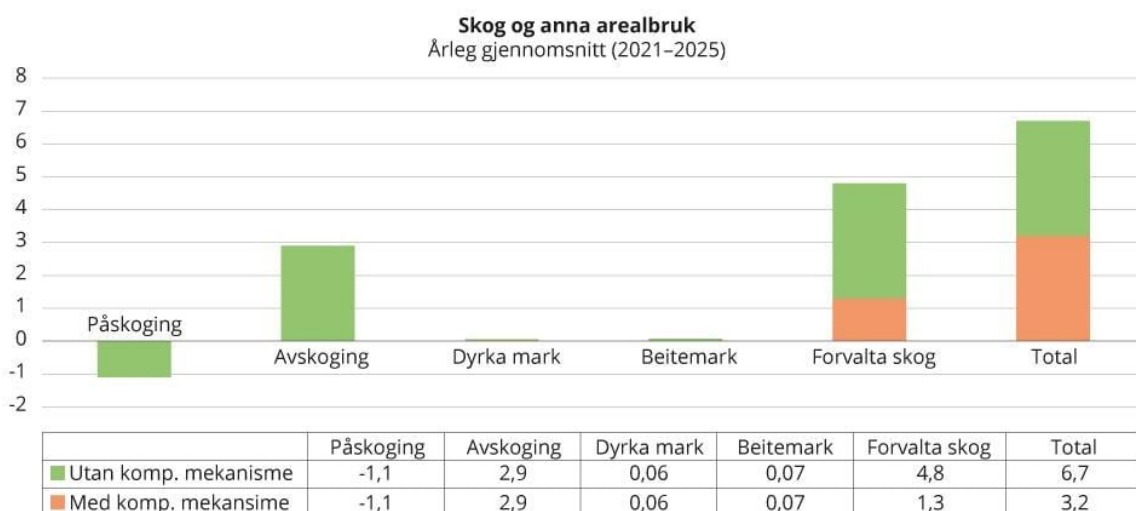
Den bilaterale avtalen med EU gjelder samarbeid om å nå de respektive mål. Det faktum at EUs forsterkede mål og Norges forsterkede mål har ulikt grunnlag er derfor ikke til hinder for å videreføre samarbeidet om gjennomføringen. Samarbeidet om gjennomføringen innebærer at Norge må bruke EUs regelverk for bokføring av utslipp og opptak i sektoren.

Den politiske enigheten om et nytt regelverk for bokføring av skog- og arealbrukssektoren innebærer at første forpliktelsesperiode (2021–2025) blir tilnærmet lik dagens regelverk (ref. EU reg. 2018/841). Regjeringens klimastatus og plan fra oktober 2022 (Klima- og miljødepartementet, 2022b) viser til nye framskrivninger utført av NIBIO (Mohr et al., 2022) som indikerer at Norge ligger an til å få et samlet nettoutslipp, et gap i netto null forpliktelsen, på om lag 3,2 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/år fra skog og annen arealbruk i perioden 2021–2025 dersom Norge benytter kompensasjonsmekanismen i EU-regelverket. Dersom Norge ikke bruker kompensasjonsmekanismen, kan det samlede utslippet bli om lag 6,7 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/år. I NIBIOs forrige framskrivning i 2019 var gapet på ca. 2,7 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/år.

Forklaringen på denne økningen kan være flere: Noe kan forklares av metodeforbedringer. En god del kan forklares med observerte endringer i opptak og utslipp i arealbrukssektoren. Utslipp fra avskoging utgjør nær 6 % av Norges totale klimagassutslipp. Avskoging skjer når skogarealene omdisponeres til andre formål og erstattes av infrastruktur, boliger eller annen arealbruk. Utslipp fra avskogingen er vesentlig større enn opptak på arealer med ny skog (Breidenbach et al., 2017). Det er også observert redusert tilvekst i norske skoger. Det kan være flere årsaker til dette. Andelen eldre skog øker, og det bidrar til at tilveksten avtar. Tilvekst kan også avta når skogen utsettes for tørke eller annen ytre påvirkning. Avvirkningen har økt de senere år. Det reduserer også opptaket.

---

<sup>1</sup> Estimater basert på årene 2016-2020 fra nasjonalt klimagassregnskap 2022.



Figur 3.1. Forventet årlige nettoutslipp og nettoopptak i første forpliktelsesperiode (2021–2025) fordelt på de ulike bokføringskategoriene i EUs regelverk for skog og annen arealbruk og totalt for hele sektoren (mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter). (Klima- og miljødepartementet, 2022)

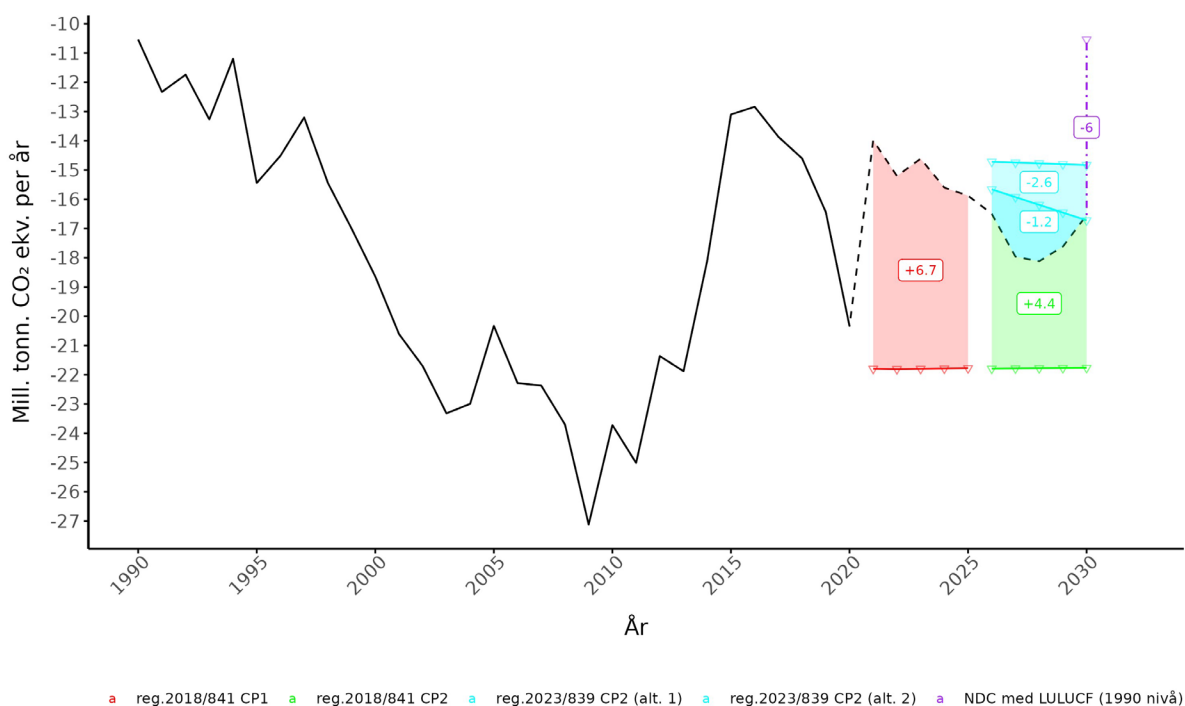
Tallene for utslipp og opptak i første forpliktelsesperiode er beheftet med usikkerhet. Usikkerheten øker for anslag i senere periode. I tillegg blir regelverket for bokføring betydelig endret etter 2025. Medlemslandenes årlige mål fra 2026–2029 vil bli beregnet i 2025, basert på de enkelte lands verifiserte klimagassregnskap for årene 2021, 2022 og 2023. De viktigste endringene i regelverket for bokføring av utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren er omtalt i kap 2.4.

Figur 3.2 illustrer det rapporterte nettoopptaket for LULUCF-sektoren (svart hel linje), og framskrivningen fram mot 2030 etter dagens praksis (svart stiplet linje). De fargete linjene representerer referansenivåer etter ulike regelverk og referanseår: EUs første og andre forpliktelsesperiode (CP1, CP2) etter LULUCF forordningen 2018/841 (eksisterende regelverk) viser at Norge mest sannsynlig vil bokføre netto utslipp på om lag 6,7 og 4,4 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/år sammenliknet med referansenivået. For det reviderte EU-regelverket for LULUCF (2023/839) illustreres to alternative utfall for CP2. Dette er gjort fordi det (i skrivende stund) ikke er kjent hvordan Norges forpliktelse skal beregnes ved en tilslutning til dette regelverket.

EUs reviderte regelverk bruker medlemslandenes forvaltede areal og netto utslipp i perioden 2016–2018, slik det er rapportert i klimagassregnskapet for 2020 for å fastsette medlemslandenes andel av EUs felles mål i 2030. EU har fastsatt et netto opptak på 310 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter som fellesskapets mål i 2030. Norge er ikke inkludert i beregning av EUs mål. Det er derfor gjort et estimat av hva Norges bidrag kan være dersom Norge var inkludert i regnestykket. Under alt.1 brukes klimagassregnskapet fra 2020 som utgangspunkt for å anslå Norges mål i 2030. Arealbruksklassifisering i regelverket ble endret etter 2020. En konsekvens av endringen er at det som klassifiseres som forvaltet areal for Norge har økt fra ca. 14 Mill. ha til 25 Mill. ha. I alt. 2 estimeres derfor et alternativt mål der forvaltet areal og netto utslipp i perioden 2016–2018 er basert på nasjonalregnskapet fra 2022 bl.a. for å synliggjøre betydningen av denne endringen i arealbruksklassifiseringen. Alternativene viser at Norge kan ende opp med å bokføre netto opptak i andre forpliktelsesperiode, med et gjennomsnitt på henholdsvis -2.6 og -1.2 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per år for. alt 1. og alt. 2.

Om Norge hadde inkludert LULUCF i sin NDC, der 1990 blir brukt som referanseår, ville Norge endt opp med et betydelig netto opptak på 6 mill. tonn sammenliknet med framskrivningen fram til 2030 (jfr omtalen av EUs og Norges forsterkede klimamål).

Figur 3.2 er kun ment som en illustrasjon av betydningen av regelverk, referanseår og referanseperiode basert på gjeldende kunnskap og valgte forutsetninger. Fortsatt er mye uavklart om Norges forpliktelser etter revidert bokføringsregelverk fra Klar for 55. I tillegg har nye nasjonalt rapporterte utslipp kommet til siden 2022.



Figur 3.2. Illustrasjon av betydningen av ulike regelverk, referanseår og referanseperioder for måloppnåelsen i skog- og arealbrukssektoren. De fargete områder viser anslag på måloppnåelsen for Norge relativt til fremskrevet bane etter dagens praksis (svart stiplede linje). Positive tall er bokført utslipp. Negative tall er bokført opptak.

### 3.3 Indirekte virkninger

I tillegg til EØS-avtalen og bilaterale avtaler med EU, påvirkes skogpolitikken av den politiske utviklingen i EU også for områder som ikke inngår i disse avtalene. EUs grønne giv vil ha konsekvenser for tilbud og etterspørsel etter skogprodukter i EU som er hovedmarkedet også for Norge. Videre vil politiske strømninger og holdninger også påvirke den skogpolitiske debatten i Norge. Det er for omfattende å gå inn på alle forhold som kan få betydning, men ett eksempel kan illustrere dette:

I en lekket versjon av EUs skogstrategi kom det fram at Europakommisjonen ønsket å legge sterke føringer på mulighetene for flatehogst. Denne hogstformen er vanlig i de boreale skogområdene i Norden. Europakommisjonen pekte på lukkede hogster (continuous cover forestry) som alternativer til flatehogst. Denne skogbehandlingen er vanlig i tempererte skogområder på kontinentet.

Dette ledet til en heftig debatt om skogbehandlingen i boreale områder der flatehogst inngår som en integrert del av skogforvaltningen. Det bidro imidlertid også til en fornyet interesse for lukkede hogster både i skognæringen, forskningen og hos andre med interesse for

forvaltning av skog i Norge. I den endelige versjonen av EUs skogstrategi 2030 omtales flatehogst som en metode som kun bør brukes i vel begrunnede tilfeller («used only in duly justified cases») (European Commission, 2021d). EUs skogstrategi er ingen regulering, ei heller gjort direkte gjeldende for Norge. Føringerne som legges i strategien vil likevel kunne få indirekte betydning for politikkutviklingen i Norge i tiden framover.

### 3.4 Samlede virkninger

EUs grønne giv har en full samfunnsendring som ambisjon og tilnærming. Politikken endres ikke sektor for sektor, men det utarbeides horisontale regelverk som får betydning for alle sektorer. Forvaltningen av skog vil bli sterkt påvirket av de horisontale endringene. Vurderinger av virkninger for skog og annen arealforvaltning blir derfor en omfattende oppgave.

Det er videre slik at flere av endringene foreslått i EUs grønne giv er innbyrdes motstridende (Aggestam og Giurca, 2021). Både strategier, f.eks. EUs skogstrategi for 2030 og regelverk, f.eks. revidert fornybardirektiv understreker betydningen av skogråvarer for materialer og energi, men begge legger økte begrensninger på uttak av denne råvaren.

Omfattende samfunnsendringer på tvers av sektorer stiller store krav til gjennomføringen i Norge og EUs medlemsland. EUs grønne giv kan derfor også få virkninger for hvordan politikk utvikles og gjennomføres nasjonalt. Det er særlig sektororienteringen i politikkutformingen som blir utfordret ved slike endringer som innføres horisontalt over flere sektorer. For å sikre konsistens i politikken mellom de ulike sektorene og gjennomføringen av politikken vil det være et økende behov for samarbeid i forvaltningen om gjennomføringen. Potensialet for en bedre sammenheng i politikkutvikling og gjennomføring er betydelig.



# Litteratur

- Aggestam, F., & Giurca, A. (2021). The art of the “green” deal: Policy pathways for the EU Forest Strategy. *Forest Policy and Economics*, 128, 102456. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102456>
- Bjärstig, T. (2013). The Swedish Forest sector’s approach to a formalized forest policy within the EU. *Forest Policy and Economics*, 26, 131–137. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.08.005>
- Breidenbach, J., Eiter, S., Eriksen, R., Bjørkelo, K., Taff, G. N., Søgaaard, G., Tomter, S., Dalsgaard, L., Granhus, A., & Astrup, R. (2017). Analyse av størrelse, årsaker til og reduksjonsmuligheter for avskoging i Norge. NIBIO rapport, 3(152) 2017 55pp. <http://hdl.handle.net/11250/2477867>
- European Commission. (2023a). EU environment F.A.Q. [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_en.htm)
- European Commission. (2023b). EU Taxonomy Compass. <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/taxonomy-compass>
- European Commission. (2023c). Proposal for a Regulation on a Forest Monitoring Framework. [https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-forest-monitoring-framework\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-forest-monitoring-framework_en)
- European Commission. (2022a). COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2022/2448 of 13 December 2022 on establishing operational guidance on the evidence for demonstrating compliance with the sustainability criteria for forest biomass laid down in Article 29 of Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2448&from=EN>
- European Commission. (2022b). Regulation on Nature Restoration. COM (2022) 304 final. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f5586441-f5e1-11ec-b976-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f5586441-f5e1-11ec-b976-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)
- European Commission. (2022c). New EU Framework for Forest Monitoring and Strategic Plans. European Commission - Have Your Say. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13396-EU-forests-new-EU-Framework-for-Forest-Monitoring-and-Strategic-Plans\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13396-EU-forests-new-EU-Framework-for-Forest-Monitoring-and-Strategic-Plans_en)
- European Commission. (2021a). Commission staff working document EU Forest Strategy 2030. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0652&from=EN>
- European Commission. (2021b). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Sustainable Carbon Cycles COM (2021) 800 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0800>
- European Commission. (2021c). «Fit for 55»: Delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality. COM (2021) 550 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0550>
- European Commission. (2021d). New EU Forest Strategy for 2030. COM (2021) 572 final. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0d918e07-e610-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0d918e07-e610-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)
- European Commission. (2020a). EU Biodiversity Strategy for 2030 COM (2020) 380 final. [https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en)
- European Commission. (2020b). How the bioeconomy contributes to the European Green Deal. Publications Office. <https://doi.org/doi/10.2777/67636>

European Commission. (2019). The European Green Deal COM (2019) 640 Final. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)

European Commission. (1998). A Forestry Strategy for the European Union COM (1998) 649 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0649>

European Commission, & Joint Research Centre. (2019). Brief on biomass for energy in the European Union. Publications Office. <https://doi.org/doi/10.2760/546943>

European Council. (2022). Outcome of Proceedings 16298/22. <https://politix.de/en/documents/8312816/>

European Union. (2023a). DIRECTIVE (EU) 2023/2413 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652. Official Journal of the European Union. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302413](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413)

European Union. (2023b). REGULATION (EU) 2023/839 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the reporting and compliance rules, and setting out the targets of the Member States for 2030, and Regulation (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32023R0839>

European Union. (1957). Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). [https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/09/9-01/tfeu\\_cons.xml](https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/09/9-01/tfeu_cons.xml)

Eurostat. (2023). 22% of energy consumed in 2021 came from renewables—*Products Eurostat News—Eurostat*. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230119-1>

EØS-Komiteen (2019). EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019. Om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter.

Farstad, F. M., Hermansen, E. A. T., Leiren, M. D., Wettestad, J., Gulbrandsen, L. H., Sørgaard, G., Øistad, K., Fridstrøm, L., Knapskog, M., & Priya Uteng, T. (2021). Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge. CICERO rapport 2021/07. <https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/2832112/Rapport%202020%2007%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Farstad, F. M., Øistad, K., Knapskog, M., & Sandanger, G. (2022, april 7). EUs taksonomi – er norske aktører klare? Energi og Klima. <https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/kommentar/eus-taksonomi-er-norske-aktorer-klare/>

FOREST EUROPE. (2023). Sustainable Forest Management. <https://foresteurope.org/workstreams/sustainable-forest-management/>

Halleux, V. (2022). EU nature restoration regulation. EPRS Briefing. EU regulation in progress. European Parliament Research Service, EPRS. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS\\_BRI\(2022\)738183\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738183/EPRS_BRI(2022)738183_EN.pdf)

Hetemäki, L. (2022). Should the EU have its own forest policy? EFI Blog. <https://blog.efi.int/should-the-eu-have-its-own-forest-policy/>

Kempeneers, P., Sedano, F., Seebach, L., Strobl, P., & San-Miguel-Ayanz, J. (2011). Data fusion of different spatial resolution remote sensing images applied to forest type mapping. *IEEE Transactions on Geoscience and Remote Sensing*.

Klima- og miljødepartementet (2022). Update of Norway's nationally determined contribution. [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/NDC%20Norway\\_second%20update.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/NDC%20Norway_second%20update.pdf)

Klima- og miljødepartementet. (2022). Regjeringens klimastatus- og plan. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-klimastatus-og-plan/id2931051/>

Köhl, M., Linser, S., Prins, K., & Talarczyk, A. (2021). The EU climate package “Fit for 55”—A double-edged sword for Europeans and their forests and timber industry. *Forest Policy and Economics*, 132. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102596>

Lier, M., Köhl, M., Korhonen, K. T., Linser, S., & Prins, K. (2021). Forest relevant targets in EU policy instruments—Can progress be measured by the pan-European criteria and indicators for sustainable forest management? *Forest Policy and Economics*, 128. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102481>

Lier, M., Köhl, M., Korhonen, K. T., Linser, S., Prins, K., & Talarczyk, A. (2022). The New EU Forest Strategy for 2030: A New Understanding of Sustainable Forest Management? *Forests*, 13(2). <https://doi.org/10.3390/f13020245>

Lier, M. (2021). Forest relevant targets in EU policy instruments – what are they and can their progress be measured using the pan-European Criteria and Indicator for Sustainable Forest Management (SFM)? *Natural Resources Institute Finland*. <https://www.luke.fi/en/blogs/forest-relevant-targets-in-eu-policy-instruments-what-are-they-and-can-their-progress-be-measured-using-the-paneuropean-criteria-and-indicator-for-sustainable-forest-management-sfm>

Lovric, M., Leskinen, P., & Tuomasjukka, D. (2019). How does forest management and the use of wood contribute to economic prosperity and employment? | European Forest Institute. [https://efi.int/forestquestions/q10\\_en](https://efi.int/forestquestions/q10_en)

Material Economics (2021). EU Biomass Use in A Net-Zero Economy: A Course Correction. <https://materialeconomics.com/latest-updates/eu-biomass-use>

Mohr, C. W., Søgaaard, G., Alfredsen, G., Fernández, C. A., Hobræk, K. T., & Sevillano, I. (2022). Framskrivninger for arealbrukssektoren (LULUCF) under FNs klimakonvensjon og EUs klimarammeverk. NIBIO Rapport 8(124) 2022. <https://hdl.handle.net/11250/3023928>

Nabuurs, G.-J., Verweij, P., Van Eupen, M., Pérez-Soba, M., Pülzl, H., & Hendriks, K. (2019). Next-generation information to support a sustainable course for European forests. *Nature Sustainability*, 2(9), Artikkel 9. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0374-3>

Pelli, P., Aggestam, F., Weiss, G., Heikkinen, J., Keenleyside, C., Gantioler, S., Poláková, J., & Boglio, D. (2012). Ex-post evaluation of the EU forest action plan. [http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/forest-action-plan-2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/forest-action-plan-2012_en.htm)

Päivinen, R., Lehtikoinen, M., Schuck, A., Häme, T., Väättäinen, S., Kennedy, P., & Folving, S. (2001). Combining Earth Observation Data and Forest Statistics (EFI Research Report 14; s. 101). European Forest Institute, Joint Research Centre - European Commission.

Pülzl, H., Hogl, K., Kleinschmit, D., Wydra, D., Arts, B., Mayer, P., Palahi, M., Winkel, G., & Wolfslehner, B. (2013). European forest governance: Issues at stake and the way forward. What Science Can Tell Us 2. European Forest Institute. <https://efi.int/publications-bank/european-forest-governance-issues-stake-and-way-forward>

Statistisk Sentralbyrå. (2023a). Skogeiendommer. SSB. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/skogbruk/statistikk/skogeierdommer>

Statistisk sentralbyrå. (2023b). 85 prosent av produktivt skogareal i privat eie. SSB. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/skogbruk/artikler/85-prosent-av-produktivt-skogareal-i-privat-eie>

Statistisk sentralbyrå. (2022). Frå foredling til råstoffleverandør. SSB. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/skogbruk/artikler/fra-foredling-til-rastoffleverandor>

Stortinget. (2021a). Skriftlig spørsmål fra Marius Arion Nilsen (FrP) til klima- og miljøministeren. Stortinget.

Stortinget. (2021b). Innstilling fra finanskomiteen om samtykke til deltagelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2019/2088 og forordning (EU) 2020/852. Stortinget.

Størdal, S. (2004). Impacts of the European Economic Area Agreement on the structure and concentration of roundwood sales in Norway. *Forest Policy and Economics*, 6(1), 49–62. [https://doi.org/10.1016/S1389-9341\(02\)00081-3](https://doi.org/10.1016/S1389-9341(02)00081-3)

Svensson, A., & Dalen, L. S. (2021). Bærekraftig skogbruk i Norge. <https://www.skogbruk.nibio.no/>

Søgaard, G., & Øistad, K. (2021). EUs forsterkede klimamål—Hva betyr det for Norge og norsk skogforvaltning. <https://www.nibio.no/tema/miljo/klimagassregnskapet-for-arealbrukssektoren/eus-forsterkede-klimamal-hva-betyr-det-for-norge-og-norsk-skogforvaltning?locationfilter=true>

Weiss, G., Wolfslehner, B., & Zivajinovic, I. (2019). Who owns the forests and how are they managed? European Forest Institute. <https://efi.int/forestquestions/q2>

Wydra, D. (2013). The legal context of European forest policymaking. I *European Forest Governance. Issues at stake and the way forward*. European Forest Institute.

Øistad, K. (2019). Skogen og samfunnet i Landsskogtakseringens tid. I *Landsskogtakseringen 1919-2019* (s. 31–48). NIBIO (Red. Stein Tømter). <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2636503>



Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter.