

• POLICY NOTE 2015:01

Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU.

Anne Therese Gullberg og Stine Aakre



CICERO Policy Note 2015:01

Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU.

Anne Therese Gullberg og Stine Aakre

Mars 2015

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

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

Tittel: Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU	Title: Norwegian climate policy: The 2030 targets
Forfatter(e): Anne Therese Gullberg og Stine Aakre CICERO Policy Note 2015:01	Author(s): Anne Therese Gullberg and Stine Aakre CICERO Policy Note 2015:01
Finansieringskilde: Norges Forskningsråd	Financed by: The Research Council of Norway
Prosjekt: CICEP – 30484	Project: CICEP – 30484
Prosjektleder:	Project manager:
Kvalitetsansvarlig: Steffen Kallbekken	Quality manager: Steffen Kallbekken
Nøkkelord: EU, Norge, klima, energi, 2030, nasjonale målsettinger	Keywords: EU, Norway, climate, energy, 2030, national reduction targets
Sammendrag: <p> Dette arbeidsnotatet gir en kort gjennomgang av norsk klimapolitisk debatt anno 2015. Det fokuserer spesielt på betydning av forholdet mellom Norge og EUs klima- og energipolitikk. Regjeringen Solberg la 6. februar 2015 frem Stortingsmelding 13 (2014-2015) <i>Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU</i>. I meldingen foreslår regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet å forplikte seg til å redusere Norges klimagassutslipp med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Dette målet skal nås sammen med EU, og regjeringen varslet at den vil forhandle frem en bilateral avtale med EU i 2016. </p> <p> Vi viser at forpliktelser på linje med EU-land ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå 40 prosent reduksjon i klimagassutslippene sammenlignet med 1990-nivå. Norge må dermed iverksette ytterligere tiltak for å nå dette målet. </p>	Abstract: <p> This policy note provides a brief overview of the climate policy debate in Norway as at 2015, focusing in particular on the implications of EU's legislation on climate change and energy for Norway. On 6 February 2015, the Norwegian government presented a White Paper <i>New Norwegian Commitment for the period after 2020</i>. In the Paper, the government proposes that Norway reduce its greenhouse gas emissions by at least 40 per cent compared to 1990 levels by 2030. The government will take the initiative to enter into an agreement on a joint fulfilment with the EU, based on the EU's 2030 framework for climate and energy policies. </p> <p> Norway's proposed reduction target is equally ambitious as the EU's target. We show, however, that if commitments are to be fulfilled jointly with the EU, Norway will not reach its overall reduction target. To fulfil the 40 percent target, Norway will have to reduce its emissions beyond that which would be ensured through participation in the EU's 2030 framework. </p>
Språk: Norsk	Language of report: Norwegian

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

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

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

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

Innholdsfortegnelse

Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU.....	1
1 Innledning	4
2 Norsk klimapolitikk fra klimaforliket i 2008 til 2015	5
2.1 DET FØRSTE NORSKE KLIMAFORLIKET.....	5
2.2 KARBONNØYTRALITET.....	6
2.3 UTSLIPPSREDUKSJONER "HJEMME ELLER UTE"?.....	7
3 EUs klimapolitikk.....	10
3.1 EN INTEGRERT ENERGI- OG KLIMAPOLITIKK.....	10
3.2 EUS 20-20-20-PAKKE.....	11
3.3 EUS KLIMA- OG ENERGIRAMMEVERK FOR 2030.....	11
3.4 EUS ENERGIUNION.....	12
4 Norges klimapolitikk før og nå	14
5 Nasjonale utslippsreduksjoner	17
5.1 UTSLIPPSREDUKSJONER I NORGE OG EU FREM MOT 2020 OG 2030.....	17
5.2 NASJONALE UTSLIPPSREDUKSJONER FREM MOT 2030	20
6 Konklusjoner	21
Referanser.....	22
Appendiks: Norske regjeringer 1989-2015.....	24

1 Innledning

Dette arbeidsnotatet gir en kort gjennomgang av norsk klimapolitisk debatt anno 2015. Notatet fokuserer spesielt på norsk klimapolitikk siden det første klimaforliket i 2008, samt EUs betydning for norsk klimapolitikk.

Regjeringen Solberg la 6. februar frem Stortingsmelding 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU* (Regjeringen 2015). I meldingen foreslår regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet å forplikte seg til å redusere Norges klimagassutslipp med 40 prosent sammenlignet med 1990-nivå. Dette målet skal nås sammen med EU, og regjeringen varslet at den vil forhandle frem en bilateral avtale med EU. Løsningen var forhandlet frem sammen med Venstre og Kristelig Folkeparti (KrF). De fire «samarbeidspartiene» vil med dette knytte Norge enda tettere til EUs klimapolitikk. Her kommer en gjennomgang av EUs klimapolitikk og hva den betyr for Norge – før og nå.

2 Norsk klimapolitikk fra klimaforliket i 2008 til 2015

2.1 Det første norske klimaforliket

Stoltenberg II-regjeringen la i juni 2007 frem St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk* (Regjeringen 2008a). Klimameldingen tok for det første for seg regjeringens klimapolitiske mål, både de kortsiktige og langsiktige. 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 (Gullberg 2009). Målet med klimaforliket var å skape et bredt politisk flertall som ville bestå på lang sikt. Klimaforliket understreker ett (av flere) viktig aspekt ved klimaproblemet: Utslippsreducerende tiltak i dag først vil gi resultater på lang sikt. Det er derfor viktig med et bredt politisk flertall som sikrer politisk oppslutning om klimapolitikk over lang tid. Senere er det blitt stilt spørsmål ved om klimaforliket også bidro til å avpolitisere klimapolitikken, og dermed også forhindre nødvendig debatt om (norsk) klimapolitikk.

17. januar 2008 kom Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Høyre til enighet om en politisk avtale – et klimaforlik – i Stortinget.

Forliket bygget på fem prinsipper (se Regjeringen 2014):

- 1) Prinsippet om at forurenser betaler.
- 2) Føre var-prinsippet.
- 3) Generelle virkemidler skal være sentrale.
- 4) Klimapolitikken må gi betydelige utslippsreduksjoner både i Norge og i utlandet.
- 5) Muligheten til å bruke andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter.

2.2 Karbonnøytralitet

I klimaforliket foreslo Regjeringen at Norge skulle "overoppfylle" Kyoto-forpliktelsen med 10 prosentpoeng. Dette innebar at utslippene i perioden 2008-2012 skulle reduseres med 9 prosent i stedet for at utslippene økes med én prosent, slik Norge hadde anledning til i henhold til Kyoto-protokollen. Målet skulle imidlertid ikke nås ved ytterligere utslippsreduksjoner innenlands, men ved kvotekjøp utenlands (se neste avsnitt for en nærmere beskrivelse av kvotekjøp).

I 1990, som regnes som basisåret i Kyoto-protokollen, hadde Norge et utslipp på 52 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Regjeringen foreslo videre å redusere utslippene innen 2020 med 30 prosent sammenlignet med 1990-nivå og at Norge skulle være "karbonnøytralt" innen 2050. «Karbonnøytralitet» innebærer å utligne norske utslipp - ikke nødvendigvis ved å redusere utslipp nasjonalt, men ved å finansiere utslippsreduksjoner internasjonalt.

I klimaforliket ble partiene enige om å fremskynde langtidsmålet i forhold til regjeringens opprinnelige forslag; Norge skulle 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 2008b; 2008c).

Under partskonferansen under FNs klimakonvensjon i København (COP 15) i 2009 ble det imidlertid ikke enighet om en ny global ambisiøs klimaavtale.

2.3 Utslippsreduksjoner "hjemme eller ute"?¹

En sentral debatt i norsk klimapolitikk gjelder hvorvidt utslippsreduksjonene skal gjøres «hjemme» eller «ute» – nasjonalt eller internasjonalt.

Alternativet til å redusere klimagassutslippene nasjonalt, var lenge å benytte seg av en eller flere av de tre såkalte Kyoto-mekanismene. (1) Å kjøpe kvoter fra andre anneks I-land, land som har påtatt seg bindende utslippsforpliktelser gjennom Kyoto-protokollen. Gruppen består av OECD-landene samt landene med overgangsøkonomier (Economies in Transition, de østeuropeiske landene) anno 1992. (2) Å gjennomføre prosjekter som reduserer utslippene i andre Anneks I-land. (3) Å gjennomføre prosjekter som reduserer utslippene i utviklingsland – den såkalte grønne utviklingsmekanismen (clean development mechanism - CDM).

På starten av 2000-tallet handlet den norske debatten i hovedsak om tiltak i utviklingsland gjennom den grønne utviklingsmekanismen. Kyoto-protokollen forpliktet Norge til å gjøre en "vesentlig del" av utslippsreduksjonene nasjonalt. Verken Bondevik- eller Stoltenberg-regjeringene ønsket å gi en presis tolkning av hva en "vesentlig del" faktisk innebar. SV, Venstre og KrF programfestet at minst halvparten av Norges utslippsreduksjoner i den første Kyoto-perioden fra 2008-2012 skulle gjøres nasjonalt. Arbeiderpartiet avviste å tallfeste hvor stor del som skulle gjøres hjemme.

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 argumentert for å gjøre utslippskuttene "ute". Disse partiene har lagt stor vekt på at utslippsreduksjonene skal gjøres der hvor det er mest kostnadseffektivt ved hjelp av markedsbasert virkemidler (Gullberg og Skodvin 2011; Gullberg og Bang 2015). De billigste utslippsreduksjonene skal gjøres først, og disse finner man gjerne i utviklingsland. Fremskrittspartiet har hatt en annen innfallsvinkel til de moralske

¹ Dette avsnittet er basert på Gullberg (2009).

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

Mens klimatiltak «ute» på starten av 2000-tallet først og fremst dreiet seg om bruk av den grønne utviklingsmekanismen, endret dette seg med Norges tilknytning til EUs kvotesystem fra 2008. I perioden 2008 til 2012 ble norske bedrifters kjøp av kvoter i EUs kvotemarked regnet som «ute», og dette ble brukt som en sentral begrunnelse for at Norge ønsket et høyere tak på bruk av CDM-mekanismen enn EU-landene i denne perioden.

Stoltenbergregjeringens klimamelding fra juni 2007 resulterte som nevnt i et klimaforlik mellom partiene på Stortinget i januar 2008. Klimaforliket innebar et kompromiss om utslippskutt nasjonalt versus internasjonalt. Regjeringen foreslo å redusere utslippene nasjonalt med mellom 13 og 16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Klimaforliket innebar en utslippsreduksjon nasjonalt på mellom 15 og 17 millioner tonn. Det endelige vedtaket lå dermed nærmere SVs opprinnelige posisjon enn regjeringens opprinnelige forslag. Videre er det interessant å se at Arbeiderpartiet som tidligere ikke hadde ønsket å spesifisere hvor stor andel av utslippsreduksjonene som skulle gjøres hjemme, i klimaforliket gjorde nettopp dette.

Som vi vil komme tilbake til, kan Solbergregjeringens forslag om å knytte Norges klimamålsetninger til EUs, tolkes som et forsøk på å legge denne debatten om utslippskutt hjemme versus ute på is.

Det andre norske klimaforliket ble inngått etter Stoltenberg III-regjeringens fremleggelse av stortingsmeldingen *Norsk klimapolitikk* i april 2012 (Regjeringen 2012). Målsettingene fra klimaforliket i 2008 ble opprettholdt, men i tillegg vedtok Stortinget fjorten tiltak i tillegg til tiltakene som allerede lå i stortingsmeldingen. Listen av tiltak inneholdt blant annet følgende tiltak (se Regjeringen 2014).

- Gjennomføre en klima- og teknologisatsing finansiert gjennom avkastningen fra et nytt fond for klima, fornybar energi og energiomlegging.
- Utfasing av fyring med fossil olje.
- Skjerpede energikrav i byggsektoren.
- Fortsette å trappe opp klimaforskningen.
- Opprettholde eller øke karbonlageret i skogen.
- Bidra til utvikling av biogass i Norge.
- Ha som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.
- Bilavgiftene skal brukes til å bidra til å få en mer miljø- og klimavennlig bilpark.
- Styrke jernbanens rolle i transportsystemet.

3 EUs klimapolitikk

Fra midten av 2000-tallet startet EU utformingen av en energi- og klimapolitikk frem mot 2050 (Kommisjonen 2005). Utover 2000-tallet ble det vedtatt en rekke viktige energi- og klimapolitiske beslutninger som var EØS-relevante, og dermed av betydning for Norge. Som vi skal se under, er imidlertid ikke alle direktiver og andre beslutninger EØS-relevante.

EU baserer sin klimapolitikk på at verdens samlede utslipp må reduseres med 50 prosent innen 2050 for å nå togradersmålet – målet om at den globale middeltemperaturen ikke skal øke med mer enn to grader celsius sammenlignet med før-industrielt nivå (Kommisjonen 2007: 3).

3.1 En integrert energi- og klimapolitikk

Klimapolitikk utformes ikke i et vakuum, og er nær knyttet til en rekke politikkområder, ikke minst energipolitikk (Gullberg 2010). EU har siden 2006 søkt å integrere nettopp energi- og klimapolitikken.

Den konsultative grønnboken *A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy* la i 2006 grunnlaget for det som skulle bli en omfattende pakke med lovforslag i energi- og klimapolitikken to år senere.

På dette tidspunktet hadde EU nettopp innført EUs kvotehandelssystem (EU ETS) som er basert på kjøp og salg av utslippskvoter mellom kvotepliktige virksomheter i EU. Første periode gikk fra 2005-2007, andre periode fra 2008-2012 og tredje periode fra 2013-2020. Trass i at EU opprinnelig var imot internasjonal kvotehandel, kom kvotehandel mellom EUs medlemsland til å bli det viktigste virkemiddelet i arbeidet med å oppfylle EUs Kyotoforpliktelser (Gullberg 2010).

Fra og med grønnboken i 2006, ble bærekraft, konkurransevne og energisikkerhet de tre bærende prinsippene i EUs klimapolitikk (Geden og Fischer 2008). Energi- og klimapolitikken skulle ikke bare bidra til miljømessig bærekraft. Grønnboken adresserte også EUs økende avhengighet av energiimport. Stopp i gassleveransene fra Russland gjennom Ukraina i 2005 og 2006 ga økt fokus på energisikkerhet. Energi- og klimapolitikk ble også sett i sammenheng med EUs strategi for å bli en konkurransedyktig økonomi i 2020.

3.2 EUs 20-20-20-pakke

I mars 2007 vedtok EU-lederne i Det europeiske råd å redusere klimagassutslippene med 20 prosent, samt å øke andelen av fornybar energi og energieffektiviseringen med 20 prosent innen 2020, sammenlignet med 1990 (Kommissjonen 2007).

Strategien skulle bidra til å begrense den globale oppvarmingen til to grader celsius. Kommissjonen la deretter frem en pakke med lovforslag i energi- og klimapolitikken i januar 2008. Denne energi- og klimapakken ble forhandlet frem i 2008 – i ekspressfart sammenlignet med vanlige beslutningsprosesser i EU. Det franske formannskapet i EU var opptatt av å avslutte forhandlingene før Tsjekia skulle ta over formannskapet i januar 2009, men også før partskonferansen i Poznan i Polen – den siste partskonferansen før COP 15 i København året etter. Det var på denne tiden store forventninger knyttet til COP 15, hvor partene til klimakonvensjonen skulle enes om en avtale for tiden etter 2012.

Pakken besto av lovforslag om endringer i EUs kvotesystem, fordeling av utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektor mellom medlemslandene (byrdefordelingsdirektivet), et revidert fornybardirektiv, men også en beslutning på karbonfangst og –lagring.

Dette var året etter Al Gore og FNs klimapanel fikk Nobels fredspris, og klima sto høyt på dagsorden. Klima- og energipakken ble vedtatt rett før finanskrisen for alvor rammet europeisk økonomi. Mange aktører har beskrevet dette som et klassisk «mulighetsvindu» (Boasson og Wettestad 2013; Gullberg 2013). Det er god grunn til å tro at det ville vært langt vanskeligere å få gjennomslag for så ambisiøse mål under finanskrisen. For å få gjennomslag for energi- og klimapakken, ble det gitt viktige unntak til blant annet den kullbaserte kraftsektoren i østeuropeiske land (Skodvin, Gullberg og Aakre 2010).

Allerede i 2010 startet Kommissjonen diskusjonen om mer ambisiøse målsetninger for 2020 enn målsetningene som var vedtatt av Det europeiske råd i 2007 (Skovgaard 2014). Diskusjonen dreide seg om å redusere utslippene med 30 prosent innen 2020 sammenlignet med 1990-nivå. Dette skulle imidlertid vise seg å være vanskelig å få gjennomslag for. Ikke minst var Polen og andre østeuropeiske land sterke motstandere av en slik opptrapping av målsetningene. Innholdet i 2020-pakken vil bli ytterligere redegjort for under.

3.3 EUs klima- og energirammeverk for 2030

Samtidig startet diskusjonene om veien frem mot 2030 og 2050. I januar 2014 la Kommissjonen frem forslag til et overordnet bindende utslippsmål på 40 prosent reduksjon fra 1990 til 2030 og en gradvis tilstramning av kvotesystemet etter 2020.

Kommissjonen foreslo et nytt fornybarmål på 27 prosent. Dette skulle – til forskjell fra fornybarmålet i 2020 – ikke brytes ned til bindende mål på nasjonalt nivå. Dette ble av fornybarindustrien og miljøbevegelsen oppfattet som en klar svekkelse av fornybarpolitikken sammenlignet med de bindende målsetningene fra 2020-pakken. Store deler av europeisk

næringsliv var derimot tilfreds med at fornybarmålet og energieffektiviseringsmålet ikke ble bindende. Næringslivet støttet i primært ett bindende mål – målet om reduksjon av klimagassutslipp. Flere mål ville ifølge disse aktørene undergrave kostnadseffektiviteten i klimapolitikken, og videre var ikke-bindende målsetninger å foretrekke fremfor bindende målsetninger.

I oktober 2014 sluttet Det europeiske råd seg til Kommisjonens forslag om å redusere utslippene med 40 prosent innen 2030 og en gradvis tilstramning av kvotesystemet. Sektorene som dekkes av kvotesystemet (kraftproduksjon, energi-intensiv industri, petroleum), skal redusere utslippene med 43 prosent, mens de som faller utenfor (bygg, transport, landbruk og avfall), skal kutte utslippene med 30 prosent. Fra 2020 opphører muligheten til å oppfylle nasjonale klimamålsetninger ved bruk av den grønne utviklingsmekanismen.

3.4 EUs energiunion

I februar 2015 la Kommisjonen frem en meddelelse om EUs energiunion (Kommisjonen 2015). Med dette la Kommisjonen frem en strategi som skal ta EU nok et skritt videre på vei mot en felles energipolitikk og et felles energisystem. EUs energiunion vil også ha stor betydning for Norge.

EU satser nå på flere fronter for å øke energisikkerheten – samtidig som klimamålene skal nås ved at økonomien «dekarboniseres» ved å gjøre europeisk økonomi mindre karbonintensiv. Strategien bygger på fem dimensjoner: 1) Energisikkerhet, solidaritet og tillit, 2) et fullt integrert europeisk energimarked, 3) energieffektivisering skal bidra til mindre etterspørsel etter energi, 4) overgang til en lavkarbonøkonomi (dekarbonisering) og 5) forskning, innovasjon og konkurransevne.

Norge har gjennom mange år forsøkt å selge inn norsk gass som et kinderegg som skal redde både klimaet og energisikkerhet (se for eksempel Boasson og Gullberg 2014). Da EU la frem 2030-målsetningene i oktober 2014, ble det imidlertid lagt stor vekt på at energieffektivisering vil spille en viktig rolle for å øke energisikkerheten i de europeiske landene.

Kommisjonen foreslår nå en rekke konkrete energieffektiviseringstiltak, og energieffektivisering skal nå betraktes som en viktig energikilde – på linje med annen energiproduksjon.

For Norges del har det vært knyttet stor spenning til kravet fra spesielt de østeuropeiske landene om et felles organ for innkjøp av gass (joint purchasing body). Norge skrev i sin høringsuttalelse foran møtet i Det europeiske råd i oktober 2014 at et slikt felles innkjøpsorgan ville undergrave et velfungerende gassmarked. Det har dessuten vært reist spørsmål ved lovligheten av et felles innkjøpsorgan – både under EU- og WTO-reglene.

I Kommisjonens forslag heter det at EU vil vurdere mulighetene for at medlemslandene frivillig går sammen om kollektive innkjøp av gass – under kriser og der medlemslandene er avhengige av forsyning fra en enkelt aktør (les: Russland). Kommisjonen tar dessuten forbehold om at en slik ordning må være i tråd med både EUs egne konkurranseregler og WTO-reglene.

Fremleggelsen av EUs pakke om en energiunion, understreker at EU får en stadig viktigere rolle i norsk energi- og klimapolitikk. Norge trekkes frem som en viktig samarbeidspartner både når det gjelder olje og gass, og Kommisjonen viser til at EU fortsatt vil integrere Norge i EUs interne energipolitikk.

I meddelelsen fra Kommisjonen, presenteres dessuten planene for det videre (lov)arbeidet med EUs energi- og klimapolitikk:

Kommisjonen skal fremme forslag til revisjon av kvotehandelssystemet og endringer i politikken i ikke-kvotepliktig sektor.

Kommisjonen vil i 2015 og 2016 gå gjennom og komme med forslag til et revidert energieffektiviseringsdirektiv, for å sikre at dette er tilstrekkelig til å oppnå 27 prosent energieffektivisering innen 2030.

I 2016-2017 vil Kommisjonen legge frem en ny fornybarpakke som skal sikre kostnadseffektiv oppnåelse av 2030-målet. Pakken skal også inkludere en ny politikk på feltet bærekraftig biomasse og biodrivstoff.

4 Norges klimapolitikk før og nå

Denne delen redegjør for Norges tilknytning til EUs energi- og klimapolitikk.

Norge har siden 2008 vært tilknyttet EUs kvotesystem gjennom kvotedirektivet. Her blir det ingen endringer i tilknytningsform til EU etter Solbergregjerings forslag fra februar 2015. Etter rådsmøtet i Det europeiske råd, er det imidlertid klart at kvotesystemet skal strammes til frem mot 2030. Antall kvoter i kvotepliktig sektor kuttes årlig. Frem til 2020 kuttes antall kvoter med 1,74 prosent per år. Fra 2021 kuttes antallet kvoter med 2,2 prosent per år.

Fornybardirektivet fra 2009 innebærer at EU-landene samlet skal øke andelen fornybar energi til 20 prosent innen 2020. EU-landene har ulike mål, basert på eksisterende andel fornybar energi og bruttonasjonalprodukt. Norge er som EØS-medlem omfattet av EUs fornybardirektiv. Heller ikke her vil det bli noen endringer i tilknytningsform til EU. I 2011 forhandlet den rød-grønne regjeringen med EU om Norges forpliktelse under dette direktivet. Norges målsetting er 67,5 prosent fornybar energi innen 2020. Mens fornybarmålsettingen for 2020 var bindende på nasjonalt nivå, er 2030-målsettingen om 27 prosent fornybar energi utelukkende bindende på EU-nivå. Det er ikke klart hva dette vil innebære for Norge.

Energieffektiviseringsdirektivet fra 2012 inneholder konkrete virkemidler og tiltak som skal sikre at EU samlet når målet om 20 prosent energieffektivisering sammenlignet med forventet energiforbruk innen 2020. Norge vurderer nå i samråd med øvrige EØS-medlemmer og EFTA hvorvidt direktivet er EØS-relevant. Direktivet er fra Kommisjonen kategorisert som EØS-relevant, og dermed vil sannsynligvis energieffektiviseringsdirektivet bli innlemmet i EØS-avtalen. Dersom direktivet innlemmes i EØS-avtalen, innebærer dette at Norge må forholde seg til en rekke energieffektiviseringsforpliktelser på lik linje med medlemslandene i EU. Norge vil blant annet måtte fastsette et nasjonalt energieffektiviseringsmål for 2020 og etablere en obligatorisk energieffektiviseringsordning som skal sikre energisparing hos sluttbrukere. Medlemslandene strever med å oppnå 20 prosent energieffektivisering innen 2020, og det nye målet for 2030 om 27 prosent energieffektivisering er ikke bindende, men «indikativt». Særtrekkene ved norsk energisektor vil gjøre det krevende også for Norge å oppnå høye energieffektiviseringsmål på kort sikt (Bøeng og Rosnes 2013).

Når «samarbeidspartiene» nå går inn for å knytte norsk klimapolitikk enda tettere til EU, skal det gjøres gjennom en bilateral overenskomst – ikke gjennom å innlemme EUs byrdefordelingsavtale i EØS-avtalen. I kvotepliktig sektor videreføres dagens politikk, i ikke-kvotepliktig sektor vil en avtale innebære at det fastsettes et nasjonalt utslippsmål for Norge som er på linje med sammenlignbare EU-land.

I EU gjøres byrdefordelingen på grunnlag av brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger. Formelen for utslippskutt ble forhandlet frem som en del av 2020-pakken, og denne formelen videreføres i 2030-pakken. Nå skal imidlertid utslippskuttene i ikke-kvotepliktig sektor variere fra 0 til 40 prosent – mens kuttene i 2020-pakken varierte mellom -20 og 20 prosent. Mens

land med lavt BNP per innbygger, som Romania og Bulgaria, fikk mulighet til å øke sine klimagassutslipp med 19-20 prosent, måtte land med høyt BNP per innbygger, som Danmark, Irland og Luxemburg, redusere sine utslipp med 20 prosent.

Land	Utslippsforpliktelse
Bulgaria	+20%
Romania	+19%
Latvia	+17%
Litauen	+15%
Polen	+14%
Slovakia	+13%
Kroatia	+11%
Estland	+11%
Ungarn	+10%
Tsjekkia	+9%
Malta	+5%
Slovenia	+4%
Portugal	+1%
Hellas	-4%
Kypros	-5%
Spania	-10%
Italia	-13%
Frankrike	-14%
Tyskland	-14%
Belgia	-15%
Storbritannia	-16%
Nederland	-16%
Finland	-16%
Østerrike	-16%
Sverige	-17%
Irland	-20%
Danmark	-20%
Luxemburg	-20%

Tabell 1. EUs byrdefordelingsavtale for 2020-pakken. Utslippsreduksjoner i 2020 sammenlignet med 2005-nivå. Utslipp i ikke-kvotepliktig sektor.

Det europeiske råd kom i oktober 2014 til enighet om å styrke allerede eksisterende fleksible mekanismer i ikke-kvotepliktig sektor, for å øke kostnadseffektiviteten, men også for at utslippene per innbygger skal jevne seg ut mot 2030. I tillegg til å styrke eksisterende fleksibilitet, skal det åpnes for å flytte utslippskutt mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Åpningen for å flytte kutt mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor er imidlertid begrenset til én gang.

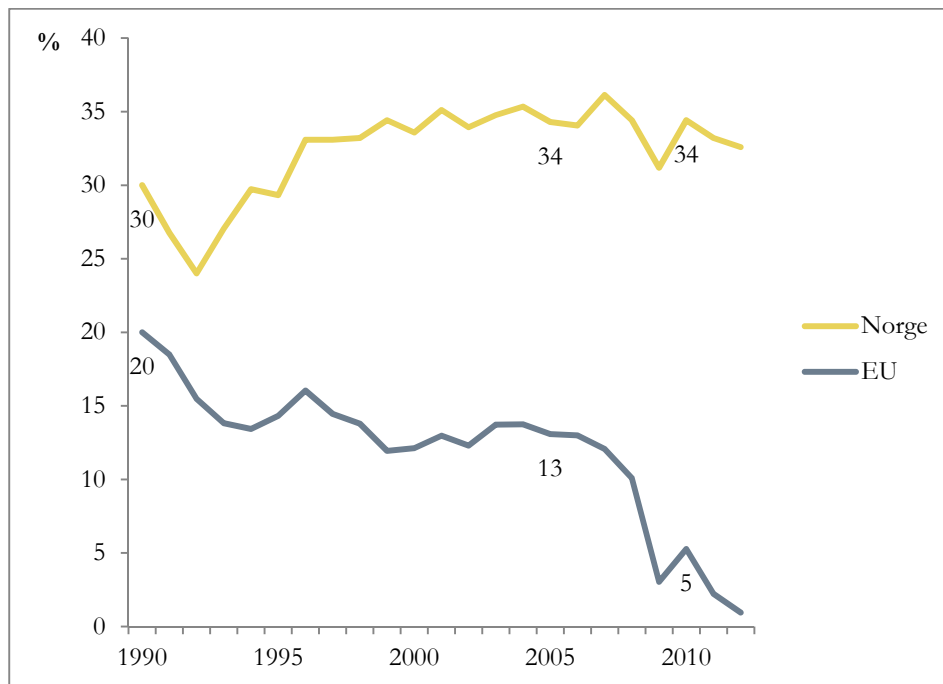
5 Nasjonale utslippsreduksjoner

5.1 Utslippsreduksjoner i Norge og EU frem mot 2020 og 2030

EU ligger an til å nå sitt mål om 20 prosent utslippsreduksjoner innen 2020 med god margin (se figur 1). Siden 1990 har utslippene i EU gått ned, og de lå i 2012 på omtrent 4544 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, rundt 19 prosent under 1990-nivået. Med utgangspunkt i allerede implementerte tiltak, regner man med at utslippene vil være 21 prosent under 1990-nivået innen 2020.

Norges mål for 2020 er mer ambisiøse enn EUs mål. I klimaforliket fra 2008 ble man enige om at utslippene innen 2020 skulle være 30 prosent under 1990-nivået, slik at Norges samlede utslippsbidrag ikke skulle overstige 36,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter når man regner med reduksjoner både hjemme og ute. Men i motsetning til i EU, har norske utslipp økt siden 1990.

I 2012 var Norges utslipp på 54 millioner tonn, 2 millioner tonn *over* 1990-nivået. Avstanden er også stor til målet fra klimaforliket, som sier at 2/3 av utslippsreduksjonene frem mot 2020 skal tas hjemme, og at norske utslipp i 2020 derfor ikke skal overstige 42-44 millioner tonn. Det vil med andre ord være nødvendig å redusere de årlige utslippene hjemme med 10-12 millioner tonn frem mot 2020 (til sammenligning er utslipp fra veitrafikken i Norge på 10 millioner tonn og de totale utslippene fra olje- og gassutvinning på 14 millioner tonn).



Figur 1: Gjenstående utslippsreduksjoner (%) for å nå hhv Norges og EUs utslippsmål for 2020²

Kilder: SSB og European Environment Agency

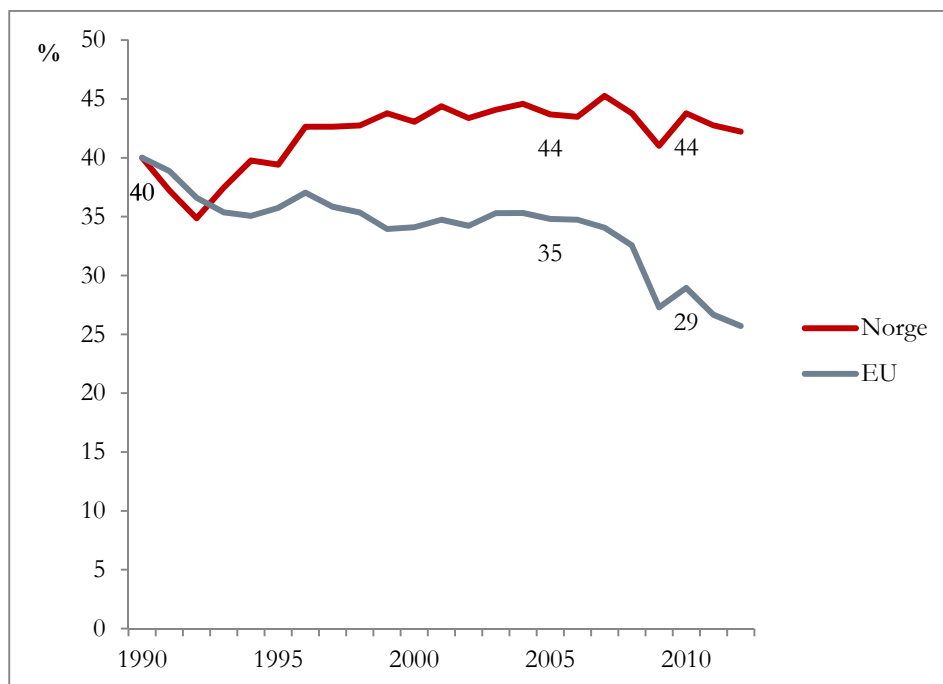
Meldingen regjeringen lanserte i februar 2015 legger opp til at Norge i løpet av første kvartal 2015 skal sende inn en selvstendig, indikativ forpliktelse til FNs klimakonvensjon om at Norge vil 1) påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990, og 2) gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen.

Hvor store utslippskutt Norge skal ta ansvar for frem mot 2030 skal forhandles fram med EU i løpet av 2016. Selvom EUs byrdefordelingsavtale ennå ikke er klar, er det imidlertid klart at EUs «formel» for utslippsreduksjoner ikke vil være nok til at Norge når målet om 40 prosent utslippskutt sammenlignet med 1990-nivå. Med andre ord vil Norge måtte gjennomføre ytterligere kutt, enten hjemme eller ute, dersom det settes et like ambisiøst mål som EU for 2030.

EUs klimapolitikk er skreddersydd EU. EU reduserte – i motsetning til Norge – sine utslipp fra 1990 frem til 2005. For å nå målet om 40 prosent kutt innen 2030, kan EU-landene derfor nøye seg med å redusere utslippene 35 prosent sammenlignet med 2005 (se figur 2). Dette har EU valgt å fordele med 43 prosent kutt i kvotepliktig sektor sammenlignet med 2005-nivå, og med 30 prosent kutt i ikke-kvotepliktig sektor sammenlignet med 2005-nivå. Kuttene i ikke-kvotepliktig sektor vil variere mellom 0 til 40 prosent basert på BNP per innbygger. Men denne byrdefordelingen er altså ikke klar ennå.

² Ikke inkludert utslipp fra internasjonal luftfart.

I motsetning til i EU har Norge økt sine utslipp siden 1990, og utslippene i 2005 var 7 prosent høyere enn i 1990 (se tabell 1). Hvis Norge skal kutte utslippene med 40 prosent innen 2030, vil det derfor ikke være nok å kutte utslippene med 30 prosent i forhold til 2005-nivå i ikke-kvotepliktig sektor. Ikke engang den øverste enden av skalaen, 40 prosent kutt, vil være tilstrekkelig ambisiøst dersom Norge skal kutte de totale utslippene med 40 prosent i forhold til 1990. For å oppnå et overordnet mål om 40 prosent reduksjon i forhold til 1990, vil Norge måtte kutte hele 44 prosent i forhold til 2005-nivået på utslippene i ikke-kvotepliktig sektor, gitt at kuttene på 43 prosent i kvotepliktig sektor i forhold til 2005-nivå ligger fast.



Figur 2: Gjenstående utslippsreduksjoner (%) for å nå hhv Norges og EUs utslippsmål for 2030³

Kilder: SSB og European Environment Agency

	1990	2005
Kvotepliktig sektor	23,1	27,4
Ikke-kvotepliktig sektor	28,8	28,0
Totalt	52,0	55,5

Tabell 1: Norske utslipp (millioner tonn CO₂-ekvivalenter)
Kilde: Regjeringen (2015)

³ Ikke inkludert utslipp fra internasjonal luftfart.

5.2 Nasjonale utslippsreduksjoner frem mot 2030

Hva vet vi så om nasjonale utslippsreduksjoner frem mot 2030? Svaret er at en bilateral avtale med EU ikke vil gi et svar på hvor store utslipp Norge vil måtte gjøre nasjonalt. Dermed er det heller ikke klart hvor store Norges utslipp vil være i 2030.

EU vil, som nevnt over, øke graden av fleksibilitet betraktelig, og Norge vil i utgangspunktet ha mulighet til å gjøre utslippskutt enten i Norge og/eller EU. Det er imidlertid viktig å understreke at det er opp til oss selv hvordan vi bruker denne fleksibiliteten. EUs mål for 2030 er et kompromiss mellom land i Sør-Europa som er i dyp økonomisk krise, land i Øst-Europa som er svært avhengig av forurensende kull og land i Nord-Europa med svært ambisiøse klimamål.

Flere land i Nord-Europa har valgt å sette langt mer ambisiøse mål nasjonalt enn det de er forpliktet til i henhold til EUs byrdefordelingsavtale. Tysklands mål er 55% kutt innen 2030 og 80% kutt innen 2050. Danmark har vedtatt å redusere utslippene med 40% istedenfor 34% innen 2020, og Storbritannia har vedtatt 50% kutt innen 2025 (Boasson 2013).

Norge vil ha muligheten til å opprettholde målsettingen fra klimaforlikene i 2008 og 2012 om karbonnøytralitet i 2050, eller i 2030 gitt en bred, ambisiøs internasjonal avtale. Norge vil også ha mulighet til å sette mer ambisiøse mål for utslippsreduksjoner i 2030 enn det vi i henhold til en bilateral avtale påtar oss. Også målsetninger om utslippskutt nasjonalt, vil være fullt forenlig med eksisterende politikk på EU-nivå.

Ved å knytte Norge enda tettere til EUs energi- og klimapolitikk, hadde nok regjeringen Solberg ønsket å løse debatten om utslippskutt hjemme versus ute. Regjeringen legger i stortingsmeldingen stor vekt på at Norge ved en bilateral avtale vil kunne benytte seg av samme fleksibilitet som EU-landene. Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet har alle vektlagt fleksibilitet og kostnadseffektivitet i klimapolitikken. Nå har også Venstre og Kristelig Folkeparti gått inn for en løsning hvor Norge får mulighet til å gjøre utslippsreduksjonene utenfor Norges grenser. Samtidig åpner nettopp denne fleksibiliteten for fortsatt krav om nasjonale utslippsreduksjoner. Flere norske aktører, ikke minst store deler av miljøbevegelsen, vil ha interesse av å fortsette diskusjonen om utslippskutt hjemme eller ute.

6 Konklusjon

Norge har i mange år vært tett knyttet til EUs energi- og klimapolitikk gjennom EØS-avtalen. Norge har for eksempel deltatt i EUs kvotesystem siden 2008, og har også forhandlet frem et eget, nasjonalt fornybarmål under fornybardirektivet fra 2009. Nå ønsker Solberg-regjeringen sammen med samarbeidspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti å knytte Norge enda tettere til EU gjennom en bilateral avtale om felles oppfyllelse av en målsetning om en utslippsreduksjon på 40 prosent sammenlignet med 1990-nivå.

Norges utslippsforpliktelse i ikke-kvotepliktig sektor skal ifølge stortingsmeldingen forhandles fram med EU i løpet av 2016 (Regjeringen 2015). Til tross for at EUs byrdefordelingsavtale ennå ikke er klar, er det imidlertid klart at EUs «formel» for utslippsreduksjoner ikke vil være nok til at Norge når målet om 40 prosent utslippskutt sammenlignet med 1990-nivå.

Med andre ord vil Norge måtte gjennomføre ytterligere kutt, enten hjemme eller ute, dersom det settes et like ambisiøst mål som EU for 2030. I motsatt fall vil Norge kun ha kuttet sitt utslippsbidrag med maksimalt 38 prosent av 1990-nivået innen 2030.

Norge vil imidlertid ha mulighet til å sette mer ambisiøse mål for utslippsreduksjoner i 2030 enn det vi i henhold til en bilateral avtale påtar oss. Også målsetninger om utslippskutt nasjonalt vil være forenlig med eksisterende politikk på EU-nivå. En tettere tilknytning til EU vil ikke hindre Norge fra å påta seg utslippsforpliktelser på linje med de andre nordiske og nordeuropeiske landene.

Referanser

- Boasson, E. L. (2013). National Climate Policy Ambitiousness: A Comparative Study of Denmark, France, Germany, Norway, Sweden and the UK. CICERO Report 2013:02. CICERO, Oslo, Norge. 65pp.
- Boasson, E. L., og Wettestad, M. J. (2013). EU climate policy: industry, policy interaction and external environment. Ashgate Publishing, Ltd.
- Bøeng, A. C. og Rosnes, O. (2013). Konsekvenser av Energieffektiviseringsdirektivet i Norge. Energieffektiviseringsforpliktelser og kraftbalanse. Statistisk sentralbyrå, rapport 26/2013.
- Dokument nr. 8:97 (2006-2007). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Arne Sortevik, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen. Tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2006-2007/dok8-200607-097/>. Lesedato 27.02.2015.
- Eikeland, P. O. "Norsk klimapolitikk og tallmagi". Kronikk. Dagbladet 30.01.2008. Tilgjengelig på <http://www.dagbladet.no/kultur/2008/01/30/525382.html>. Lesedato 27.02.2015.
- Geden, O. og Fischer, S. (2008). Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos. Denkart Europa 8.
- Gullberg, A. T. (2009). Norsk klimapolitisk debatt etter klimaforliket. Working Paper 2009:3. CICERO, Oslo, Norge. 11pp.
- Gullberg, A. T. (2010). Hvem vinner kampen om EUs klimapolitikk? Internasjonal politikk, (1): pp. 39-61.
- Gullberg, A. T. (2013). Pressure or information? Lobbying for binding renewable energy targets in the European Union. Review of Policy Research, 30 (6): pp. 611-628.
- Gullberg, A. T. og Bang, G. (2015). Look to Sweden: The Making of a New Renewable Energy Support Scheme in Norway. Scandinavian Political Studies, 38 (1): pp. 95-114.
- Gullberg, A. T. og Boasson, E. L. (2014). EU utfordrer Norge i klimapolitikken. Tilgjengelig på <http://www.cicero.uio.no/webnews/index.aspx?id=12114>. Lesedato 06.03.2015.
- Gullberg, A. T. og Skodvin, T. (2011). Cost effectiveness and target group influence in Norwegian climate policy. Scandinavian Political Studies, 34 (2): pp. 123-142.
- Kommisjonen (2005) «Winning the battle against global climate change». Background paper. Commission staff working paper. Brussels 09/02/2005. Tilgjengelig på http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/staff_work_paper_sec_2005_180_3.pdf. Lesedato 27.02.2015.
- Kommisjonen (2006) «A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy». Green paper. COM(2006)317. Tilgjengelig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:EN:PDF>. Lesedato 27.02.2015.
- Kommisjonen (2007) «Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius. The way ahead for 2020 and beyond». COM (2007) 2 final. Tilgjengelig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0002:FIN:EN:PDF>. Lesedato 27.02.2015.
- Kommisjonen (2015) "Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy". COM(2015)80 final. Tilgjengelig på: http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf. Lesedato 27.02.2015.
- Regjeringen (2008a). Stortingmelding 34 (2007-2008). Norsk klimapolitikk. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000ddd.pdf>. Lesedato 05.03.2015.
- Regjeringen (2008b). Avtale om klimameldingen. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf. Lesedato 05.03.2015.
- Regjeringen (2008c). Pressemelding: Enighet om nasjonal klimadugnad. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressemelder/pressemeldinger/2008/Enighet-om-nasjonal-klimadugnad.html?id=496878>. Lesedato 05.03.2015.
- Regjeringen (2012). Stortingmelding 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/aa70cfe177d2433192570893d72b117a/no/pdfs/stm201120120021000ddd.pdf>. Lesedato 05.03.2015.
- Regjeringen (2014). Klimaforliket. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/nb/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>. Lesedato 05.03.2015.

Regjeringen (2015). Stortingsmelding 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-13-2014-2015/id2394579/> Lesedato 27.02.2015.

Skodvin, T., Gullberg, A. T. og Aakre, S. (2010). Target-group influence and political feasibility: The case of climate policy design in Europe. *Journal of European Public Policy*, 17 (6): pp. 854-873.

Skovgaard, J. (2014). EU climate policy after the crisis. *Environmental Politics*, 23 (1): pp. 1-17.

Appendiks: Norske regjeringer 1989-2015

Partier: Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (A), Senterpartiet (Sp), Venstre (V), Kristelig Folkeparti (KrF), Høyre (H), Fremskrittspartiet (FrP).

Regjeringer (mandater i parentes):

Syse, 1989–1990: Koalisjonsregjering – mindretall, H (statsminister), KrF, Sp, (62).

Brundtland, 1990–1996: Ap, mindretallsregjering (62 til 1993, 67 fra 1993).

Jagland, 1996–1997: Ap, mindretallsregjering (67).

Bondevik I, 1997–2000: Koalisjonsregjering – mindretall, KrF (statsminister), Sp, V, (42).


Stoltenberg I, 2000–2001: Ap, mindretallsregjering (65).

Bondevik II, 2001–2005: Koalisjonsregjering – mindretall, KrF (statsminister), H, V, (62).

Stoltenberg II, 2005–2009: Koalisjonsregjering – flertall, Ap (statsminister), Sp, SV, (87).

Stoltenberg III, 2009-2013: Koalisjonsregjering – flertall, Ap (statsminister), Sp, SV, (86).

Solberg, 2013-2017: Koalisjonsregjering – mindretall, H (statsminister), FrP, flertall sammen med «samarbeidspartiene» V og KrF (96).



The image shows a man in a dark suit and a woman in a black vest over a white blouse standing at a podium. The background features the European Union flag with its characteristic yellow stars on a blue field. The man is looking down, and the woman is looking towards the camera. The podium has a crest on it, likely the Norwegian coat of arms.

CICERO (Center for International Climate and Environmental Research - Oslo)

CICERO (Center for International Climate and Environmental Research - Oslo) was established by the Norwegian government in 1990 as a policy research foundation associated with the University of Oslo. CICERO's research and information helps to keep the Norwegian public informed about developments in climate change and climate policy.

The complexity of climate and environment problems requires global solutions and international cooperation. CICERO's multi-disciplinary research in the areas of the natural sciences, economics and politics is needed to give policy-makers the best possible information on which to base decisions affecting the Earth's climate.

The research at CICERO concentrates on:

- Chemical processes in the atmosphere
- Impacts of climate change on human society and the natural environment caused by emissions of greenhouse gases
- Domestic and international climate policy instruments
- International negotiations on environmental agreements

CICERO (Center for International Climate and Environmental Research - Oslo)

P.O.Box 1129 Blindern, N-0318 Oslo, Norway

Visiting address: CIENS, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo

Telephone: +47 22 85 87 50 Fax: +47 22 85 87 51

E-mail: admin@cicero.uio.no www.cicero.uio.no

Bildet: Statsministerens kontor