

CICERO Working paper 2009:03

Norsk klimapolitisk debatt og klimaforliket fra 2008

Anne Therese Gullberg

April 2009

CICERO

Center for International Climate
and Environmental Research
P.O. Box 1129 Blindern
N-0318 Oslo, Norway
Phone: +47 22 85 87 50
Fax: +47 22 85 87 51
E-mail: admin@cicero.uio.no
Web: www.cicero.uio.no

CICERO Senter for klimaforskning

P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo
Telefon: 22 85 87 50
Faks: 22 85 87 51
E-post: admin@cicero.uio.no
Nett: www.cicero.uio.no

Tittel: Norsk klimapolitisk debatt og klimaforliket fra 2008

Title:

Forfatter: Anne Therese Gullberg
CICERO Working paper 2009:03
12 sider

Author: Anne Therese Gullberg
CICERO Working Paper 2009:03
11 pages

Finansieringskilde: CICERO

Financed by: CICERO

Prosjekt: Valgundersøkelse 2009

Project: Valgundersøkelse 2009

Prosjektleder: Tora Skodvin

Project manager: Tora Skodvin

Kvalitetsansvarlig: Tora Skodvin

Quality manager: Tora Skodvin

Nøkkelord: Norge, klimapolitikk

Keywords:

Sammendrag: Dette arbeidsnotatet gir en kort gjennomgang av norsk klimapolitisk debatt anno 2008/2009. Notatet tar for seg hovedpunktene i det såkalte klimaforliket i Stortinget i 2008. Notatet diskuterer videre hva de norske politiske partiene sier om klimapolitikk i sine partiprogrammer for valgperioden 2005 til 2009. Til slutt presenterer notatet noen viktige hovedspørsmål i norsk klimapolitikk og relaterer disse til klimaforliket.

Abstract:

Arbeidsnotatet diskuterer i hvilken grad klimaforliket behandler disse hovedspørsmålene og hvorvidt klimaforliket her har bidratt til å finne kompromisser. Notatet konkluderer med at det viktigste skillet i norsk klimapolitikk går mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene, men viser også at klimameldingen og det påfølgende klimaforliket unnlater å behandle flere spørsmål der klimapolitikk vil kunne komme i konflikt med politiske mål innenfor andre politikkområder. Dette er i mange tilfeller spørsmål der skillet ikke går mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene, men langs andre politiske skillelinjer.

Språk: Norsk

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
CICERO Senter for klimaforskning
P.B. 1129 Blindern
0318 Oslo

The report may be ordered from:
CICERO (Center for International Climate and
Environmental Research – Oslo)
PO Box 1129 Blindern
0318 Oslo, NORWAY

Eller lastes ned fra:
<http://www.cicero.uio.no>

Or be downloaded from:
<http://www.cicero.uio.no>

Contents

1	Innledning.....	1
2	Hovedpunkter i klimaforliket	1
2.1	MÅL FOR NORGES UTSLIPPSREDUKSJONER	1
2.2	ANDRE HOVEDPUNKTER I KLIMAFORLIKET	2
3	Partienes programmer.....	3
4	Viktige spørsmål i norsk klimapolitikk	5
4.1	ÅRSAKER TIL KLIMAENDRINGER: ER KLIMAENDRINGENE MENNESKESKAPTE?	5
4.2	KYOTO-PROTOKOLLEN	5
4.3	HVOR STORE UTSLIPPSREDUKSJONER ER NØDVENDIG?	6
4.4	HVORDAN BEKJEMPE KLIMAENDRINGENE?	7
4.4.1	<i>Utslippsreduksjoner "hjemme eller ute"?</i>	8
4.4.2	<i>Unntak for konkurranseutsatt utslippsintensiv industri?</i>	9
4.4.3	<i>Teknologi versus redusert levestandard?</i>	10
4.5	KLIMAPOLITIKK VERSUS ANDRE POLITIKKFELT.....	10
5	Konklusjon	10
6	Litteraturliste	12

Acknowledgements

Takk til Tora Skodvin og Jorunn Gran for kommentarer.

1 Innledning

Dette arbeidsnotatet gir en kort gjennomgang av norsk klimapolitisk debatt anno 2008/2009. Notatet tar for seg hovedpunktene i det såkalte klimaforliket i Stortinget i 2008. Deretter presenteres en kort redegjørelse for hva de norske politiske partiene sier om klimapolitikk i sine partiprogrammer for perioden 2005-2009. Til slutt presenterer notatet noen viktige hovedspørsmål i norsk klimapolitikk og relaterer disse til klimaforliket. Arbeidsnotatet diskuterer i hvilken grad klimaforliket behandler disse hovedspørsmålene og hvorvidt klimaforliket her har bidratt til å finne kompromisser.

2 Hovedpunkter i klimaforliket

Stoltenberg II-regjeringen la i juni 2007 frem St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk, den såkalte klimameldingen. Klimameldingen tar for det første for seg regjeringens klimapolitiske mål, både de kortsiktige og langsiktige. For det andre behandles den internasjonale strategien – inkludert en ny internasjonal klimaavtale og hjelp til utslippsreduksjoner og tilpasning til klimaendringer i utviklingsland. For det tredje behandler klimameldingen den nasjonale strategien. Den nasjonale strategien omfatter forskning og sektorvise klimahandlingsplaner for sektorene petroleum og energi, transport, industri, primærnæringer og avfall, samt kommunalt klimaarbeid. Regjeringen uttrykte ønske om et bredt kompromiss i Stortinget om klimameldingen, og inviterte i oktober 2007 alle partiene på Stortinget – med unntak av Fremskrittspartiet – til forhandlinger om et klimaforlik (se for eksempel Dagsavisen 2007). Målet med klimaforliket var å skape et bredt politisk flertall som vil bestå på lang sikt.

17. januar 2008 kom Sosialistisk Venstresparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Høyre til enighet om et klimaforlik i Stortinget. Under blir det redegjort for noen hovedpunkter i dette forliket.

2.1 Mål for Norges utslippsreduksjoner

For å redusere Norges klimagassutslipp på kort sikt, foreslo regjeringen i klimameldingen i 2007 at Norge skal "overoppfylle" Kyoto-forpliktelsen med 10 prosentpoeng. Dette innebærer at utslippene i perioden 2008-2012 skal reduseres med 9 prosent i stedet for at utslippene økes med én prosent, slik Norge har anledning til i henhold til Kyoto-protokollen (mer om Kyoto-protokollen i del 4.2). I 1990, som regnes som basisåret i Kyoto-protokollen, hadde Norge et utslipp på 49,8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter¹.

På mellomlang og lang sikt, foreslo regjeringen å redusere utslippene innen 2020 med 30 prosent sammenlignet med 1990-nivå og at Norge skal være "karbonnøytralt" innen 2050.

¹ Kyoto-protokollen regulerer utslipp av seks ulike klimagasser, som alle blir omregnet til såkalte CO₂-ekvivalenter.

I klimaforliket ble partiene enige om å fremskynde langtidsmålet i forhold til regjeringens opprinnelige forslag; Norge skal være karbonnøytralt innen 2030 – gitt en ny global klimaavtale:

"Norge har som det eneste landet i verden erklært et forpliktende mål om karbonnøytralitet slik at Norge skal sørge for globale utslippsreduksjoner som motsvarer våre utslipp av klimagasser senest i 2050. Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, er partene enige om at Norge skal ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030." (Regjeringen 2008a).

Når det gjelder hvorvidt utslippsreduksjonene skal gjøres nasjonalt eller ved bruk av Kyoto-protokollens fleksible mekanismer utenlands – "hjemme" eller "ute" – foreslo regjeringen i klimameldingen å redusere klimagassutslippene i Norge med 13 til 16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020 i forhold til "referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert". Referansebanen er en prognose hvor det er anslått at de norske klimagassutslippene i 2010 og i 2020 vil ligge på 59 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippsmålet er altså definert i forhold til en referansebane for utslipp i 2020 – ikke i forhold til Norges klimagassutslipp i 1990 (som var på 49,7 millioner tonn). Referansebanen legger til grunn at utslippene vil øke fra 2004 til 2010, men deretter holde seg stabile. Dette bygger på at utslippene fra petroleumssektoren vil avta fra 2008 og frem mot 2020. Det er imidlertid ventet økte utslipp fra blant annet produksjon av elektrisitet og transportsektoren (St.meld. nr. 1 (2006-2007), 179-182).

Ifølge klimaforliket innebærer en reduksjon på 15-17 millioner tonn at to tredeler av utslippsreduksjonene gjøres hjemme (Regjeringen 2008a). Da beregnes imidlertid utslippsreduksjonen i forhold til den nevnte prognosen for utslippene i 2020 (referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007) – ikke i forhold til utslippene i basisåret 1990, som det er vanlig å benytte som utgangspunkt.² Ifølge forsker Per Ove Eikeland ved Fridtjof Nansens Institutt vil andelen som gjøres hjemme, bli mellom 40 og 53 prosent, og ikke to tredeler, hvis man på tradisjonelt vis sammenligner utslippsreduksjonene med basisåret 1990 (Eikeland 2008).³

2.2 Andre hovedpunkter i klimaforliket

Regjeringen la også vekt på følgende hovedpunkter i klimaforliket (Regjeringen 2008b):

- 70 millioner kroner ekstra i 2008 til forskning på fornybar energi og CO₂-håndtering, økes til 300 millioner kroner i 2009. Innen 2010 skal de offentlige bidragene til forskning på fornybar energi og CO₂-håndtering være på minimum 600 millioner kroner.
- 150 millioner kroner til et demonstrasjonsprogram for utvikling av havvindmøller og andre umodne energiteknologier.

² Hvilket år som skulle benyttes som basisår, ble drøftet da Kyoto-protokollen ble fremforhandlet. Valget av 1990 som basisår var til stor fordel for de østeuropeiske landene som la ned mye industri og dermed reduserte klimagassutslippene sine betraktelig etter murens fall.

³ Hvor stor andel som gjøres hjemme vil blant annet avhenge av hvorvidt referansebanen som ble presentert i Nasjonalbudsjettet i 2007, viser seg å være en korrekt prognose for utslippene i 2020.

- Forbedrede skattebetingelser for småkraftverk som allerede har søkt om konsesjon.
- Belønningsordningen for storbyer som satser på kollektivtransport blir fordoblet, under forutsetning av at det inngås bindende avtaler om tiltak for å redusere biltrafikken.
- Bevilgningene til investeringer i jernbane økes med 250 millioner kroner i 2009.
- Avgiften på autodiesel går opp med ti øre literen, mens bensinavgiften går opp med fem øre.
- På statsbudsjettet for 2009 settes det av 50 millioner kroner til Transnova, et prøveprosjekt for å bidra til å redusere klimautslippene i transportsektoren.
- Handlingsplan for overgang fra fossile til fornybare energikilder til oppvarming. Krav om fleksible energisystemer i offentlige bygg. Dessuten skal det forberedes et forbud mot oljefyring fra 2009 i offentlige bygg og næringsbygg over 500 kvadratmeter ved erstatning av gamle oljekjeler eller hovedombygging som berører varmeanlegg.
- Inntil tre milliarder kroner årlig skal brukes til å redusere CO₂-utslipp fra avskoging i utviklingsland.
- Regjeringen skal gjenoppta forhandlingene med Sverige om grønne sertifikater for fornybar kraftproduksjon.

3 Partienes programmer

Partiprogrammene for perioden 2005 til 2009 er stort sett svært knappe på temaet klimapolitikk, men siden partiprogrammene ble vedtatt før Stortingsvalget i 2005, har en rekke partier vedtatt egne klimapolitiske manifeste.⁴ Her gir arbeidsnotatet en kort oppsummering av partienes partiprogrammer på det klimapolitiske området, og gir deretter noen korte kommentarer.

Sosialistisk Venstreparti (SV) mener Norge må være en pådriver i de internasjonale klimaforhandlingene, og arbeide for "kraftige reduksjoner" i de rike landenes klimagassutslipp i en avtale etter 2012. Partiet legger vekt på nasjonale tiltak, og mener at minst halvparten av utslippsreduksjonene Norge er forpliktet til under Kyoto-protokollen, må gjøres nasjonalt. SV ønsker å "halvere klimafurensingen innen 2020". Partiet vil utarbeide sektorvise klimahandlingsplaner, og ønsker et grønt skattesystem i kombinasjon med det internasjonale kvotesystemet som er etablert gjennom Kyoto-protokollen. SV ønsker imidlertid ikke et "system med kjøp og salg av CO₂-kvoter".⁵ SV ønsker videre å redusere forbruket av fossile brensler, og følger opp med et vedtak om å verne Lofoten, Barentshavet og havområdene rundt Svalbard for petroleumsvirksomhet.

Arbeiderpartiet ønsker å være en pådriver for å oppfylle Kyoto-forpliktelsene. Dette skal gjøres både nasjonalt og gjennom bruk av fleksible mekanismer. Partiet fokuserer på internasjonale tiltak, og vil sikre "norsk industri full adgang til EUs kvotehandel".

⁴ Det er grunn til å tro at partiprogrammene for perioden 2009-2013 i større grad vil inneholde klimapolitiske programerklæringer som er mer gjennomarbeidede.

⁵ Dette kan forstås slik at SV aksepterer de fleksible mekanismene i Kyoto-protokollen, deriblant kvotehandel, men at SV er imot et nasjonalt kvotesystem.

Arbeiderpartiet fokuserer dessuten på teknologioverføring fra industrialiserte land til utviklingslandene. Hvor stor del av utslippsreduksjonene som skal gjøres nasjonalt, er ikke spesifisert. Arbeiderpartiet ønsker også "nasjonalt forpliktende reduksjonsmål for sektorer og bransjer som bidrar til klimautslipp".

Senterpartiet er for internasjonal kvotehandel, men mener at det bør settes "et tak for hvor mye hvert enkelt land får handle". Nasjonalt mener partiet at CO₂-avgiften er det mest effektive virkemiddelet i klimapolitikken, og at virksomhetene som i 2005 betaler CO₂-avgift, skal fortsette med et. Når det gjelder det nasjonale kvotesystemet, mener Senterpartiet at det alle kvoter i utgangspunktet bør auksjoneres bort, og at det ikke bør deles ut gratis kvoter til "nye typer virksomhet" – som forurensende gasskraftverk. Et kvotesystem bør omfatte en så stor del av CO₂-utslippene som mulig. Senterpartiet ønsker dessuten å redusere takten på petroleumsutvinningen. Utvinningsgraden skal økes, mens nye tildelinger skal begrenses.

Venstre ønsker at Norge skal ta initiativ til forhandlinger om en ny internasjonal avtale som også inkluderer USA og utviklingslandene. Venstre fokuserer på nasjonale tiltak, og mener at de fleksible mekanismene kun skal være "et supplement til nasjonale tiltak". Venstre mener videre at kraftkrevende industri ikke skal være begunstiget med "kunstig lave" kraftpriser, og at denne industrien må betale for CO₂-utslippene. Venstre ønsker å opprettholde CO₂-avgiften, "slik at det ikke skal bli lønnsomt å forurense med CO₂ fra gasskraftverk". Partiet vil stille krav om minst 10 prosent biodrivstoff innen 2010, og ønsker å fryse utvinning av olje og gass på dagens nivå (2005-nivå).

Kristelig Folkeparti (KrF) legger vekt på at klimaproblemet rammer de fattigste og kommende generasjoner. Partiet ønsker at Norge må redusere egne utslipp og samtidig jobbe internasjonalt for at andre land skal redusere sine utslipp. KrF vil "tilstrebe at klimaforpliktelsene ... i hovedsak skal oppnås ved utslippsreduksjoner i Norge". Partiet ønsker videre fokus på konsekvenser av klimaendringer og tilpasning til disse.

Høyre mener klimaendringer er vårt største miljøproblem, og støtter Kyoto-protokollen. Høyre vil ikke pålegge næringslivet "særnorske miljøkrav" i frykt for utflagging. Høyre støtter videre nasjonal og internasjonal kvotehandel – uavhengig av Kyoto-regimet.

Fremskrittspartiet (FrP) mener at debatten om hvorvidt klimaendringene er menneskeskapt ennå ikke kan avsluttes, og legger spesielt vekt på at det er "av vesentlig betydning at man ikke tar forhastede beslutninger om innføring av kostbare tiltak, reguleringer og så videre". Det er dette partiet legger i føre var-prinsippet. Klimapolitikken bør bestå av "frivillige avtaler, kvotehandel og felles gjennomføring i et internasjonalt perspektiv" samt teknologiutvikling (blant annet CO₂-rensing og hydrogen). Miljøavgifter bør harmoniseres internasjonalt, for å hindre konkurransevridning. Miljøavgiftene skal dessuten øremerkes miljøtiltak. Partiet ønsker også å finansiere forskere "som har motforestillinger til dagens klimapolitikk".

De fleste partiprogrammene er altså kortfattede på det klimapolitiske området. Men partiprogrammene gir likevel viktig informasjon ettersom de ulike partiene legger vekt på ulike aspekter av klimapolitikken.

- SV, Senterpartiet, Venstre og KrF legger vekt på at Norge må redusere utslippene nasjonalt – ikke bare internasjonalt. Disse partiene ønsker med andre ord å redusere klimagassutslippene "hjemme" fremfor "ute".
- Venstre og Senterpartiet ønsker å opprettholde CO₂-avgiften.
- SV og Senterpartiet er mot et nasjonalt kvotehandelsystem. Senterpartiet har likevel klare standpunkter til hvordan et nasjonalt kvotesystem bør utformes – med auksjon av utslippskvoter istedenfor gratis utdeling av kvoter basert på historiske utslipp.
- Arbeiderpartiet, Høyre og FrP er positive til internasjonal kvotehandling.
- SV, Venstre, Senterpartiet og KrF ønsker å begrense utvinningstakten, samt å verne havområder i nord fra oljeutvinning. Ap ønsker å opprettholde petroleumsvirksomheten på et høyt nivå, mens Høyre ønsker å øke oljeproduksjonen. Både Ap og Høyre legger vekt på å øke utvinningsgraden. FrP ønsker å åpne havområdene i nord for oljevirkosomhet.
- Høyre og FrP advarer mot at særnorske miljøkrav kan føre til utflagging.
- FrP ønsker å øremerke miljøavgifter til miljøtiltak.

4 Viktige spørsmål i norsk klimapolitikk

Denne delen redegjør for noen viktige hovedspørsmål i norsk klimapolitikk og relaterer disse til klimaforliket. Redegjørelsen inkluderer en diskusjon om i hvilken grad klimaforliket behandler disse hovedspørsmålene og hvorvidt klimaforliket her har bidratt til å finne kompromisser.

4.1 Årsaker til klimaendringer: Er klimaendringene menneskeskapt?

Det mest grunnleggende skillet i norsk klimapolitikk i dag går mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene. Bortsett fra Fremskrittspartiet, bygger alle norske partier i dag sin klimapolitikk på FNs klimapanelens konklusjon om at klimaendringene er menneskeskapt. Fremskrittspartiet skriver derimot i sitt partiprogram: "Dette spørsmålet er svært omdiskutert, til tross for det generelle inntrykket i Norge om at FNs klimapanel har funnet svaret." (Fremskrittspartiet 2005: 36).

Fremskrittspartiets holdning i dette spørsmålet ble sammen med Fremskrittspartiets holdning til Kyoto-protokollen (se under) brukt som begrunnelse for å utelukke Fremskrittspartiet fra forhandlingene om klimaforliket (se for eksempel Dagsavisen 2007).

4.2 Kyoto-protokollen

Norges klimapolitikk er basert på FNs klimakonvensjon fra 1992 og denne konvensjonens mål om å "stabilisere konsentrasjonene av drivhusgasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet" (UNFCCC 1992: 4). Hva som er "farlig" menneskeskapt påvirkning, er ikke definert i konvensjonen, men Norges overordnede mål i klimapolitikken er å begrense økningen i den globale middeltemperaturen

til maksimalt to grader celsius over før-industrielt nivå.⁶ Dette er det såkalte togradersmålet. Også EU baserer seg på togradersmålet.

FNs klimakonvensjon er en rammekonvensjon, og forplikter ikke landene som har ratifisert konvensjonen til konkrete utslippsreduksjoner. Kyoto-protokollen til FNs klimakonvensjon pålegger imidlertid 38 industrialiserte land å redusere sine utslipp av klimagasser i perioden 2008 til 2012 med om lag fem prosent sammenlignet med utslippene i 1990 (Grubb m.fl. 1999).⁷

I Kyoto-protokollen forplikter de industrialiserte landene seg til *bindende utslippsreduksjoner*. Denne tilnæringsmåten har vært et viktig prinsipp for Norge og EU i de internasjonale forhandlingene om en ny klimaavtale etter 2012. USAs president George W. Bush trakk i 2001 USA ut av det internasjonale klimasamarbeidet ved å forkaste Kyoto-protokollen. USA har med andre ord ikke ratifisert Kyoto-protokollen. Bush-administrasjonen delte ikke Europas holdning – og var mot bindende utslippsreduksjoner for industrialiserte land – så fremt ikke også utviklingslandene påtok seg en form for utslippsforpliktelser. Slike utslippsforpliktelser kunne innebære at utviklingslandene enten forpliktet seg til *reduksjoner* i utslippene eller *begrensninger* i utslippsvekst.

I Norge er Fremskrittspartiet eneste parti som stemte mot at Norge ratifiserte Kyoto-protokollen i mai 2002. Fremskrittspartiets begrunnelse var, i tråd med USAs holdning, blant annet at bare industrilandene ble pålagt bindende utslippsforpliktelser gjennom Kyoto-protokollen.⁸

Fremskrittspartiets holdning til Kyoto-protokollen ble brukt av regjeringspartiene (SV, Arbeiderpartiet og Senterpartiet) som en del av begrunnelsen for ikke å invitere partiet til forhandlinger om et klimaforlik.

4.3 Hvor store utslippsreduksjoner er nødvendig?

Nok et grunnleggende spørsmål i klimapolitikken er hvor store utslippsreduksjoner som er nødvendig. Dette avhenger av hvor stor økning i den globale middeltemperaturen man aksepterer. Jo større temperaturøkning, desto mindre utslippsreduksjoner er nødvendig.

Norges svar har til nå vært at to grader økning av global middeltemperatur sammenlignet med førindustrielt nivå er akseptabelt. Hvor store utslippsreduksjoner som må til for å nå det såkalte togradersmålet, er egentlig et naturvitenskapelig spørsmål. Likevel er det gjenstand

⁶ Den globale middeltemperaturen har økt med 0,74 grader celsius i løpet av de siste hundre årene (International Panel of Climate Change 2007: 2).

⁷ Kyoto-protokollen er per januar 2009 ratifisert av 184 land, men det er bare 38 land som ifølge protokollen er forpliktet til å redusere utslippene av klimagasser – hvorav 37 har ratifisert protokollen (UNFCCC 2009).

⁸ Det er en vanlig misforståelse at Kyoto-protokollen bare omfatter de industrialiserte landene. Det er riktig at Kyoto-protokollen bare pålegger de industrialiserte landene bindende utslippsforpliktelser, men protokollen er per januar 2009 ratifisert av 184 land, og omfatter altså de fleste av verdens land.

for politisk debatt. For tiden er den rådende oppfatning i Norge (samt i EU) at globale klimagassutslipp må reduseres med minst 50 prosent innen 2050, sammenlignet med 1990-nivå, for å nå togradersmålet.

Hvordan målet om halvering av klimagassutslippene skal kunne oppnås, er et spørsmål om fordeling mellom verdens land. Det sentrale spørsmålet er hvor stor del av utslippsreduksjonene henholdsvis industrilandene og utviklingslandene må påta seg. FNs klimakonvensjon bygger på et prinsipp om "common, but differentiated responsibility" – hvilket i praksis innebærer at industrilandene er forventet å redusere sine utslipp mer enn utviklingslandene. Det er i Europa vanlig å anta at industrilandene må redusere utslippene med 60-85 prosent innen 2050, sammenlignet med 1990-nivå, for at verden samlet skal kunne redusere utslippene med 50 prosent. Dette anslaget er i den senere tid blitt justert til 80-95 prosent innen 2050.⁹

Norge har gjennom Kyoto-protokollen forpliktet seg til ikke å øke utslippene med mer enn én prosent sammenlignet med 1990-nivå. I klimaforliket ble stortingsflertallet enige om at Norge skal "overoppfylle" Kyoto-avtalen med 10 prosent. EU har i tillegg til Kyoto-målet et mål om å redusere utslippene med 20 prosent innen 2020, og med 30 prosent hvis andre industriland som USA går med på tilsvarende utslippsreduksjoner i en internasjonal klimaavtale for tiden etter 2012 når den første Kyoto-perioden løper ut.¹⁰ Norge har i klimaforliket valgt å binde seg til å redusere utslippene med 30 prosent innen 2020 og til å bli "karbonnøytrale" innen 2050, eller innen 2030 gitt en ambisiøs internasjonal avtale. Karbonnøytralitet innebærer at utslippene av klimagasser i Norge veies opp ved kjøp av utslippskvoter i andre land.

Klimaforliket er på dette punktet et kompromiss mellom regjeringspartiene og opposisjonen. Kompromisset kan dessuten sies å ligge nærmere SVs posisjon i dette spørsmålet enn det regjeringens opprinnelige mindre ambisiøse forslag gjorde.

4.4 Hvordan bekjempe klimaendringene?

Alle partiene som er representert på Stortinget, med unntak av Fremskrittspartiet, ønsker å bygge norsk klimapolitikk på det såkalte føre var-prinsippet – som innebærer at tvilen skal komme naturen til gode der det er vitenskapelig usikkerhet. Fremskrittspartiet legger på sin side vekt på å vente med å iverksette tiltak inntil man er sikre på at tiltakene har reell effekt.

Det er imidlertid verdt å merke seg at stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk fra 2007 avgrensner føre var-prinsippet til å gjelde kostnadseffektive tiltak: "Føre var-prinsippet sier at der det er fare for alvorlig eller uopprettelig skade, skal mangel på full vitenskapelig sikkerhet ikke brukes som argument for å utsette kostnadseffektive tiltak for å forhindre miljøskader" (St.meld. nr. 34 2006-2007: 36). Føre var-prinsippet skal med andre ord ikke gjelde tiltak som

⁹ Ifølge EUs forhandlingsposisjon foran de internasjonale klimaforhandlingene i Poznan, Polen i 2008, mente EU at industrialiserte land må redusere sine utslipp med 80 til 95 prosent innen 2050, mens utviklingslandene som gruppe må redusere sine utslipp med 15 til 30 prosent sammenlignet med "business as usual".

¹⁰ Det er imidlertid mye som tyder på at den politiske viljen til å oppfylle EUs ambisiøse klimapolitiske mål kan være i ferd med å svekkes – blant annet som følge av finanskrisen høsten 2008.

ikke betraktes som kostnadseffektive. Dette er en modifikasjon av det føre var-prinsippet som eksempelvis Venstres partiprogram legger til grunn, hvor det ikke tas forbehold om kostnadseffektivitet.

Dette modifiserte føre var-prinsippet er et av hovedskillene mellom Fremskrittspartiet og de resterende partiene på Stortinget.

4.4.1 Utslippsreduksjoner "hjemme eller ute"?

En sentral debatt i norsk klimapolitikk gjelder hvorvidt utslippsreduksjonene skal gjøres "hjemme eller ute". Alternativet til å redusere de nasjonale klimagassutslippene hjemme i Norge, er å benytte seg av en eller flere av de tre såkalte Kyoto-mekanismene. Den første er å kjøpe kvoter fra andre såkalte anneks I-land. Dette er land som har påtatt seg bindende utslippsforpliktelser gjennom Kyoto-protokollen – og gruppen består av OECD-landene anno 1992. Den andre mekanismen i Kyoto-protokollen er å gjennomføre prosjekter som reduserer utslippene i andre Anneks I-land. Den tredje mekanismen er å gjennomføre prosjekter som reduserer utslippene i utviklingsland – den såkalte grønne utviklingsmekanismen (CDM). Den norske debatten har i hovedsak dreid seg om tiltak i utviklingsland gjennom den grønne utviklingsmekanismen.

Ifølge Kyoto-protokollen er Norge forpliktet til å gjøre en "vesentlig" del av utslippsreduksjonene nasjonalt. Verken Bondevik- eller Stoltenberg-regjeringene har ønsket å gi en presis tolkning av hva en "vesentlig" del innebærer. Både SV, Venstre og KrF har programfestet at minst halvparten av Norges utslippsreduksjoner i den første Kyoto-perioden fra 2008-2012 skal gjøres nasjonalt. Arbeiderpartiet har i lang tid avvist å tallfeste hvor stor del som skal gjøres hjemme. I Stortingsmelding nr. 54 (2000-2001) som ble lagt frem av Stoltenberg I-regjeringen, heter det at: "Det er lite hensiktsmessig å tallfeste hvor mye som skal tas nasjonalt. Det er knyttet betydelig usikkerhet til hvilke tiltak som vil utløses innenfor et såpass langt tidsspenn som i perioden frem til 2012." (St.meld. nr. 54: 32). Videre argumenteres det for at Norge vil følge opp Kyoto-protokollens bestemmelse om at de fleksible mekanismene skal være et supplement til nasjonale tiltak: "Norge vil gjennom den samlede nasjonale planen for klimapolitikken som presenteres i denne meldingen kunne rapportere om betydelige tiltak nasjonalt." (St.meld. nr. 54: 23.).

Argumentet for å gjøre "en vesentlig" del hjemme bunner delvis i moral: Det er de industrialiserte landene som har stått for den største andelen av klimagassutslippene frem til i dag, og det blir av mange betraktet som rimelig at de samme landene "rydder opp etter seg". Denne moralske varianten av argumentet er nært beslektet med argumentet om at de industrialiserte landene bør vise offervilje. Argumentet om offervilje bunner i en forutsetning om at utviklingslandene vil kreve handling i industrilandene før utviklingslandene selv sier seg villige til å begrense egne utslipp. Argumentet legger videre vekt på at Norge og andre industrialiserte land vanskelig kan be utviklingslandene om å legge bånd på egne utslipp hvis de ikke er villige til å redusere sine egne utslipp hjemme.

Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet har derimot argumentert for å gjøre utslippskuttene "ute". Disse partiene legger stor vekt på at utslippsreduksjonene skal gjøres der hvor det er mest kostnadseffektivt. De billigste utslippsreduksjonene skal gjøres først, og disse finner man gjerne i utviklingsland. Fremskrittspartiet har en annen innfallsvinkel til de

moralske aspektene ved spørsmålet "hjemme eller ute": "Det faktum at Norge er et rikt land, gir oss ingen moralsk rett til å sløse milliarder av kroner på dyre, kostbare, marginale tiltak når betydelig større resultater kan oppnås andre steder. Dette handler også om respekt for skattebetalerne" (Dokument 8-forslag nr. 97 2006-2007).

I klimaforliket har alle partiene på Stortinget, med unntak av Fremskrittspartiet, blitt enige om at to tredeler av utslippsreduksjonene tas nasjonalt. Dette utgjør mellom 40 og 53 prosent når man bruker den tradisjonelle regnemåten basert på Norges utslipp i 1990, i stedet for å bruke regjeringens nyoppfunnede regnemåte basert på Norges forventede utslipp i 2020 (Eikeland 2008).

Diskusjonen om hvorvidt utslippsreduksjonene skal gjøres hjemme eller ute berører ikke bare bruk av den grønne utviklingsmekanismen i utviklingslandene. Norge har knyttet seg til EUs kvotemarkedssystem, og norske bedrifter kan selge og kjøpe kvoter i et europeisk kvotemarked. Hvorvidt kjøp av kvoter i dette markedet skal regnes som "hjemme" eller "ute", er et spissfindig politisk spørsmål, men mye tyder på at norske bedrifters kjøp av kvoter i EUs kvotemarked vil regnes som "hjemme" i perioden etter 2012.¹¹ Dette innebærer at klimatiltak "ute" først og fremst dreier seg om bruk av den grønne utviklingsmekanismen. I perioden 2008 til 2012 vil norske bedrifters kjøp av kvoter i EUs kvotemarked regnes som "ute", og dette er brukt som en sentral begrunnelse for at Norge ønsker et høyere tak på bruk av CDM-mekanismen enn EU-landene i denne perioden.

Klimaforliket innebærer på dette punktet et kompromiss. Regjeringen foreslo å redusere utslippene nasjonalt med mellom 13 og 16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Klimaforliket innebærer en utslippsreduksjon nasjonalt på mellom 15 og 17 millioner tonn. Det endelige vedtaket ligger nærmere SVs opprinnelige posisjon enn regjeringens opprinnelige forslag. Videre er det interessant å se at Arbeiderpartiet som tidligere ikke har ønsket å spesifisere hvor stor andel av utslippsreduksjonene som skal gjøres hjemme, nå har gått med på å spesifisere denne andelen.

4.4.2 Unntak for konkurranseutsatt utslippsintensiv industri?

Da CO₂-avgiften ble innført i 1991 fikk konkurranseutsatt utslippsintensiv industri sammen med enkelte næringer innenfor transportsektoren unntak fra CO₂-avgiften. Mens Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet fremhever at konkurranseutsatt industri må få samme vilkår som sine konkurrenter, altså unntak fra CO₂-avgift og/eller gratis utslippskvoter i det nasjonale kvotesystemet, har Venstre programfestet at også kraftkrevende industri må betale for CO₂-utslippene sine. Dette punktet er ikke omfattet av klimaforliket. Her går altså ikke skillet mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene. Spesielt Høyre og Arbeiderpartiet deler Fremskrittspartiets standpunkt i dette spørsmålet, men også Kristelig Folkeparti har i stortingsdebatter talt varmt for konkurranseutsatt industri.¹²

¹¹ I EU regnes kvotemarked EU-landene mellom som "hjemme". Dette er i tråd med EU-landenes felles forpliktelse i Kyoto-protokollen – den såkalte EU-boblen. De 15 landene som var medlem av EU i 1997, er forpliktet til å redusere utslippene sine med 8 prosent sammenlignet med 1990-nivå. EU har senere vedtatt en innbyrdes fordeling av utslippsreduksjonene.

¹² Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiets standpunkt i dette spørsmålet vil typisk variere med hvorvidt partiene sitter i koalisjonsregjering med henholdsvis Høyre eller Arbeiderpartiet, eller hvorvidt partiene er i opposisjon.

4.4.3 Teknologi versus redusert levestandard?

En annen grunnleggende debatt dreier seg om hvorvidt Norge skal redusere utslippene ved hjelp av teknologi og/eller ved å redusere den økonomiske veksten og dermed også redusere forbruket av offentlige og private goder. Alle partiene er for teknologi, men SV og KrF har også programfestet at de ønsker å redusere forbruket for å redusere klimagassutslippene (Kristelig Folkeparti; Sosialistisk Venstreparti 2005). Dette spørsmålet er ikke behandlet i klimaforliket, og skillet i dette spørsmålet går heller ikke mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene.

4.5 Klimapolitikk versus andre politikkkfelt

Klimapolitikk berører mange andre høyt prioriterte politikkkfelt som økonomisk politikk, distriktpolitikk, samferdselspolitikk og olje- og energipolitikk. Klimapolitikk kan komme i konflikt med andre politiske mål – også andre miljøpolitiske mål som klassisk naturvern.

Klimameldingen og klimaforliket er imidlertid basert på at klimapolitikk i liten grad står i motsetning til andre politiske målsetninger. For det første legger klimameldingen og klimaforliket stor vekt på at Norge skal gjennomføre utslippsreduksjoner i utviklingsland. For det andre er de aller fleste nasjonale tiltakene tiltak som ikke kommer i direkte konflikt med andre politiske mål og som er lite egnet til å vekke motstand i befolkningen; klimaforskning og forskning på fornybar energi skal styrkes, det skal satses på jernbane og på belønningsordninger for kollektivtrafikk, samt satses på gang- og sykkelveier. Tiltakene som kan vekke motstand i befolkningen er langt færre; bensinavgiften skal økes med fem øre og diesellavgiften med ti øre fra 2009.

Det er videre svært usikkert om tiltakene som er vedtatt gjennom klimaforliket, er tilstrekkelig til å nå utslippsmålene som klimaforliket setter på kort og mellomlang sikt. Statens Forurensningstilsyn utreder nå gjennom prosjektet Klimakur 2020 hvilke virkemidler og tiltak som må til for å nå de klimapolitiske målene.

Det er heller ikke klart hva stortingsflertallet vil prioritere hvis klimapolitiske mål kommer i konflikt naturvern eller oljevirksomheten i Norge. SV, Venstre, Senterpartiet og KrF ønsker for eksempel å redusere utvinningstakten i norsk oljeutvinning, mens Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet ønsker fortsatt høy utvinningstakt. Slike konflikter er heller ikke berørt i klimaforliket, og det er all grunn til å tro at partiene som samlet seg om klimaforliket, vil skille lag når slike konflikter oppstår.

5 Konklusjon

Det viktigste skillet i norsk klimapolitikk går mellom Fremskrittspartiet, som ikke anerkjenner at klimaendringene er menneskeskapte, og de andre partiene. Mens Fremskrittspartiet ønsker å vente med å iverksette tiltak inntil man er sikre på at tiltakene har reell effekt, vil stortingsflertallet bygge norsk klimapolitikk på et modifisert føre var-prinsipp.

Klimapolitikk vil i mange tilfeller kunne komme i konflikt med politiske mål innenfor andre politikkområder, men klimameldingen og klimaforliket tar ikke stilling til slike dilemmaer. I klimaforliket har stortingsflertallet kommet til enighet om klimapolitiske mål på kort, mellomlang og lang sikt, samt en rekke tiltak. Det er imidlertid uklart om de planlagte tiltakene er tilstrekkelig for å nå målene, og ikke minst er det svært usikkert om målene kan nås uten at klimapolitikk prioriteres på bekostning av andre høyt prioriterte politiske mål som for eksempel spredt bosetting, fortsatt høy takt i oljeutvinningen samt oljeleting i nye områder, og ikke minst full sysselsetting og sysselsetting i distriktene spesielt. Klimaforliket bidrar med andre ord ikke til å kaste lys over hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, de norske politiske partiene vil prioritere klima foran andre politiske mål.

6 Litteraturliste

- Dagsavisen 2007. Regjeringen setter Frp på klimagangen. Tilgjengelig:
<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article318437.ece>. Lesedato 18.03.2009.
- Det norsk Arbeiderparti 2005. Ny solidaritet. Arbeiderpartiets partiprogram 2005-2009.
Tilgjengelig: www.dna.no/dna.no/Aps-politikk/Partiprogram
- Dokument nr. 8:97 (2006-2007). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Arne Sortevik, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen. Tilgjengelig:
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2006-2007/dok8-200607-097/>
- Eikeland, Per Ove. "Norsk klimapolitikk og tallmagi". *Kronikk*. Dagbladet 30.01.2008.
Tilgjengelig: <http://www.dagbladet.no/kultur/2008/01/30/525382.html>
- Fremskrittspartiet 2005. Prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009. Tilgjengelig:
<http://www.frp.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=8402>
- Høyre 2005. Nye muligheter. Høyres Stortingsvalgprogram 2005-2009.
www.hoyre.no/artikler/2005/5/nye_muligheter-hoyres_program_2005-2009
- Kristelig Folkeparti 2005. Prinsipp- og politisk program. Tilgjengelig:
www.krf.no/portal/page?_pageid=33,160280&_dad=portal&_schema=portal
- Regjeringen 2008a. Pressemelding: Enighet om nasjonal klimadugnad.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressemeldinger/pressemeldinger/2008/Enighet-om-nasjonal-klimadugnad.html?id=496878>
- Regjeringen 2008b. Avtale om klimameldingen. Tilgjengelig:
http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf
- Senterpartiet 2005. Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009. Tilgjengelig:
<http://www.senterpartiet.no/category4589.html>
- Sosialistisk Venstreparti 2005. Ulike mennesker. Like muligheter. SVs arbeidsprogram 2005-2009. Tilgjengelig: <http://www.sv.no/Forside/Vi-mener/Programmer-og-uttalelser/Arbeidsprogram>
- Stortinget 2008. Avtale om klimameldingen.
<http://www.stortinget.no/diverse/klimaforlik.html>
- Stortingsmelding nr. 1 2006-2007. Nasjonalbudsjettet 2007.
http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2007/dokumenter/pdf/stm.pdf
- Venstre 2005. Mer Frihet. Mer Ansvar. Et sosialliberalt reformprogram for stortingsperioden 2005-2009. Tilgjengelig:
www.venstre.no/files/organisasjon/organisasjon/stvprogram2005.pdf