REPORT 2017:04

Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet

°CICERO
Center for International
Climate Research

Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet.

18. september 2017

Lina Christensen

CICERO Senter for klimaforskning
P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo
Telefon: 22 00 47 00
E-post: post@cicero.oslo.no
Nett: www.cicero.oslo.no

CICERO Center for International Climate Research
P.O. Box 1129 Blindern
N-0318 Oslo, Norway
Phone: +47 22 00 47 00
E-mail: post@cicero.oslo.no
Web: www.cicero.oslo.no

Tittel: Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet

Forfatter: Lina Christensen

Finansiert av: Norges Forskningsråd, Energi Norge, Energimyndigheten (Sverige), Norges Vassdrags and Energidirektorat (NVE), Statkraft og Statnett

Prosjekt: Revising the national renewables policy mix in Europe (REMIX)

Prosjekt ansvarlig: Elin Lerum Boasson

Kvalitet ansvarlig: Merethe Dotterud Leiren

Nøkkelord: Norges klimamål, innsatsfordelingsbeslutningen, innsatsfordelingsforordningen, Effort Sharing Decision, Effort Sharing Regulation, fleksible mekanismer, felles utslippsforpliktelse

Sammendrag: Fra Kyoto-protokollens ovenfra og ned-system, så man i oppløpet til Paris-toppmøtet i 2015 en dreining mot mer nasjonalt ansvar. Dette gjorde at de framtidige mulighetene for å kutte utslipp i utviklingsland, måten Norge har overholdt tidligere klimamål, var uklare. Når en mulighet forsvant, dukket imidlertid en annen mulighet opp og denne muligheten stod EU for. Dette resulterte i Norges klimamål for 2030 – innen 2030 skal Norge redusere klimagassutslipp med 40 prosent sammenlignet med nivået i 1990. Det nye med denne målsettingen er at Norge ønsker å samkjøre klimamålet med EUs forpliktelse for samme periode. Suverenitetsavståelse blir altså sett på som en større mulighet sammenlignet med en uavhengig, nasjonal klimapolitikk. Norges klimamål for 2030 markerer derfor et skille i norsk klimapolitikk der den globale kostnadseffektiviteten erstattes med europeisk kostnadseffektivitet. Dreiningen er likevel et resultat av tidligere norske klimapolitiske vedtak tatt på begynnelsen av 1990-tallet. I tillegg ser vi at klimamålet ikke er et resultat av faglige vurderinger gjort i embetsverket, men at det snarere var et politisk produkt drevet fram av regjeringspolitikere fra Høyre. Ønsket om en EU-tilknytning hadde derfor ikke noe med EU i seg selv å gjøre, men var utelukkende drevet av et internt behov, der en EU-tilknytning ikke ble sett på som noe annet enn en strategisk måte å løse en nasjonal utfordring.

Språk: Norsk

Foto: Rune Bjåstad, UD

Aller først, takk til alle informantene som utelukkende har vært interesserte og imøtekommende. Dette gjelder spesielt dem som har hjulpet meg med å forstå de kompliserte fleksible mekanismene. Deretter fortjener min veileder Elin Lerum Boasson en takk for sine gode, konstruktive tilbakemeldinger, sitt strenge blikk og enorme innsikt i klima både som politisk og akademisk felt. Takk til CICERO som hadde troen på prosjektet og som har gitt meg et nesten helt eget kontor. CICEROs gjeng med statsvitere, ikke minst Merethe Dotterud Leiren, fortjener også en takk som har tatt seg tid til å lese, veilede og oppmuntre. For språklig finpussing, kommasetting og innspill på hva som gjør en god tekst, takk til Espen og Daniel. Alle feil og mangler er kun mitt eget ansvar.

Innhold

Tabeller og figurer 4
Forkortelser 4

1 Introduksjon ... 5
1.1 En felles løsning med EU 6
1.2 Problemstilling og avgrensing 7
1.3 Teori og metode 8
1.4 Rapportens oppbygging 8

2 Teori ... 10
2.1 To klimapolitiske tilnærminger 10
2.2 Institusjonell teori 12
2.3 Politisk entreprenørskap 17

3 Metode ... 19
3.1 Metodevalg 19
3.2 Datainnsamling 20

4 Den klimapolitiske konteksten ... 24
4.1 Det internasjonale klimaregimet 24
4.2 EUs klimapolitikk 25
4.3 Norsk klimapolitikk 1989-2015 29
4.4 Hvilke aktører var involvert? 32

5 Mot et norsk klimamål for 2030 ... 37
5.1 En felles løsning med EU 37
5.2 Den politiske beslutningsprosessen 38

6 Fra global til europeisk kostnadseffektivitet ... 46
6.1 Et globalt kostnadseffektivt eller et nasjonalt sektorspesifikt klimamål? 46
6.2 Europeisk påvirkning 48
6.3 Historisk institusjonalisme 50
6.4 Politisk entreprenørskap 54

7 Konklusjon ... 57
7.1 Rapportens hovedfunn 57
7.2 Teoriene kombinert 58
7.3 Norges klimamål for 2030 59

Litteratur ... 61
Politiske dokumenter og publikasjoner 64
Medieartikler 66
E-poster og andre dokumenter 66

Vedlegg 1: Informanter ... 67
Vedlegg 2: Intervjuguide ... 68

Tabeller og figurer

Tabell 2.1 To klimapolitiske tilnærminger
Tabell 4.2.1 Fleksible mekanismer EU ESD 2013-2020
Tabell 6.1 Tre klimapolitiske tilnærminger
Figur 5.1 Fra klimatoppmøtet i Warszawa i 2013 til klimatoppmøtet i Paris i 2015

Forkortelser

AEA	Annal emission allocations
CDM	Clean Developement Mechanism (den grønne utviklingsmekanismen)
EC	European Commission (EU-kommisjonen)
EEA	European Environment Agency (Det europeiske miljøbyrået)
EU	Den europeiske union
EU ESDEU	Effort Sharing Decision (innsatsfordelingsbeslutningen)
EU ETS	EU Emission Trading System (EUs kvotesystem)
FD	Finansdepartementet
FrP	Fremskrittspartiet
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (FNs klimapanel)
JI	Joint implementation (felles gjennomføring)
KLD	Klima- og miljødepartementet, tidligere Miljøverndepartementet
KrF	Kristelig folkeparti
LULUCF	Land use, land-use change and forestry
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (FNs klimakonvensjon

1 Introduksjon

I forkant av klimatoppmøtet i Paris i 2015 så man at Kyoto-protokollens multilaterale ovenfra og ned-tilnærming mistet tilslutning til fordel for en mer nedenfra og opp-variant der statene selv skulle fastsette egne nasjonale utslippsmål. Selv om Norges offisielle preferanse var en fortsettelse av det eksisterende regimet (Lahn 2015), gjorde dreiningen mot nasjonalt bestemte mål uansett at Norge måtte sende inn et klimamål til FN. Dette resulterte vinteren 2015 i regjeringen Solberg, med samarbeidspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti i ryggen, sin offentliggjøring av Norges bidrag til Paris-avtalen og dermed hva som skal være Norges klimamål for 2030. Innen 2030 skal Norge bidra med klimagassreduksjoner tilsvarende 40 prosent sammenlignet med nivået i 1990. Det som er nytt ved dette målet er at Norge ønsker en samordning av klimamålet med EUs forpliktelse for samme periode. Den tilhørende stortingsmeldingen fikk dermed navnet *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – En felles løsning med EU.* I etterkant har Stortinget så å si enstemmig vedtatt forslaget, mens regjeringen kaller det et linjeskifte i norsk klimapolitikk. Som nåværende klima- og miljøminister Vidar Helgesen (H) uttrykker det: «Hele samfunnet vårt blir påvirket av de ambisiøse målene. Dette betyr høyere tempo i omstillingen til lavutslippssamfunnet, med et grønt skatteskifte og målrettede virkemidler» (Regjeringen 2016a). Rapportens siktemål er derfor å undersøke hva som kan forklare regjeringens ønske om å oppfylle klimamålet for 2030 sammen med EU.

Norges klimamål for 2030, og det faktum at de velger å avgi suverenitet til EU for å oppnå reduserte CO_2-utslipp, sier noe om hvor vanskelig klimautfordringene er å løse politisk. En rekke ulike klimapolitiske tiltak og virkemidler har blitt fremmet og forsøkt vedtatt, men hvorvidt disse virkemidlene anses som legitime og i det hele tatt gjennomførbare er avhengig av hvem man spør (Tjernshaugen 2011: 227). Det finnes rett og slett ikke noe entydig svar på hvordan klimautfordringene skal løses politisk (Dryzek, Norgaard & Schlosberg 2011). For nettopp å kunne forstå klimapolitiske debatter, er det derfor viktig med større innsikt i politiske prosesser knyttet til klimapolitiske spørsmål, hvorfor noen løsninger ses på som mer legitime fremfor andre og til slutt hvorfor noe vedtas fremfor alternative forslag. Norge har siden tidlig på 1990-tallet for eksempel fremmet en global og kostnadseffektiv klimapolitikk, i tråd med Kyoto-protokollens rammeverk. Tanken bak dette er at siden klimagassutslippene foregår på tvers av geografiske grenser må løsningen også være global. Og videre, ettersom det er dyrere å kutte utslipp i Norge enn i mange andre land, bør tiltakene som innføres innebære lavest mulig sosiale kostnader. Da Kyoto-protokollen skulle forhandles om på 1990-tallet tok Norge derfor initiativ til å kutte klimagassutslipp ved å benytte seg av såkalte fleksible mekanismer, det vil si å kutte utslipp ved å investere i utslippsreduserende prosjekter i land hvor utslippskuttene koster mindre sammenlignet med å gjøre det samme i Norge. Altså, en løsning som både er global og kostnadseffektiv. Fra et rent analytisk ståsted er klimagassreduksjoner imidlertid ikke nødt til å foregå globalt for å være kostnadseffektive (Dryzek 2013), og langt fra alle har heller ikke vært enige i at dette har vært den beste måten å gjennomføre norsk klimapolitikk på. Enkelte politiske partier har for eksempel, i stedet for de globale tiltakene, etterspurt mer nasjonale tiltak. Et eksempel på dette er Stortingets beslutning fra 2008 om at totredjedeler av norske utslippskutt skal skje i Norge (St.Meld.nr.34 (2006-07)). Dette tydeliggjør det faktum at det finnes mange måter å utføre nasjonal klimapolitikk på, som igjen ofte ender i politiske kompromisser.

Rapporten argumenterer for at Norges klimamål for 2030 må ses på som en konsekvens av tidligere klimapolitiske vedtak der det ble besluttet at norsk politikk skal gjennomføres kostnadseffektivt, noe som gjerne forutsetter at kuttene tas i andre land der kostnadsnivået er lavere enn i Norge. Dette er i tråd med historisk institusjonalistiske forventninger om at tidligere klimapolitiske vedtak muliggjør noen beslutninger, men begrenser muligheten for andre beslutninger, når fremtidig klimapolitikk skal utformes. Slikt sett vil det være mulig å trekke en linje fra det norske klimamålet for 2030 og

tilbake til klimapolitiske beslutninger tatt for lenge siden, noe som dermed kan si noe om hvorfor klimamålet for 2030 endte opp med å bli akkurat som det ble. Vidar Helgesens sitat uttrykker derimot en oppfatning om at 2030-målet er et eksempel på en radikal endring av norsk klimapolitikk. Denne rapporten identifiserer riktignok en norsk klimapolitisk endring i den forstand at den globale kostnadseffektiviteten erstattes med europeisk kostnadseffektivitet. Rapporten argumenterer derimot, i tråd med historisk institusjonalistiske forventninger, men i motsetning til Vidar Helgesen, at EU-forslaget likevel er en konsekvens av tidligere politikk og dermed utgjør en del av en stiavhengig prosess.

Felles for litteraturen om nasjonal klimapolitikk generelt, så vel som norsk klimapolitikk spesielt, er at den praktiske utføringen ofte begrenses av ulike forståelser om hvordan politikken skal gjennomføres og de forskjellige interessene som støtter opp om de ulike forståelsene av klimaproblemet (Jordan, Benson, Wurzel & Zito 2011, Lachapelle & Paterson 2013, Boasson 2015). En rekke akademiske studier har for eksempel tatt for seg den norske klimapolitiske konflikten om hvorvidt utslippskuttene skal tas nasjonalt eller i andre land (Hovden & Lindseth 2004, Tellmann 2012, Asdal 2014). Utgangspunktet for disse bidragene har imidlertid vært hvordan nasjonal klimapolitikk har blitt utformet i lys av Kyoto-protokollens rammeverk. Sammenlignet med klimamålene fastsatt under Kyoto-protokollens ovenfra og ned-regime har hvert enkelt land mye større frihet til å avgjøre hva som skal være deres klimamål under Paris-avtalen. Denne rapporten supplerer dermed de nevnte akademiske bidragene ved å vise på hvilken måte de nasjonale faktorene utspiller seg i utformingen av de nasjonale klimamålene når innholdet i målene i større grad er opp til staten selv. Dette kan videre si noe om hvordan den tradisjonelle konfliktlinjen mellom en global versus en nasjonal klimapolitikk kommer til uttrykk i utformingen av de nasjonale klimamålene under det nye klimaregimet. Ingen tidligere akademiske bidrag har, så vidt meg bekjent, heller studert den politiske prosessen knyttet til Norges klimamål for 2030, og med det Norges relasjon til Paris-avtalen.

1.1 En felles løsning med EU

Til tross for rapportens argument om at en klimapolitisk tilknytning til EU er en konsekvens av den globale, kostnadseffektive klimapolitikken Norge har ført hittil, og slik sett er et eksempel på kontinuitet, vil en slik løsning allikevel føre til visse konsekvenser for norsk klimapolitikk. Hvis Norge og EU blir enige om en samordning av klimamålet for 2030 vil for eksempel Norge ikke lenger kun ta del i EUs kvotesystem (EU ETS), noe de har gjort i nesten ti år, men de vil også ta del i EUs ordning for de resterende sektorene som ikke er omfattet av kvotesystemet. Denne delen av EUs klimapolitikk kalles Innsatsfordelingsbeslutningen (EU ESD) og setter et tak på hvor mye hvert EU-land kan slippe ut innenfor sektorene landbruk, bygg, avfall og transport. EU har allerede en slik ordning for disse sektorene for perioden 2013 – 2020, men siden ordningen faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, har Norge ført en separat klimapolitikk for disse sektorene (Regjeringen 2009). Det vil si at i motsetning til tidligere ønsker Norge nå allikevel en integrering inn i EUs innsatsfordelingsbeslutning for perioden etter 2020. Per 2017 er EU riktignok ikke ferdig med å revidere de konkrete målene for 2030, og det gjenstår derfor å se hvordan en potensiell innlemmelse inn i EUs innsatsfordeling nøyaktig kommer til å utarte seg for Norge. EUs ordning hittil, og rådskonklusjonene fra oktober 2014, tyder imidlertid på at det vil fastsettes et overordnet nasjonalt utslippstall for de fire sektorene tilsammen beregnet etter landenes BNP per innbygger (EU 2009, European Council 2014). Ettersom de nasjonale målene baserer seg på de respektive medlemslandenes BNP vil Norge etter alt å dømme være blant landene som må kutte mest. På en annen side åpner EU opp for fleksibilitet til å gjennomføre kutt på tvers av de europeiske landegrensene, det vil si at deler av de norske utslippene innenfor disse sektorene kan tas i andre europeiske land mot at en tilsvarende lavere andel tas i Norge. De sektorspesifikke målene tilsier derfor strengere krav for hva som må gjennomføres nasjonalt, mens fleksibilitetstilgangen åpner opp for at Norge kan oppfylle deler av sitt utslippsmål i andre europeiske land hvor det er billigere å kutte enn i Norge.

1.2 Problemstilling og avgrensing

Norges klimamål for 2030 forutsetter altså tettere klimapolitisk integrasjon, så vel som suverenitetsoverføring, til EU for perioden etter 2020. Dette til tross for at EU-skeptiske partier, på tvers av de europeiske landene, øker i oppslutning, til tross for at Brexit allerede er et faktum og til tross for at ulike fraksjoner, på tvers av Europa, snakker om å melde seg ut av det europeiske samarbeidet. Uavhengig av de nasjonalistiske strømningene velger Norge allikevel å forplikte seg mer. Med dette som utgangspunkt, hva er det egentlig med klimautfordringen som gjør at europeisk integrasjon ses på som løsningen når resten av verden ser ut til å gå i motsatt retning? Og videre, hva er det med Norge, og norsk klimapolitikk, som gjør at en EU-tilknytning ses på som mer gunstig enn alternative måter å føre klimapolitikk på? Rapporten tar derfor for seg følgende problemstilling:

Hva kan forklare den norske regjeringens ønske om å oppfylle klimamålet for 2030 sammen med EU?

For å besvare problemstillingen vil den politiske beslutningsprosessen knyttet til utformingen av klimamålet for 2030 studeres. Tidsperioden som studeres starter derfor med klimatoppmøtet i Warszawa på tampen av 2013, som satte i gang arbeidet med et nytt norsk klimamål, og frem til klimatoppmøtet i Paris i desember 2015. På den måten kan det samles empiri fra både før og etter selve offentliggjøringen av forslaget, som skjedde i februar 2015, noe som er med på å øke det empiriske forklaringsgrunnlaget.

Rapporten kan også ses på som en historisk analyse av norsk klimapolitikk, og benytter seg blant annet av historisk institusjonalisme som teoretisk rammeverk. Det betyr at det innsamlede empiriske materialet knyttet til caset (desember 2013-desember 2015) settes opp mot og ses i lys av det empiriske materialet som omhandler norsk klimapolitisk historie (1989-2015). Rapporten kombinerer dermed et intensivt forskningsarbeid på en kort periode, mens den klimapolitiske historien i kapittel fire kan si noe om hvorfor Norge endte opp med den beslutningen de gjorde. Mens det empiriske materiale knyttet til caset stort sett er basert på primærkilder, er bakgrunnsmaterialet i større grad basert på sekundærlitteratur.

Både embetsverket og politiske partier har vært involvert i beslutningsprosessen om utformingen av et norsk klimamål for 2030. Dette omfatter regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet (FrP), samt samarbeidspartiene Venstre og Kristelig folkeparti (KrF). I statsforvaltningen har Klima- og miljødepartementet (KLD) det koordinerende ansvaret for norsk klimapolitikk. En rekke andre departementer har også innflytelse, så vel som interesser, i utførelsen av norsk klimapolitikk. Dette gjelder særlig Finansdepartementet (FD) som tradisjonelt har hatt betydelig innflytelse og sterke interesser i utførelsen av norsk klimapolitikk (Asdal 2014). Utenriksdepartementet (UD) er involvert i den grad klimapolitikken berører landets utenrikspolitikk. Statsministeres kontor (SMK) har til slutt ansvaret med å lede og samordne regjeringens arbeid.

Det som utløste Norges klimamål for 2030 var beslutningen om at alle land ble bedt om å utforme nasjonale klimamål som skulle sendes inn til FN i god tid før klimatoppmøtet i Paris i 2015. Til sammen er disse målene avgjørende for hvorvidt ambisjonen om å begrense den globale oppvarmingen til 2°C vil oppnås. Målene fikk betegnelsen Intended Nationally Determined Contributions (INDC). Rapportens problemstilling tar dermed for seg en politisk utfordring som det norske myndighetsapparatet, på tvers av politiske partier, departementer og ulike forståelser av hvorvidt det er best å kutte utslipp nasjonalt eller internasjonalt, måtte finne en god politisk løsning på. Det politiske problemet som måtte løses berører derfor to aspekter: Hvordan og hvorfor gikk Norge den internasjonale utviklingen i møte i utformingen av sitt nasjonale klimamål? Og videre, hvordan få til et klimamål som, på tvers av politiske partier og departementer, forente ulike forståelser av klimautfordringen?

Et klimamål kan, som vi har sett, gjennomføres på flere måter. Rapporten tar utgangspunkt i to forståelser for hvordan gjennomføre klimapolitikk når utfallet skal forklares; global kostnadseffektivitet på den ene siden mot en mer nasjonal sektorspesifikk tilnærming på den andre

siden (Boasson 2015, CICERO 2017). De to klimapolitiske forståelsene deler det samme målet om reduserte klimagassutslipp, men er uenige i hvor kuttene skal tas. Mens en global tilnærming innebærer å kutte utslipp på tvers av geografiske grenser og på tvers av sektorer, går den nasjonale tilnærmingen ut på utslippskutt innenfor egne grenser, rettet inn mot spesifikke sektorer.

Rapporten tar altså for seg bakgrunnen for regjeringens forslag og går derfor ikke inn på hvorfor Stortinget senere valgte å støtte opp om initiativet. En del av forslaget er at det fra norsk side er ønskelig å få på plass en bilateral avtale, fremfor å gjøre innsatsfordelingsbeslutningen til en del av EØS-avtalen. Siden bakgrunnen for den bilaterale preferansen nærmest utgjør en problemstilling i seg selv, vil det underveis i rapporten bli lagt mindre vekt på dette.

1.3 Teori og metode

Tre analytiske perspektiver brukes for å svare på problemstillingen. Det første perspektivet fungerer som et empirisk verktøy for hvordan EU og europeiske institusjoner kan påvirke endring nasjonalt, såkalt europeisering (Börzel & Risse 2003, 2012ab, Boasson 2015). Siden det er overraskende at Norge velger et klimamål som innebærer å avgi deler av egen suverenitet kan dette si noe om hvorfor og hvordan Norge så til EU i utformingen av 2030-målet. Deretter følger historisk institusjonalisme; hvordan arven fra tidligere vedtak påvirker dagens vedtak, og til slutt politisk entreprenørskap; hvordan politiske aktører kan påvirke politiske beslutninger. De teoretiske perspektivene tar derfor for seg tre ulike forklaringsperspektiver; ett overnasjonalt, ett nasjonalt og ett aktørperspektiv. Fra hvert perspektiv vil det utledes forventinger som kan knytte de teoretiske rammeverkene sammen med det empiriske materialet.

Europeiseringslitteraturen og historisk institusjonalisme har det til felles at de springer ut fra institusjonell teori. Underveis i rapporten vil det skilles mellom institusjoner som enten formelle eller kulturelle enheter. En formell institusjon kan for eksempel være regler, rutiner eller andre former for lovgivning. En kulturell institusjon kan derimot være normativ; i form av normer og verdier, eller kognitiv; i form av måter å tenke på (Scott 2014). I stedet for å ha et strukturelt perspektiv i studiet av hvorfor politiske beslutninger blir som de blir, tar entreprenørskap-litteraturen derimot utgangspunkt i aktørenes innvirkning på de politiske beslutningsprosessene. Poenget vil ikke være å teste hvilken teori som har størst forklaringskraft. Snarere kan rammeverkene ha en supplerende funksjon idet de tar for seg flere perspektiver, noe som også kan bidra til en grundigere caseforståelse.

Det empiriske materialet er samlet inn via eliteintervjuer av et utvalg informanter som har vært involvert i den politiske beslutningsprosessen eller som har mye kunnskap om saken. Intervjumaterialet suppleres med et bredt spekter av primær- og sekundærkilder, inkludert politiske dokumenter, partiprogrammer og medieartikler. Det er imidlertid viktig å kommentere at siden dette er en relativt ny, så vel som pågående prosess, er informasjonsgrunnlaget knyttet til den politiske beslutningsprosessen tilsvarende begrenset. En prosessorientert tilnærming er benyttet for å identifisere hvilke kausale faktorer som ledet frem til beslutningen om å knytte seg til EU.

1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten starter med et teorikapittel for å vise hva problemstillingen forklares i lys av. Teorikapittelet innledes med en sammenligning av de to klimapolitiske tilnærmingene; en global kostnadseffektiv mot en nasjonal sektorspesifikk klimapolitikk. Kapittelets andre del tar for seg de tre teoretiske perspektivene; europeisering, historisk institusjonalisme og politisk entreprenørskap.

Kapittel tre tar for seg rapportens metodiske tilnærming, hvilke metodiske vurderinger som er blitt gjort, hvilke valg som er tatt underveis og hvordan det empiriske materialet er samlet inn.

Deretter følger bakgrunnskapittelet som gir et bilde av konteksten Norges klimamål for 2030 ble utformet innenfor. Norsk klimapolitikk skjer for eksempel ikke upåvirket av hva som foregår i det internasjonale klimaregimet, og som EØS-medlem berøres norsk klimapolitikk i stor grad av det

som skjer av klimapolitiske beslutninger på EU-nivå. Siden en samordning av Norges og EUs klimamål for 2030 vil få størst endret betydning for norsk ikke-kvotepliktig sektor gjennomgås EUs ordning for disse sektorene mer spesifikt. Som følge av rapportens historiske perspektiv følger kapittelet opp med norsk klimapolitisk historie fra 1989 og frem til i dag. Kapittelet avslutter med en gjennomgang av de politiske og administrative aktørene som har tatt del i prosessen med å lage et klimamål for 2030, inkludert deres maktgrunnlag, verdier og interesser vis-á-vis hverandre.

I kapittel fem presenteres den innsamlede empirien, med utgangspunkt i det skriftlige og det muntlige materialet, i en mer eller mindre kronologisk rekkefølge. Warszawa-toppmøtet på tampen av 2013 utløste starten på arbeidet med et norsk klimamål på nyåret 2014, et mål som skulle sendes inn i god tid før Paris-toppmøtet skulle finne sted i begynnelsen av desember 2015.

I sjette kapittel analyseres den innsamlede empirien i lys av de tre teoretiske rammeverkene og de ulike forventningene teoriene utleder. Kapittelet starter med en analyse av caset i seg selv, mens den innsamlede empirien deretter vil analyseres i lys av de tre teoretiske perspektivene hver for seg.

Til slutt følger en oppsummerende konklusjon, med spesielt vekt på de teoretiske bidragene og hvordan perspektivene sammen kan bidra til å forklare utfallet.

2 Teori

Kapittelet starter med en gjennomgang av de to klimapolitiske tilnærmingene som legges til grunn i beskrivelsen av mulige utfall når nasjonale klimamål skal utformes; en global kostnadseffektiv mot en nasjonal sektorspesifikk tilnærming. Mens de to klimapolitiske dimensjonene kan *beskrive* utfallet, bidrar de teoretiske perspektivene derimot med å *forklare* utfallet.

Rapporten kombinerer dermed tre teoretiske perspektiver, ett overnasjonalt, ett nasjonalt og ett aktørperspektiv. Det overnasjonale perspektivet er et empirisk verktøy som tar for seg hvordan de europeiske omgivelsene påvirker endring nasjonalt. Perspektivet er valgt fordi det er interessant at Norge har sett mot EU i utformingen av sitt eget nasjonale utslippsmål. De resterende perspektivene, historisk institusjonalisme og politisk entreprenørskap, bidrar til gjengjeld med å forklare hvorfor 2030-målet nettopp endte som en EU-løsning. Mens historisk institusjonalisme viser hvordan arven fra tidligere vedtak former beslutninger som tas i dag, og at innebygde strukturer gjør at dette nærmest skjer av seg selv, bidrar litteraturen om politisk entreprenørskap til å forklare hvordan aktører kan påvirke disse strukturene. Kombinasjonen av de teoretiske perspektivene gir altså et bredere perspektiv i identifikasjonen av hvilke mekanismer som påvirker nasjonale politiske beslutningsprosesser og bidrar på den måten også til en dypere caseforståelse.

Det er riktignok slik at nasjonal klimapolitikk både påvirkes av og utformes innenfor en global kontekst, noe som også kommer tydelig frem i caset. Ettersom rapportens siktemål er å forklare en nasjonal beslutningsprosess er de teoretiske verktøyene valgt i henhold til hvilke nasjonale faktorer som kan ha formet det klimapolitiske vedtaket som studeres. Hensikten er altså ikke å se på påvirkning den andre veien, fra det globale til det nasjonale, slik at nasjonale perspektiver er valgt fremfor et direkte internasjonalt perspektiv.

2.1 To klimapolitiske tilnærminger

Det finnes ulike måter å tilnærme seg klimapolitikk, og følgelig ulike måter å tenke på hva som er den mest legetime, så vel som den mest gjennomførbare, løsningen i klimapolitiske spørsmål. IPCC illustrerer i sin fjerde rapport tre ulike forståelser av hva som er den beste måten å utføre klimapolitikk på; (a) gjennom markedsmekanismer, (b) på en måte som minimerer sosiale kostnader eller (c) via teknologisk utvikling (Boasson 2015: 50-1). Underveis i rapporten vil de tre retningene sammenfattes til to tilnærminger for hvordan best mulig få til overgangen til et lavkarbonsamfunn slik at man unngår alvorlige klimaendringer; global kostnadseffektivitet på en side mot en mer nasjonal og sektorspesifikk tilnærming på motsatt side (Boasson 2013, CICERO 2017). De to dimensjonene deler det samme målet om reduserte globale klimagassutslipp, men skiller seg fra hverandre i synet på hva som er den beste løsningen for hvordan målet skal nås. Tilnærmingene styrker dermed argumentene til ulike aktører i den klimapolitiske debatten og baserer seg på forskjellige forståelser av klimautfordringen (Tellmann 2012).

Global kostnadseffektivitet

Den globale kostnadseffektive tilnærmingen tar utgangspunkt i at klimautfordringen er global slik at klimagassutslipp fører til konsekvenser uavhengig av geografiske grenser. De globale klimagassutslippene begrenser dermed et globalt kollektivt gode; nemlig atmosfæren. Den beste måten å løse et slikt globalt problem på må derfor også være innenfor globale rammer. Kyoto-protokollens ovenfra og ned-system har fulgt en slik oppskrift. En slik tilnærming baserer seg derfor på perspektivet om rasjonelle aktører som finnes innenfor internasjonal politikk; politiske aktører er

først og fremst opptatt av egen vinning og baserer derfor egne beslutninger på det som anses som det mest rasjonelle å gjøre (Dryzek 2013: 141).

Den markedsrettede delen av denne dimensjonen antar at kommersielle aktører besitter prefekt informasjon og på grunnlag av dette er i stand til å handle strategisk. Myndighetene bør derfor legge til rette for at investeringer i lavkarbonprosjekter ses på som det mest lønnsomme alternativet å velge (Boasson 2013: 10). Et annet trekk ved denne løsningen er at de klimapolitiske tiltakene som innebærer lavest mulig sosiale kostnader bør innføres først. Dette gjør at konvensjonelle industrier riktignok endrer seg i tråd med lavkarbon-idealet, men likevel på en måte som fører til minst mulig kostnader for den kollektive velferden. Det som anses som klimapolitisk ugunstig atferd, som for eksempel utslipp av CO_2, motvirkes derfor best ved økonomiske virkemidler. Dette kan være skattelegging av CO_2 eller ved å innføre et kvotesystem der man kan kjøpe og selge kvoter avhengig av hvor mye CO_2 som slippes ut (Boasson 2013: 10).

I klimasammenheng faller kostnadseffektive tiltak gjerne under betegnelsen fleksible mekanismer; mellomstatlig samarbeid om utslippskutt slik at kuttene koster så lite som mulig. Norge har gjerne støttet slike mekanismer basert på et argument om at en pris på karbon vil føre til reduserte utslipp som på sikt vil føre til teknologisk utvikling (Alstadheim 2010: 152-5). Ettersom klimaproblemet uansett anses som et eksternt problem oppstått som følge av rasjonelle handlinger, med forventning om at aktører alltid vil opptre rasjonelt i valget mellom ulike alternativer, så vil den beste fremgangsmåten være å ilegge CO_2-utslipp en pris (Tellmann 2012: 737). På den måten vil aktiviteten som koster minst til enhver tid velges og utslippene reduseres på en kostnadseffektiv måte.

I tråd med dette vil det å følge én konkret overordnet løsning være mer kostnadseffektivt fremfor å ha en rekke forskjellige mål rettet inn mot ulike sektorer og aktiviteter. Tilnærmingen om global kostnadseffektivitet sammenkobler dermed en markedsbasert tilnærming med et samfunnsøkonomisk fokus på å minimere sosiale kostnader.

Nasjonal sektorspesifikk

En tilnærming som går mer ut på nasjonale og sektorspesifikke tiltak tar utgangspunkt i at en global ovenfra og ned-tilnærming er vanskelig å gjennomføre. Nasjonalstatens suverenitet og egen evne til å finne frem til løsninger ses på som et gunstigere og et mer gjennomførbart alternativ. Teknologisk utvikling ilegges derfor mer vekt enn økonomiske kriterier (Boasson 2013: 11). En grønn omstilling av samfunnet avhenger derfor av kunnskap om de ulike sektorene det er mulig å redusere utslipp i, samt at det åpnes opp for innovative løsninger (Boasson 2015: 51). Det er snarere kvaliteten på de alternativene som finnes til den allerede eksisterende, men konvensjonelle og forurensende produksjonen, som avgjør hvilke mål og tiltak som er nødvendig for å få til utslippskutt. For at en nasjonal, sektorspesifikk klimapolitikk skal lykkes er man derfor avhengig av at det ligger til grunn en del offentlige reguleringer og subsidier. Dette skal sørge for langvarig stabilitet slik at kommersielle aktører kan investere det som er nødvendig av både tid og ressurser for å bedre den eksiterende teknologien og utvikle de gjeldende praksisene. En slik nasjonal innretning tilsier til gjengjeld lite rom for konkurranse og kostnadsminimering. Man antar her at industriell endring avhenger av teknologiske nyvinninger og at dette er noe myndighetene bør legge til rette for. Myndighetene vil derfor ha et slags overtak siden det er dem som bestemmer hvilke kriterier som skal være gjeldende og hvilke aktører eller industrier som skal motta økonomisk støtte (Boasson 2015: 52).

Mens den globale kostnadseffektivitetsdimensjonen legger vekt på utslippskutt på tvers av geografiske grenser, dreier den nasjonale sektorspesifikke dimensjonen seg mer om handling på nasjonalt nivå, innenfor spesifikke sektorer. Totalt sett skal de nasjonale målene oppfylle det overordnede globale målet. Dette henger sammen med den globale tilnærmingens fokus på at tiltakene som koster minst skal igangsettes først, mens markedsløsninger gjør at lavkarbonløsninger blir de mest konkurransedyktige. Den nasjonale tilnærmingen er til gjengjeld mer opptatt av å få til en forvandling av hele energisystemet (Boasson 2013: 11). Det er imidlertid viktig å merke seg at dette kun er idealtyper. Nasjonal klimapolitikk inneholder som regel elementer fra begge

dimensjonene. Selv om Norge i stor grad har en klimapolitikk i tråd med global kostnadseffektivitet, er det ikke slik at nasjonalt innrettede virkemidler er helt fraværende (Boasson & Lahn 2017).

Tabell 2.1 To klimapolitiske tilnærminger (CICERO 2017, tilpasset etter Boasson 2015: 51)

Type of approach **Components**	**Global cost efficiency** (Global kostnadseffektivitet)	**National sector specific** (Nasjonal sektorspesifikk)
Objective	Meeting global targets at minimum cost	Meeting national targets that in the aggregate will fulfill global targets
Dominant instrument characteristics	General economic measures, covering all sectors	Technology-specific and sector-specific, economic and administrative measures
Mode of coordination	Top-down steering by coercion	Bottom-up, networks, pledge and review, naming and shaming
Governmental measures	Market instruments. Cost-minimizing state aid. Minimize number of measures	Governmental industry development. Technology standards. Many measures

Mens forskjellen mellom en global, kostnadseffektiv og en nasjonal, sektorspesifikk måte å imøtegå klimautfordringen på kan ses på som to mulige måter å beskrive utfallet av Norges klimaforpliktelse for 2030, vil de teoretiske perspektivene i de neste avsnittene brukes for å forklare hvorfor Norges klimamål for 2030 ble som det ble.

2.2 Institusjonell teori

Institusjoner kan være årsaksbestemmende på den måten at det er avgjørende for både innholdet og utfallet av offentlige, politiske beslutningsprosesser (Hall & Taylor 1996). Det er altså de innebygde strukturene, og ikke utelukkende samspillet mellom enkeltaktørers interesser, som ligger til grunn for politiske beslutningsprosesser (Saurugger 2014: 79-80).

Institusjoner kan dermed defineres som følger: «Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life» (Scott 2014: 56). Scotts (2014) definisjon av institusjoner er dermed tredelt ved at den deles inn i en formell, en normativ og en kognitiv pilar. Underveis i teksten vil den normative og kognitive pilaren sammenfattes til en kulturell pilar vis-à-vis en formell pilar. Pilarene skiller seg fra hverandre ved at de indentifiserer ulike etterlevelsesmekanismer, baserer seg på ulike logikker og har ulike perspektiver på hva som anses som legitimt i forklaringen av hvorfor institusjonelle strukturer ofte legger atferdsmessige føringer og motvirker endringer (Scott 2014: 84). Hvis Norge blir med i den ikke-kvotepliktige sektoren av EUs klimapolitikk vil den formelle regelstrukturen på norsk klimapolitikk endres. Altså; institusjoner innskrenker og regulerer atferd (Scott 2014: 59). I andre tilfeller kan formelle institusjoner imidlertid føre til muligheter. Den normative siden av institusjonalisme går derimot på hvilke verdier den eksisterende strukturen hviler på og hva som anses som legitim fremgangsmåte (Scott 2014: 64). I klimasammenheng kan dette handle om hvorvidt det anses som normativt riktig å kutte utslipp nasjonalt eller om det like gjerne kan gjøres der det koster minst. Institusjoner har også et kognitivt aspekt ved seg; en ingeniør vil antagelig ha en annen forståelse av klimaproblemet, og hvordan best mulig løse dette, sammenlignet med en samfunnsøkonoms problemforståelse. Det betyr at for å forstå eller kunne forklare et politisk vedtak, så er det ikke nok å ta inn over seg de objektive forholdene vedtakene er utformet innenfor, man må også inkludere aktørens subjektive forståelse av de samme vedtakene (Scott 2014: 67). Et land som følger en global, kostnadseffektiv klimapolitikk vil derfor gjøre andre normative vurderinger og basere seg på andre tankesett i vurderingen av klimapolitiske virkemidler enn det et land som følger en nasjonal, sektorspesifikk klimapolitikk vil gjøre.

2.2.1 Europeisk påvirkning

Europeisering går grovt sett ut på hvordan institusjonelle ordninger i EU og EØS-land påvirker andre land. Mens europeisk integrasjonsteori søker å forklare EU-beslutninger og overføringen av beslutningsmakt fra nasjonalt til overnasjonalt nivå, går europeiseringslitteraturen mer inn på hvorfor ulike stater implementerer EU-reguleringer på ulike måter (Börzel & Risse 2003: 1, Börzel & Risse 2012a, Boasson 2015: 54). Europeisering kan derfor defineres som følger; «a process of institution-building at the European level in order to explore how this Europeanization process impacts upon the member states» (Börzel & Risse 2003: 3). Beslutningen om en innsatsfordeling for ikke-kvotepliktig sektor på EU-nivå kan derfor ses på som et eksempel på europeisk integrasjon, men idet beslutningen skal inn i nasjonal lovgivning oppstår europeisering. Videre omfatter ikke de europeiske omgivelsene kun EU i seg selv, men også EUs medlemsstater eller stater som på en annen måte er tilknyttet EU (Boasson 2015: 54). Dette perspektivet spør altså hvorvidt institusjonell endring på nasjonalt nivå kan spores tilbake til enten politisk formelle eller institusjonelle ordninger i de europeiske omgivelsene (Börzel & Risse 2012a: 3). Dette er spesielt interessant klimapolitisk. Ettersom EU ikke utviklet et klimapolitisk rammeverk før på 1990-tallet vet man også mindre om de europeiske omgivelsenes klimapolitiske innflytelse (Boasson 2015: 53). I tillegg har få land den samme tilknytningen til EU, med tanke på EØS-medlemskapet, som det Norge har.

Direkte eller indirekte påvirkning

EUs påvirkningsmulighet går enten ut på at autoritet overføres fra nasjonalt til overnasjonalt nivå eller som en følge av en mer horisontal prosess der statene lærer av hverandre. Mye av litteraturen tar imidlertid utgangspunkt i at nasjonal endring stammer fra EU, mens den vier mindre plass til at endring eller et ønske om endring noen ganger vel så gjerne skyldes interne faktorer innad i nasjonalstaten som eksterne faktorer i EU. Nasjonale faktorer kan derfor også være med på å hindre, så vel som å fremme implementering av EU-politikk (Boasson 2015: 54). Det er imidlertid sjelden at man tar til seg et EU-reglement uten at det på forhånd har oppstått et problem som må løses (Börzel & Risse 2012b: 196). Herfra kan man trekke en linje til Börzel & Risses (2012a: 5) diffusjonsbegrep: «Diffusion is conceived as a process through which ideas, normative standards, or – in our case – policies and institutions spread across time and space». Rapporten vil dermed basere seg på to ulike syn på europeisering; ett ovenfra og ned-perspektiv der påvirkningen skjer fordi EU har mye formell autoritet, og ett perspektiv der diffusjonen er mer internt drevet fordi den skjer gjennom lærings- og sosialiseringsprosesser.

Ovenfra og ned-perspektivet går ut på at en stat påvirkes direkte av de europeiske omgivelsene, for eksempel gjennom juridiske prosesser. Et eksempel på slik påvirkning kan være når EU-direktiver integreres inn i den nasjonale lovgivningen. Hvis ikke EU-reglene overholdes kan det få juridiske følger ved at man blir stilt for en domstol. Suverenitetsoverføringen skjer derfor fordi medlemsstaten ikke har noe annet valg. Hvis for eksempel EU har stor grad av autoritet og beslutningsmyndighet, nesten rådende, innenfor et bestemt felt har de også stor innflytelse for hvordan noe utformes nasjonalt. Enkeltaktørene vil dermed ha få alternative løsninger å ty til. For å ta et eksempel, sammenlignet med europeisk kvotehandel ses alternative løsninger som skattelegging av CO_2-utslipp, ikke nødvendigvis på som like attraktivt i europeisk sammenheng (Boasson 2015: 58). Til slutt vil det med tanke på Norges økonomiske integrering i EUs indre marked også være grunn til å tro at en felles utslippsforpliktelse med EU har kommet nettopp som følge av press fra EU-hold. Norges forslag om en samordning av klimamålet med EU vil ifølge dette perspektivet derfor ikke ha kommet som følge av et ønske om å gjøre som andre land rundt seg, men snarere som følge av et slags institusjonelt press fra EU-hold.

Som en kontrast til dette kan det også være at den institusjonelle påvirkningen skjer indirekte, med utgangspunkt i staten selv, som følge av en etterspørsel etter nye institusjonelle løsninger. Selv om EU ikke aktivt fremmer en konkret politisk modell, tar nasjonalstaten allikevel til seg en av EUs institusjonelle løsninger (Börzel & Risse 2012a: 5). I motsetning til den direkte påvirkningen skjer overføringen av suverenitet dermed fordi de europeiske omgivelsene i seg selv ses på som gunstig å

ta del i (Börzel & Risse 2003). Bakgrunnen for dette kan være at en stat ønsker å tilpasse seg EU for å opprettholde eget konkurransefortrinn eller for å løse et bestemt politisk problem. Land søker ikke nødvendigvis til enhver tid mot den mest rasjonelle løsningen på problemet, men ser mot EU nettopp fordi deres løsning anses som en legitim måte å gjøre det på (Börzel & Risse 2012b: 196).

Den indirekte påvirkningen berører dermed noe kulturelt; EUs formelle eller uformelle regler, normer eller «måte å gjøre noe på» institusjonaliseres inn i de nasjonale politiske strukturene (Boasson 2015: 56). Dette er i tråd med nyinstitusjonell litteratur som går ut på at jo mer en politisk løsning sprer seg, jo mer legitim vil denne måten å løse et politisk problem på være, og jo flere land som har tatt til seg en bestemt løsning, jo sterkere er presset for at andre land følger etter (Finnemore & Sikkink 1998, Boasson 2015: 57). Dette gjør at landene etterligner hverandre som følge av «peer pressure», økt konkurranse eller trender som foregår politisk, noe som i motsetning til den direkte påvirkningen tilsier stort nasjonalt spillerom (Finnemore & Sikkink 1998: 903, Boasson 2015). EU kan dermed ses på som løsningen på integrering inn i de regionale omgivelsene (Börzel & Risse 2012b: 196).

Innenfor den indirekte påvirkningsformen er det dermed mulig å skille mellom europeisering som skjer instrumentelt; at aktører opptrer nyttemaksimerende og tar valg i tråd med en beregning av de relative kostnadene vis-á-vis nytten (logic of consequences), eller europeisering som skjer normativt; at aktører opptrer som regelfølgere som gjør det som anses riktig, for eksempel som følge av sosialiseringsprosesser (logic of appropriateness) (Börzel & Risse 2012a: 5) Fra et slikt perspektiv har ikke Norges forslag om en felles utslippsforpliktelse med EU kommet på grunn av et direkte påvirkning fra EU, men fordi Norge har sett at EUs politiske ordning har fungert og derfor ønsker å gjøre som landene rundt seg.

Forventninger fra et europeiseringsperspektiv

Perspektivet spør hvorvidt institusjonell endring på nasjonalt nivå kan spores tilbake til EU og europeiske land. Den teoretiske forventningen er at europeisk påvirkning enten forgår *direkte* gjennom EUs strukturelle maktinnflytelse eller *indirekte* gjennom ulike former for sosialiseringsprosesser. Påvirkningen kan dermed skje *ovenfra og ned* (fra EU til nasjonalstaten) eller *nedenfra og opp* (fra nasjonalstaten til EU). Hvis påvirkningen skjer nedenfra og opp kan det skyldes *normative* årsaker (for eksempel at EU ses på som en legitim aktør) eller *instrumentelle* årsaker (for eksempel at EU byr på en mulighet).

Forventning 1*: Norges forslag om en felles utslippsforpliktelse med EU kom som følge av direkte institusjonell påvirkning fra EU.*

Forventning 2: *Norges forslag om en felles utslippsforpliktelse med EU kom som følge av et ønske om å gjøre som landene rundt seg*.

2.2.2 Historisk institusjonalisme

Institusjonell teori legger som sagt vekt på betydningen av politiske institusjoner i forståelsen og forklaringen av politiske utfall (Hall & Taylor 1996). Historisk institusjonalisme skiller seg fra andre institusjonelle perspektiver i sin teoretisering av tid, og at handling forklares innenfor et langt tidsperspektiv. Ulike aktører og deres politiske interesser plasseres derfor innenfor en tidsavgrenset, men historisk kontekst, og siden det er strukturene som driver aktørene, vil deres rolle heller ikke være noe annet enn å gjøre det som forventes av dem (Pierson 2004: 2). Dette betyr at institusjoner i dag må ses på som en del av historiske prosesser med utgangspunkt i beslutninger tatt for lenge siden (Thelen 1999: 382), slik at det ikke bare er verdien av en variabel som er av betydning, men også i hvilken rekkefølge variablene faktisk har inntruffet (Pierson 2000a: 251).

Stiavhengighet

Et sentralt begrep innenfor historisk institusjonalisme er stiavhengighet, altså at valg tatt på et tidligere tidspunkt påvirker fremtidige valg. Institusjoner som har eksistert i mange år forventes dermed å skyve den politiske utviklingen mot en bestemt retning slik at mulighetene for å gjøre endringer eller bevege seg over på alternative stier på sikt begrenses (Hall & Taylor 1996: 941, Pierson 2004: 133). Arven fra tidligere politiske beslutninger, enten de er formelle eller kulturelle, er dermed med på å forme karakteren og utfallet når politiske beslutninger skal tas senere (Scott 2014: 39). En formell sti innebærer at tidligere vedtak påvirker beslutninger som tas i dag fordi de tidligere vedtakene har gitt noen aktører mer formell og regulativ makt, i form av autoritet og informasjonskontroll, fremfor andre. En kulturell sti innebærer at tidligere vedtak har ført til at noen måter å tenke på har endt med å dominere fremfor andre (Scott 2014). Historisk institusjonalisme-litteraturen har vanligvis lagt mer vekt på formelle stibærere fremfor kulturelle stibærere (Pierson 2004). Rapporten argumenterer derfor for, i tråd med Culpepper (2008), at tidligere vedtak også kan føre til at enkelte måter å tenke på, og enkelte normative verdier, får forrang fremfor alternative verdier og tenkemåter når andre vedtak skal utformes på senere tidspunkter.

Den formative fasen og selvforsterkende prosesser

Når man studerer stiavhengighet må man først identifisere årsaken til at en sti oppstod og hvilke mekanismer som gjør at den samme stien fortsetter (Pierson 2000b: 80). Litteraturen viser i den forbindelse til *critical junctures*, formative knekkpunkter med betydelig institusjonell endring som gjør at den historiske utviklingen beveger seg over i en annen retning enn den man til da har sett (Hall & Taylor 1996: 942). To aspekter må være til stede for at noe skal kunne kalles et *critical juncture*: 1) «they are choice points when a particular option is adopted from among two or more alternatives», og 2) «once a particular option is adopted, it becomes progressively more difficult to return to the initial point where multiple alternatives were still available» (Mahoney 2001: 113). Dette innebærer at de aktuelle aktørene, i løpet av en kort periode, står overfor flere aktuelle valgmuligheter enn til vanlig og at valget som til slutt tas utløser en stiavhengig prosess som begrenser fremtidige handlingsvalg (Pierson 2004: 135, Capoccia & Kelemen 2007: 348). Den formative fasens knekkpunkt som gjør at stien beveger seg over i en ny retning kan for eksempel tas av innflytelsesrike aktører som benytter seg av et slags mulighetsvindu (Kingdon 2003), noe det teoretiske perspektivet om politisk entreprenørskap vil komme tilbake til.

Et slikt knekkpunkt genererer derfor til det litteraturen kaller selvforsterkende prosesser (Thelen 1999: 392-94, Pierson 2000a). Mens formative knekkpunkter fører til at nye selvforsterkendeprosessmekanismer oppstår, bidrar de selvforsterkende mekanismene til å reprodusere institusjonene som ble opprettet i den formative fasen slik at de holder seg innenfor en bestemt sti. Det er mulig å identifisere minst to mekanismer som fører til selvforsterkende prosesser. Selvforsterkende prosesser kan for det første fungere funksjonelt; med én gang en institusjon er på plass vil aktører tilpasse egne strategier på en måte som både reflekterer og reproduserer systemets innebygde logikk (Thelen 1999: 392, Saurugger 2014: 93). Organisasjoner som har investert ressurser, for eksempel i form av tid eller penger, eller på en eller annen måte har interesse av institusjonens opprettholdelse, fordi noe annet innebærer ekstra kostnader, vil dermed bidra til institusjonell stabilitet. Den andre selvforsterkende mekanismen har med institusjonenes fordelende

effekt å gjøre. Institusjoner er ikke nøytrale, men reflekterer og reproduserer den rådende maktfordelingen i samfunnet. Dette innebærer at selvforsterkende prosesser innenfor en politisk ordning bidrar til å skape muligheter for noen, men til gjengjeld begrenser mulighetsrommet for andre, noe som fører til at noen politiske felter dominerer fremfor andre (Thelen 1999: 394). Dette forklares med at de relative gevinstene ved å fortsette langs den samme stien, sammenlignet med alternative løsninger, øker over tid (Pierson 2000a: 252). På den måten kan en eksisterende institusjon faktisk ha oppstått som følge av en tidligere politisk konflikt (Thelen 1999: 388), og så lenge en stiavhengig institusjon ikke er nøytral, men fremhever visse grupperinger fremfor andre, kan en sti allikevel være stabil til tross for at rasjonelle ønsker om endring er tilstede (Mahoney 2001: 114). Institusjoner strukturerer altså maktfordelingen ujevnt på tvers av grupper, noe som på sikt fører til at visse grupper, og dermed visse politiske strukturer, får forrang fremfor andre (Hall & Taylor 1996: 941). Dette åpner opp for at en institusjon kan utvikle seg på en måte som var umulig å forutse på tidspunktet da institusjonen ble etablert (Hall & Taylor 1996: 938). Selv om Norge har vedtatt at klimamålet for 2030 skal gjennomføres sammen med EU, er riktignok ikke EUs reglement for den samme perioden vedtatt, noe som tenkelig kan føre til et annet resultat enn først antatt.

Institusjonell endring

Selvforsterkende mekanismer tilsier riktignok stor grad av politisk stabilitet, men hvis dette hadde vært den eneste forklaringsfaktoren ville institusjoner hatt en fullstendig deterministisk funksjon. Institusjonell utvikling forekommer, men den foregår gradvis og innenfor den etablerte stien (Thelen 1999: 398, Pierson 2004: 52).

Eksisterende institusjonelle rammeverk kan for eksempel utfordres av endringer i de politiske omgivelsene (Thelen 1999: 398, Saurugger 2014: 93). Dette er fordi stiavhengighet ikke skjer isolert, men er avhengig av omgivelsene rundt: «Where the context is changing, those who are invested in particular institutions re-evaluate their interests in light of these changes» (Thelen 1999: 396). I 2008 inngikk for eksempel Stortinget et kompromiss mellom nasjonale og utenlandske utslippskutt, noe som fra et institusjonelt perspektiv kan føre til ulike oppfatninger om den institusjonelle gjennomføringen (Streeck & Thelen 2005: 27). Slike institusjonelle kompromisser kan til slutt føre til gradvis institusjonell endring, for eksempel via reformer eller revideringer av den eksisterende institusjonen, som over tid vil erstatte det gamle systemet.

Videre er ikke forholdet mellom institusjoner og aktører nødvendigvis et enveisforhold der aktørene begrenses av strukturene de opererer innenfor. Politiske institusjoner er snarere «object of ongoing skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals» (Streeck & Thelen 2005: 19). Selvforsterkende mekanismer alene er heller ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å opprettholde en institusjons stabilitet. Noen ganger må en institusjons stabilitet aktivt vedlikeholdes i form av justeringer eller reforhandlinger (Streeck & Thelen 2005: 24). Kontekstuelle endringer kan dermed styrke eller svekke de selvforsterkende prosessene: «Institutions continue to evolve in response to changing environmental conditions and ongoing political maneuvering but in ways that are constrained by past trajectories» (Thelen 1999: 387).

Institusjonell stabilitet henger på den måten sammen med institusjonell endring; ettersom endringen skjer på en stiavhengig måte, er man nødt til å forstå hvorfor noen institusjoner holder seg stabile over tid for samtidig å kunne forstå en institusjonell endring. Det vil si at institusjonell stabilitet og institusjonell endring ikke er to atskilte analytiske verktøy; for å kunne forstå politisk endring forutsettes derimot en analyse av hvilke mekanismer som har reprodusert de tidligere mønstrene (Thelen 1999: 399).

Forventninger fra et historisk perspektiv

Fra et historisk institusjonalistisk perspektiv vil forventningen være stabilitet, i det minste motstand mot endring. Hvis endring oppstår, vil endringen foregå gradvis, og dermed fortsatt være forårsaket av avgjørelser tatt i den formative fasen og utgjøre en del av den etablerte stien. Aktører opptrer derfor ikke uavhengig, men er snarere en del av de historiske strukturene.

En *formativ fase* kan identifiseres som en kort periode der det foreligger et begrenset antall valgalternativer rettet mot et politisk område tatt av aktører som var spesielt innflytelsesrike i akkurat denne perioden. Den formative fasen gjøres stabil gjennom ulike *selvforsterkende mekanismer*, enten som følge av investerte ressurser i den opprettede institusjonen eller fordi noen aktører eller organisasjoners innflytelse går på bekostning av andres innflytelse. Når avgjørelser tatt i den formative fasen reproduseres gjennom selvforsterkende mekanismer oppstår *stiavhengighet*, det vil si at en avgjørelse tatt i dag er en konsekvens av avgjørelser tatt i den formative fasen. Avgjørelser tatt i den formative fasen kan føre til *formelle stier* (for eksempel ved at noen aktører har fått mer regulativ makt) og/eller *kulturelle stier* (for eksempel ved at noen måter å tenke på har blitt dominerende).

Forventning 3: *Norges forslag om en felles utslippsforpliktelse med EU kom som følge av at tidligere klimapolitiske vedtak har begrenset Norges kapasitet til å ta nasjonale utslippskutt*.

Forventing 4: *Norges forslag om en felles utslippsforpliktelse med EU kom som følge av en kulturell forståelse av klimautfordringen som gjorde det naturlig å knytte seg til EU*.

2.3 Politisk entreprenørskap

Litteraturen om politisk entreprenørskap sier noe om hvordan noen aktører er bedre til å påvirke politiske beslutningsprosesser enn andre. En politisk entreprenør vil derfor være en aktør som med hensikt, ved å gjøre noe utenom det vanlige, forsøker å påvirke politiske beslutningsprosesser. Dette kan være fordi de enten har en nyskapende idé som de ønsker å fremme eller det kan være at de bruker beslutningsprosesser på en strategisk måte for å fremme en politisk sak. Politisk entreprenørskap kan derfor defineres som følger: «To induce authoritative political decisions that would not otherwise occur» (Moravcsik 1999: 271). Fokuset underveis i denne rapporten vil være på handlingene de potensielle entreprenørene utfører, fremfor aktørenes karaktertrekk, noe som gjør det enklere å knytte litteraturen om politisk entreprenørskap til den øvrige statsvitenskapelige litteraturen. Handlingene man er på utkikk etter kan derfor klassifiseres som «acts aimed at enhancing policy influence by altering distribution of authority and information, and/or altering norms and cognitive frameworks, worldviews or institutional logics» (Boasson & Wettestad 2014: 405).

De politiske entreprenørene har imidlertid det til felles at de er dyktige til å identifisere og utnytte de mulighetene som oppstår slik at de kan øke egen innflytelse (Kingdon 2003: 165). Aktører som ikke gjør noe annet enn det de ellers ville gjort til vanlig, altså kun utfører sin egen jobb, kan knapt anses som politiske entreprenører, slik at politisk entreprenørskap på den måten har et kreativt aspekt ved seg (Boasson & Huitema 2017: 2). I nyinstitusjonalistisk teori argumenteres det for at entreprenørskap er mest betydelig i svake institusjonelle settinger, ved institusjonelle konflikter eller i kriser (Boasson & Huitema 2017: 20). Mye av politisk entreprenørskap-litteraturen tar imidlertid utgangspunkt i at politisk entreprenørskap utøves med hensikt om å endre status quo. Rapporten argumenterer derimot for at politiske entreprenørskap også forekommer for å bevare tingene slik de er (Boasson & Huitema 2017: 6-7). Nye ideer vil uansett alltid på en eller annen måte være preget av eksisterende ideer eller praksiser (Boasson & Wettestad 2014: 404).

Strukturell og kulturell entreprenørskap

Som en parallell til Scotts (2014) distinksjon mellom formelle og kulturelle institusjoner kan man innenfor politisk entreprenørskap skille mellom handlinger som søker å endre strukturelle hindringer og handlinger som forsøker å endre rådende normer og kognitive rammeverk (Boasson & Huitema 2017: 13). Men mens Scott sier noe om hva en institusjon består av og er formet av, forsøker politisk entreprenørskap å si noe om hvordan enkeltaktører kan påvirke de institusjonelle strukturene.

Strukturell entreprenørskap utøves ved at aktørene forsøker å endre «the distribution of authority and information concerning the political issue in question» (Boasson & Wettestad 2014: 405). Den strukturelle formen for entreprenørskap utøves gjerne gjennom lobbyisme, forhandlinger, nettverksbygging eller ved å koble sammen saksområder. Den endelige hensikten er å endre «the rules of the game» for slik å øke egen innflytelse i den politiske beslutningsprosessen.

Kulturell entreprenørskap refererer derimot til aktiviteter som har til hensikt å endre de rådende normene og etablerte måtene å tenke på. En spesifikk teknikk for å utøve institusjonell entreprenørskap er ved å ramme inn, i litteraturen kalt *framing*, den politiske saken på en bestemt måte, det vil si å definere, identifisere eller presentere spesifikke politiske problemer eller løsningsalternativer på en annerledes måte enn før (Boasson & Wettestad 2014: 405). Eller sagt på en annen måte «how to package a preexisting set of ideas to win more adherents to one's position» (Mheta 2011: 33). En måte å gjøre dette på er å fremstille politiske saker på ulike måter avhengig av hvem som utgjør publikumet (Mheta 2011: 37). Det er som sagt rimelig å tro at ingeniører har en annen forståelse av klimaproblemet enn det samfunnsøkonomer har. Å tilpasse seg andres perspektiver, for eksempel ved å appellere til andres identitet eller interesser, kan derfor gjøre det enklere å overtale andre til å samarbeide (Finnemore & Sikkink 1998: 893, Fligstein 2001: 106, Boasson 2015: 68). Innrammingen kan også benyttes ved å knytte ens definisjon av det politiske problemet opp mot en utbredt og akseptert verdi eller ved å fremstille den politiske løsningen slik at den stemmer overens med den fremstillingen som dominerer i media eller i den offentlige debatten (Finnemore & Sikkink 1998: 897, Mheta 2011: 36-7). Politisk entreprenørskap dreier seg imidlertid ikke bare om tilpasning. Andre ganger kan det også handle om å endre beslutningstakeres preferanser, normative verdier eller måter å tenke på (Boasson & Huitema 2017: 17).

Som vi har sett vil de eksterne omgivelsene, for eksempel det internasjonale klimaregimet eller EUs klimarammeverk, på en eller annen måte alltid påvirke nasjonal klimapolitikk (Oberthür 2006). En nasjonal entreprenører kan derfor bruke den internasjonale konteksten kreativt for på den måten tilpasse dette i tråd med sine egne preferanser (Fligstein & McAdam 2012: 28, Boasson 2015: 62, 71-3, Hermansen 2015). En måte å gjøre dette på er å vise til normer eller trender internasjonalt, for eksempel i EU, for å legitimere egen politikk eller for å styrke egne argumenter i den nasjonale debatten (Finnemore & Sikkink 1998: 893). Norske aktører viste for eksempel aktivt til det ambisiøse ved EUs klimamål da Norge skulle finne ut hvilket nivå de skulle legge seg på (Aftenposten 2014, Dagsavisen 2014). Det vil si at politisk entreprenørskap enten kan benyttes ved å ta tak i internasjonale endringsprosesser for å fremme disse nasjonalt eller, avhengig av fremstillingen, ved å aktivt motvirke påvirkning utenfra. Den endelige hensikten er uansett å øke egen innflytelse knyttet til et politisk saksområde eller beslutningsprosess.

Forventninger fra et politisk entreprenørskap-perspektiv

Politiske entreprenører identifiseres som *en aktør* eller en *gruppe aktører*. Disse aktørene har gjort noe *utenom det vanlige* for å løse det som oppfattes som et *politisk problem. Handlingene* kan utøves enten ved å påvirke fordelingen av autoritet og informasjonskontroll (strukturell entreprenørskap) eller ved å påvirke dominerende normer eller tenkemåter (kulturell entreprenørskap) knyttet til den politiske saken. Den politiske saken i dette tilfellet er norsk klimapolitikk. Den politiske løsningen kan deretter *fremstilles* eller *defineres* på ulike måter, avhengig av hva som anses som legitimt i omgivelsene eller hvem som anses som publikumet (framing).

Forventning 5: *En aktør eller en gruppe aktører forsøkte å forskyve fordelingen av informasjon og autoritet på en strategisk måte som ga dem økt innflytelse (strukturell entreprenørskap).*

Forventning 6: *En aktør eller en gruppe aktører forsøkte å påvirke de rådende normene og tenkemåtene knyttet til norsk klimapolitikk for å øke egen innflytelse (kulturell entreprenørskap).*

3 Metode

Metodekapittelet presenterer hvilken metode som har blitt brukt for å kunne svare på problemstillingen, hvilke metodiske vurderinger som har blitt gjort underveis, og hvordan data har blitt samlet inn og til slutt bearbeidet. Datamaterialet baseres på en kombinasjon av intervjuer, offentlige dokumenter og historiske kilder.

3.1 Metodevalg

Problemstillingen; *Hva kan forklare regjeringens forslag om å knytte seg til EUs klimamål for 2030*, svares på via en kvalitativ casestudie. Et casestudie kan defineres som «the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases» (Gerring 2007: 20). Et enkeltstående case kjennetegnes av at det består av få enheter, mange variabler og tar for seg et begrenset tidsrom (Gerring 2007: 19). Det kvalitative casestudiet søker derfor å komme i dybden av et case ved å identifisere de kausale mekanismene som binder årsak sammen med virkning (George & Bennett 2005: 21). Metodevalget henger derfor sammen med rapportens siktemål; å komme i dybden på et spesifikt case, den politiske beslutningsprosessen knyttet til Norges klimamål for 2030, og hvorfor det ble som det ble i det aktuelle tilfellet, en EU-løsning.

Valg av case og grunnlag for generalisering

Ved å gjøre en kvalitativ casestudie kan caset observeres på et visst tidspunkt med hensikt om å utvikle og teste historiske forklaringer som kan generaliseres til andre case (George & Bennett 2005: 5). For å kunne trekke generelle slutninger om større samfunnsmessige sammenhenger er det derfor viktig å være bevisst på hva slags klasse fenomener det utvalgte caset er et fenomen av (George & Bennett 2005: 18). Dette forutsetter en godt definert problemstilling som følges opp av en plausibel forskningsstrategi.

Casets generaliserbarhet økes videre gjennom strategisk valg av case. Caset bør derfor velges etter hvorvidt det er mest sannsynlig eller minst sannsynlig å stemme overens med en teoretisk antagelse (George & Bennett 2005: 121), eller sagt på en annen måte, mest sannsynlig eller minst sannsynlig «to exhibit a given outcome» (Gerring 2007: 89). På den måten kan mekanismene som binder forklaringsfaktorene sammen med utfallet identifiseres. Caset i dette tilfellet kan derimot karakteriseres som empirisk komplekst og tar for seg noe ingen land tidligere har gjort, og kan derfor defineres som et ekstremt case, i den forstand at caset består av uvanlige verdier. Det er dermed det unike ved caset som gjør caset til et interessant tilfelle å studere, ikke hvorvidt casets verdier er positive eller negative sammenlignet med det fenomenet som studeres (Gerring 2007: 102). Siden fenomener ofte er «defined by their extremes, that is, their ideal types» (Gerring 2007: 101), kan et ekstremt case allikevel bidra til å forstå generelle mønstre (Gerring 2007: 89).

Rapporten utgjør med det et enkeltstående casestudie der caset er knyttet til forhandlingene som ledet frem mot beslutningen om Norges klimamål for 2030. Beslutningsprosessen, som caset utgjør, kan derfor være et case av utformingen av nasjonale klimamål, det vil si INDCene hvert enkelt land skulle sende inn til FN innen mars 2015, og hvilke nasjonale faktorer som former disse. Mens klimamålene under Kyoto-protokollen ble bestemt på overnasjonalt nivå, har landende mye større frihet til å utforme klimamålene under Paris-avtalen. Hvert enkelt land har for eksempel mulighet til å være ambisiøse i sin fastsettelse av Paris-avtalens nasjonale klimamål, men det er heller ingenting i veien for å utforme en uklar INDC. Det nasjonale spillerommet kan tenkelig gjøre det vanskeligere

for FN å vurdere hvorvidt det enkelte land har overholdt sitt eget klimamål. I den sammenheng er Norge, som har hatt en nasjonal klimapolitikk helt siden 1989, et interessant case å studere. Til sammenligning startet en del andre land, deriblant EU, på alvor å utvikle sin klimapolitikk rundt 2005 (Boasson & Wettestad 2013). Det unike ved dette caset er imidlertid at Norge velger en retning på det nasjonale klimamålet som ingen andre land har gjort tidligere. Slikt sett kan caset også generaliseres til andre nasjonale beslutningsprosesser knyttet til utformingen av INDCer og dermed også kunne si noe generelt om nasjonal klimapolitikk.

I tillegg kan caset være et eksempel på et tilfelle der økt europeisering ender opp som løsningen når alle andre forhold tilsier noe annet. Norge, som et utenforland i EU-sammenheng, velger altså tettere tilknytning på et tidspunkt hvor andre aktører ser ut til å trekke seg unna. Det faktum at Norge velger et klimamål som innebærer å avgi suverenitet til et overnasjonalt nivå kan dermed både si noe om kompleksiteten ved klima som et politisk felt, men også noe om under hvilke forhold staten ser til EU for å løse et nasjonalt problem. For å komme frem til en grundigere case-forklaring har en kombinasjon av flere teorier blitt valgt (George & Bennett 2005: 111).

Prosessporing

Siden problemstillingen stiller spørsmål ved hvorvidt arven fra tidligere politiske vedtak var utslagsgivende for det endelige resultatet benyttes prosessporing; en strategi innenfor casestudier som sporer hvilke mekanismer som binder de kausale faktorene sammen med utfallet (George & Bennett 2005: 32). Prosessporing følger derfor en gitt prosess over tid med fokus på de mange leddene som førte til et bestemt utfall. I likhet med kvantitative studiers ønske om å finne ut hvordan X → Y, er prosessporingens formål også å undersøke hvordan X → Y, men gjennom A, B, C. Rekken av observasjoner er ikke nødvendigvis sammenlignbare, men er vel så viktige for å forklare det endelige utfallet. For å trekke en linje til akkurat dette caset; Finansdepartementet og Fremskrittspartiets interesser og motiver kan ikke nødvendigvis sammenlignes direkte, men deres interesser og motiver har fortsatt vært relevant for å studere utfallet, nemlig EU-løsningen. Sammen bidrar variablene uansett til en dypere caseforståelse. Mens empirikapittelet tar for seg den kronologiske historien som ledet frem til det endelige utfallet, der ulike perspektiver kartlegges og veies opp mot hverandre, bidrar bakgrunnskapittelet med å si noe om hvorfor Norge har kommet frem til det som kartlegges i empirikapittelet. Den omfattende innsamlingen av bakgrunnsempiri er gjort for å kunne gi et mer stødig grunnlag i forklaringen av problemstillingens utfall. Prosessporingen har til slutt bidratt med å identifisere hvilke faktorer som har vært de mest avgjørende og hvilke faktorer som har vært mindre avgjørende for det endelige utfallet (Gerring 2007: 184).

3.2 Datainnsamling

Hvilke empiriske observasjoner som finnes og hvilke slutninger en kan trekke fra det empiriske materialet er avhengig av hva slags kildemateriale som er tilgjengelig. Hensikten med det innsamlede datamaterialet har vært å danne seg tilstrekkelig empirisk grunnlag for å kunne trekke slutninger fra det som har vært observerbart i det empiriske materialet til det som har vært hensikten å forklare (King, Keohane & Verba 1994). For å gjøre sporingen av sammenhengen mellom årsak og virkning mer robust kombineres derfor flere empiriske kilder, det vil si intervjuer, offentlige dokumenter, historiske kilder og medieartikler – såkalt kildetriangulering. En kombinasjon av flere kilder er også med på å imøtekomme potensielle fallgruver i kildegrunnlaget (Beyers, Braun, Marshall & de Bruycker 2014: 177). Informasjon fra de skiftelige og muntlige kildene har til slutt blitt sammenlignet og vurdert opp mot hverandre for på den måten kunne etablere et velfundert hendelsesmønster. Dette har gjort det mulig å avdekke viktige hendelser i selve prosessen, samt de ulike aktørenes holdninger, innflytelse og oppfatninger av prosessen.

Ettersom beslutningsprosessen som er studert er relativt ny, og regjeringen som tok beslutningen fortsatt har regjeringsmakt, har dette ført til begrensninger på datamaterialet. Spesielt med tanke på de muntlige kildene har det vært viktig å være oppmerksom på at informantene kan ha hatt som

motiv å skjule de faktiske drivkreftene bak beslutningen. For å vurdere hva disse kildene faktisk gir utrykk for har det derfor vært av betydning å være klar over hvem vedkommende henvendte seg til i det aktuelle tilfellet, med hvilken hensikt og under hvilke forhold (George & Bennett 2005: 100).

Skiftelige kilder

Rapporten baserer seg på et bredt spekter av skriftlig datamateriale. Blant de benyttede primærkildene finnes stortingsmeldinger, stortingsdebatter, lovverk, partiprogrammer, medieartikler og andre offentlig publiserte dokumenter. Bakgrunnskapittelet viser i tillegg til en del sekundærkilder. Hensikt med bakgrunnskapittelet har ikke kun vært å si noe kontekstuelt om caset, men også for å aktivt kunne bruke det i caseanalysen.

Ettersom rapporten har et historisk perspektiv er de viktigste offentlige politiske dokumentene om norsk klimapolitikk fra tidlig 1990-tall og frem til i dag analysert og sammenlignet. Kapittel fire refererer til en del akademiske artikler som tar for seg ulike aspekter ved norsk klimapolitisk historie. Denne litteraturen har gjort det enklere å spore opp de viktigste klimapolitiske dokumentene, samt sørge for at viktige dokumenter ikke er glemt.

I tillegg har de politiske partiene, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti, sine stortingsprogrammer i samme tidsperiode systematisk blitt gjennomgått og sammenlignet. Fremskrittspartiet og Kristelig folkepartis tidligere partiprogrammer ligger imidlertid ikke tilgjengelig på nett. Dette har blitt kompensert med analyser av uttalelser gjort andre steder i samme periode, for eksempel under stortingsdebatter eller i mediesammenheng. Dette har bidratt til å spore utviklingen i partienes klimapolitiske standpunkter, samtidig som det danner et bilde av skillelinjene i norsk klimapolitisk debatt for øvrig. Fokuset har derfor vært på partienes klimapolitiske standpunkter, slik de kommer til uttrykk i partiprogrammene, over tid.

Enkelte avisartikler finnes også blant kildematerialet. Avisartiklene er valgt for å få innsikt i den offentlige konteksten klimamålet for 2030, så vel som andre klimapolitiske beslutninger, har blitt tatt innenfor. Dette gir også et bilde av den konteksten de offentlige dokumentene har blitt utarbeidet innenfor (George & Bennett 2005: 97). Siden den offentlige debatten ikke kommer like godt til uttrykk i de offentlige dokumentene har medieartikler vært nyttig for å vise hvordan den norske klimapolitiske debatten har utviklet seg. Artiklene har imidlertid ikke blitt valgt systematisk, men snarere med den hensikt å tegne et bilde av den offentlige debatten, og dermed de offentlige forventningene, i forkant av offentliggjøringen av Norges klimamål for 2030.

Majoriteten av de skriftlige kildene er offentlig tilgjengelige, noe som sørger for etterprøvbarhet. Enkelte dokumenter er imidlertid anskaffet som følge av søk i offentlige journaler. Dette gjelder tre dokumenter: EU-delegasjonen (2015), European Commission (2015) og Klima- og miljødepartementet (2015). Disse kildene er derfor referert til på en måte som skal gjøre de enkelt å spore opp. Dokumentene har uansett sørget for innsikt i den interne beslutningsprosessen som ikke nødvendigvis har vært så enkelt å få tak på gjennom intervjuene og de offentlige dokumentene. Referansen CICERO (2017), som de ulike klimapolitiske tilnærmingene i tabell 2.1 er hentet fra, refererer til en søknad på et forskningsprosjekt CICERO har sendt til forskningsrådet (Forskningsrådet 2017).

Enkelte steder trekkes det inn dokumenter som har blitt publisert eller uttalelser som har kommet i etterkant av tidsperioden som studeres. Disse kildene brukes ikke direkte til å svare på problemstillingen, men snarere for å øke forståelsen av temaets omfang.

Det er viktig å påpeke at det har vært begrenset med tilgjengelige skriftlige kilder fra den interne politiske prosessen og siden beslutningen er såpass ny i tid finnes det heller ikke så mange offentlige dokumenter om saken. Det er i størst mulig grad blitt gjort forsøk på å supplere de muntlige kildene med skriftlige referanser, men som følge av skjevheten i det nevnte informasjonsgrunnlaget har ikke dette alltid latt seg gjøre. Dette øker sannsynligheten for at viktige aspekter ved caset ikke er fanget opp. For å imøtegå dette har det vært avgjørende med en nøye redegjørelse av den metodiske fremgangsmåten, samt at de mulige metodiske begrensningene gjøres rede for. Til tross for at saken er relativt ny og de mulige begrensningene dette potensielt får for

informasjonsgrunnlaget er beslutningsprosessen knyttet til Norges klimamål likevel en politisk prosess det er viktig å få innsikt i. Skjevheten i informasjonsgrunnlaget åpner imidlertid opp for ytterligere forskning om temaet på et senere tidspunkt.

Semistrukturerte intervjuer

De skriftlige kildene kombineres med kvalitative intervjuer, noe som kan være med på å styrke validiteten på et datamateriale som i utgangspunktet ikke er så enkelt tilgjengelig. Mens de offentlige dokumentene har bidratt til forståelsen av innholdet i den politiske beslutningen, har intervjuene bidratt til informasjon om de mer uformelle delene av beslutningsprosessen, som for eksempel de ulike aktørenes politiske forståelse av det politiske vedtaket, uenighetene som preget beslutningsprosessen, hvilke aktører som var enige og hvem som ikke var det. Offentlige dokumenter alene kan for eksempel i mindre grad si noe om hvilke deler av en politisk beslutning som var viktig for hvilken aktør (Beyers et al 2014: 176). På bakgrunn av dette har semistrukturert intervjumetode blitt valgt slik at informantene har kunnet snakke mest mulig fritt, noe som har gjort det enklere å fange opp ulike holdninger og oppfatninger om hva som faktisk har skjedd - faktorer som har vært viktig for å komme til bunns i problemstillingen, men som ikke nødvendigvis kommer til uttrykk i de offentlige dokumentene.

Rapporten baserer seg på ti intervjuer utført i perioden november 2016 til mars 2017. Eliteintervjuer ble brukt ettersom det var behov for data fra aktørene som deltok i prosessen som ledet frem til EU-beslutningen. Informantene ble plukket ut på grunnlag av deres kunnskap om temaet og involvering i den politiske beslutningsprosessen. Blant informantene finnes representanter fra både regjeringen, Stortinget og fra embetsverket i den perioden som studeres. Noen har fortsatt samme stilling, mens andre har gått over i nye stillinger. Det er tenkelig at informantene som fortsatt sitter i samme posisjon ikke har hatt mulighet til å snakke like fritt som det informantene som har gått over i nye posisjoner har hatt mulighet til å gjøre. Informantene som representerte regjeringen var også mer tilbøyelige til å si «det kan jeg ikke svare på», til tross for løfter om anonymitet, enn det de resterende informantene var. I tillegg er det gjort intervjuer av representanter utenfor norsk politikk, men som allikevel har mye kunnskap om saken, og som derfor kan tenkes å ha bidratt med ytterligere innsikt. Flere av informantene ble spurt om hvilke andre informanter det kan være aktuelt å snakke med, noe som gir grunn til å tro at de viktigste aktørene med tilknytning til prosessen er med. Ved å intervjue informanter på tvers av departementer, og på tvers av politiske partier, var det mulig å kartlegge og sammenligne de ulike meningene. Informantene er, etter samtykke, listet opp til slutt i rapporten. For å sørge for mer frittalende informanter har informantene blitt anonymisert.

De fleste intervjuene ble, med samtykke, tatt opp og deretter transkribert. Under samtlige intervjuer ble det også notert underveis. To av intervjuene ble imidlertid gjennomført per telefon. Et av intervjuene foregikk over telefon som følge av informantens eget ønske, et annet som følge av geografiske begrensninger på tidspunktet intervjuet fant sted. Telefonintervjuene ble derfor ikke tatt opp, noe som kan ha begrenset den empiriske presisjonen. Iherdig notering underveis veier imidlertid opp for dette. Ett av telefonintervjuene ble også sitatsjekket i etterkant for å utelukke mulige feil og misforståelser.

Blant dem som har sagt nei til å delta, henvist til noen andre eller ikke latt høre fra seg er tidligere klima- og miljøvernminister Tine Sundtoft (H), nåværende klima- og miljøvernminister og tidligere europaminister Vidar Helgesen (H), statssekretær ved Statsministerens kontor Lars Øy (H), Kristelig folkeparti og Finansdepartementet.[1] Som beslutningsprosessens mest sentrale aktører er det rimelig å tro at disse sitter på viktig kunnskap om den politiske beslutningsprosessen bak 2030-målet. Uttalelser gjort under pressekonferansen veier imidlertid i noe grad opp for dette (Regjeringen 2015a). Med tanke på at saken fortsatt er relativt fersk, samtidig som deler av den

[1] Tine Sundtoft (H), statsråd i Klima- og miljøverndepartementet (2013-2015).
Vidar Helgesen (H), statsråd med ansvar for EU- og EØS-saker og stabssjef ved Statsministerens kontor (2013-2015) og statsråd i Klima- og miljødepartementet (2016 –).
Lars Øy (H), statssekretær og stabssjef ved Statsministerens kontor (2013 –).

fortsatt er under behandling, er det imidlertid ikke sikkert at disse personene ville hatt mulighet til å komme med noe ytterligere informasjon enn det de deltagende informantene har hatt mulighet til å gjøre. Dette utgjør også en generell begrensning ved informasjonsgrunnlaget samlet inn via intervjuene; som følge av at saken er såpass ny var det en del spørsmål intervjuobjektene ikke hadde mulighet til å svare på, til tross for løfter om anonymitet.

En utfordring knyttet til intervjumetode er hvorvidt respondenten faktisk husker hva som har skjedd og i hvilken grad svarene deres er korrekte (Beyers et al 2014: 177). Caset fant sted ett par år tilbake i tid, noe som ikke er spesielt lenge, men med en prosessorient tilnærming der detaljer er viktig, kan det likevel være en utfordring å få tak i korrekt informasjon. En del av informantene hadde for eksempel vanskeligheter med å plassere eksakte hendelser til eksakte tidspunkter, slik at flere av tidspunktene som refereres til i empirien er omtrentlige tidspunkter. Dette kan ha ført til begrensninger i den faktiske kronologien i kapittel fire. Tidsdimensjonen kan derfor påvirke svarenes reliabilitetsgrad (Beyers et al 2014: 178).

Intervjuguiden ble utformet med hensyn til at en del av informantene er politiske aktører med politiske hensikter. Dette gjorde forberedelsesprosessen i form av hvilke spørsmål som stilles, formulering og rekkefølge på spørsmål desto viktigere. Spørsmålene som ble stilt tok for seg hvilke aktører som var involvert i prosessen, hvilke posisjoner de ulike aktørene har hatt og hvilke konflikter og motsetning som preget prosessen. I bearbeidelsen av den empiriske informasjonen har det vært viktig å skille mellom hva som faktisk har skjedd og hva som er aktørens oppfatning av hva som har skjedd. Det har underveis i behandlingen av det empiriske materialet blitt antatt at den innsamlede informasjonen sier noe om hva som faktisk har skjedd så lenge flere kilder har gitt sammenfallende beskrivelser av hendelsesforløpet og respondentene har vært tilstrekkelig involvert i prosessen til å kunne si noe om det. Når informasjon fra intervjuene brukes som kilde vises det til «intervjuer». En liste over informantene og intervjuguide er lagt til avslutningsvis. Studien er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

4 Den klimapolitiske konteksten

Hensikten med bakgrunnskapittelet er å si noe om den konteksten norsk klimapolitikk, og det norske forslaget om en felles utslippsforpliktelse med EU mer spesifikt, utspilte seg innenfor. Dette kan si noe om hva slags konsekvenser det norske klimamålet for 2030 vil få.

Norske klimamål utvikles gjerne som en konsekvens av deltagelsen i det internasjonale klimaregimet. Videre gjør EØS-medlemskapet at Norge både påvirkes av og deltar i store deler av EUs klimapolitikk. Ved en felles utslippsforpliktelse med EU vil Norge for eksempel ta del i EUs innsatsfordelingsforordning for de ikke-kvotepliktige sektorene.

Ettersom dette også er en historisk analyse av hvorfor 2030-målet ble som det ble tar kapittelet for seg norsk klimapolitisk historie siden dens start i 1989. Dette inkluderer en kartlegging av de politiske og administrative aktørene som var involvert i beslutningsprosessen, samt deres klimapolitiske interesser og innflytelse vis-à-vis hverandre.

4.1 Det internasjonale klimaregimet

Norsk klimapolitikk utformes ikke helt uavhengig, men påvirkes av og utformes innenfor det internasjonale klimaregimet. Dette er også regimet som har muliggjort at Norge har kunnet følge opp ambisjonen om en global, kostnadseffektiv klimapolitikk. Med forberedelsene opp mot Paris-toppmøtet i 2015, det vil si parallelt med Norges arbeid med et klimamål for 2030, så man en endring i den internasjonale konteksten fra Kyoto-protokollens globalt definerte utslippsmål til Paris-avtalens samling nasjonalt bestemte mål (Lahn 2015: 544). Dette er viktig for å forstå hvorfor regjeringens klimamål ble som det ble, spesielt i lys av de ulike teoretiske perspektivene.

FNs klimakonvensjon

FNs klimakonvensjon (UNFCCC), det sentrale internasjonale samarbeidsorganet for bekjempelse av klimaendringer, har fastsatt at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren skal stabiliseres til under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå.

Den første forpliktende protokollen om å begrense globale klimagassutslipp ble forhandlet frem i Kyoto i 1997 med utgangspunkt i at klimautfordringene er et problem som må løses globalt. Det globale utgangspunktet gjenspeiles i at partene i fellesskap fastsatte en bindende maksimalgrense for industrilandenes samlede utslipp for perioden 2008 til 2012 (Hovi, Skodvin & Akre 2013: 139), noe som i prinsippet innebar at rettighetene til disse utslippene ble fordelt landene imellom. I 2012 ble det enighet om en andre forpliktelsesperiode for årene 2013-2020.

For at partene skulle kunne etterleve målet så kostnadseffektivt som mulig ble det under Kyoto-protokollen etablert tre markedsbaserte mekanismer, noe som muliggjorde at klimamålene kan nås ved å kutte i utslipp i land hvor dette er billigere enn i eget land (Oberthür 2006: 55). De to mest brukt mekanismene er felles gjennomføring (JI); at industriland med tallfestede utslippsforpliktelser kan investere i klimatiltak i andre industriland og deretter trekke utslippsreduksjonen fra eget klimaregnskap, og den grønne utviklingsmekanismen (CDM); at industriland med tallfestede utslippsforpliktelser investerer i utslippsreduserende prosjekter i utviklingsland uten utslippsforpliktelser for så å trekke kuttene fra eget klimabudsjett (Oberthür 2006: 55).[2] De markedsbaserte mekanismene baserer seg derfor på en idé om at et hvilket som helst utslipp tilsvarer et hvilket som helst utslipp et annet sted (Lahn 2015: 540). CDM har imidlertid vært

[2] Joint Implementation (JI). Clean Development Mechanism (CDM).

omdiskutert blant annet fordi det er usikkert hvorvidt mekanismen faktisk fører til reduserte utslipp (Riksrevisjonen 2010: 19). Til tross for dette har Norge allikevel, som ett av få land, aktivt benyttet seg av mekanismen (Meld.St.13 (2014-15): 11). Men nettopp fordi de internasjonale klimaforhandlingene hovedsakelig handlet om hvordan utgiftene skulle fordeles mellom land, var det vanskelig å komme frem til en enighet om hvilket regime som skulle erstatte Kyoto.

Dette endret seg imidlertid i Paris i 2015, etter over to tiår med forhandlinger, da det internasjonale samfunnet endelig lykkes med å forhandle frem en internasjonal klimaavtale som skal gjelde etter at Kyoto-avtalens andre periode utløper i 2020 (Bang, Hovi & Skodvin 2016). I forberedelsene opp mot dette klimatoppmøtet så man at diskusjonen om hvordan fordelingen av klimaansvaret innad i det internasjonale samfunnet flyttet seg vekk fra de multilaterale forhandlingene og over på nasjonalstatene selv (Lahn 2015). Som grunnlag for å fastsette forpliktelser under den nye avtalen ble det bestemt at alle land skulle utforme hver sine nasjonale bidrag i god tid før toppmøtet i 2015, såkalte «Intended Nationally Determined Contributions» (INDC). Parallelt med Paris-forberedelsene var det i tillegg usikkert hvorvidt Kyoto-protokollens fleksible mekanismer skulle videreføres i samme form som i dag. Det betyr at samtidig som Norge forberedte sitt klimamål for 2030 var det uklart hvorvidt Norge kunne fortsette å kutte utslipp, og dermed etterleve sitt eget klimamål, på samme måte som Norge har etterlevd sine tidligere klimamål. Mens Kyoto-protokollen muliggjorde en global kostnadseffektiv tilnærming, er Paris-avtalen mer i tråd med den nasjonale og sektorspesifikke fremgangsmåten.

4.2 EUs klimapolitikk

FNs klimaforhandlinger og Kyoto-protokollen var utløsende for mange staters klimapolitikk, deriblant EU, som siden har implementert en rekke klimapolitiske virkemidler og blitt en av de ledende aktørene innen internasjonale klimaforhandlinger (Oberthür & Pallemaerts 2010, Boasson & Wettestad 2013: 1, Skjærseth 2015). I avveiningen mellom en global kostnadseffektiv klimapolitikk og en nasjonal sektorspesifikk klimapolitikk, har EU gjerne promotert markedsbaserte virkemidler kombinert med nasjonal innsats, mens Norge til sammenligning har basert seg på kostnadseffektive kutt i utlandet.

EUs kollektive klimamål skal oppnås gjennom «Klima- og energipakken for 2020» og «Klima- og energirammeverket for 2030» som primært baseres på to virkemidler; kvotesystemet (EU ETS) og, for sektorene utenfor kvotesystemet; innsatsfordelingsbeslutningen (EU ESD).[3] I prinsippet betyr dette at EUs utslipp deles i to omtrent like store deler; kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

I de neste avsnittene vil kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor først gjennomgås, før klimapakkene for 2020 og 2030 redegjøres for. Ettersom en samordning med EUs klimamål vil få mest endret betydning for norsk ikke-kvotepliktig sektor vil den nåværende innsatsfordelingsbeslutningen og den foreslåtte ordningen for perioden etter 2020 gjennomgås mer spesifikt. Siden Norge allerede deltar i EUs ordning for kvotepliktig sektor, og har gitt utrykk for et ønske om å innlemmes i EUs ikke-kvotepliktige sektor, er dette viktig for å forstå de konkrete konsekvensene av regjeringens klimamål for 2030

Kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor

EUs kvotehandelssystem (EU ETS) er EUs viktigste klimapolitiske virkemiddel og gjelder sektorene olje og gass, luftfart og landbasert industri. Systemet er basert på kjøp og salg av utslippskvoter mellom kvotepliktige virksomheter i EU og følger dermed et kostnadseffektivt prinsipp slik at klimagassutslippene reduseres der det koster minst (Gullberg & Aakre 2015: 10).

Sektorene utenfor kvotesystemet, landbruk, bygg, avfall og transport, reguleres derimot av EUs Effort Sharing Decision (EU ESD), eller Innsatsfordelingsbeslutningen. Ordningen har bakgrunn i den såkalte byrdefordelingsavtalen utviklet i forbindelse med EUs oppfølging av Kyoto-protokollen

[3] The EU Emissions Trading System (EU ETS). The EU Effort Sharing Decision (EU ESD).

tidlig på 1990-tallet. I tråd med EUs klimaengasjement for øvrig symboliserer navnendringen fra byrde til innsats dermed en diskursiv endring fra klimatiltak som noe kostnadskrevende til noe som kan ses på som en mulighet (Lacasta, Oberthür, Santos & Barata 2010: 103, Skjærseth, Eikeland & Gulbrandsen 2016: 72).

Hovedforskjellen mellom kvotepliktig (EU ETS) og ikke-kvotepliktig sektor (EU ESD) er at utslippene innenfor kvotepliktig sektor håndteres på EU-nivå, mens det innenfor ikke-kvotepliktig sektor er opp til statene selv, gjennom nasjonale beslutningsprosesser, å beslutte gjennom hvilke tiltak og innenfor hvilke sektorer utslippsreduksjonene skal nås (EC 2016b: 2, EEA 2016). EU supplerer dermed det overordnede kollektive klimamålet med krav om hva som skal gjøres innenfor visse sektorer på nasjonalt nivå (Lacasta et al 2010: 94), noe som til dels er i tråd med den nasjonale, sektorspesifikke dimensjonen, men i kontrast til den globale dimensjons forutsetning om å ikke skille mellom sektorer.

Ettersom kvotepliktig sektor berører europeiske bedrifters konkurransevilkår karakteriseres EU ETS som EØS-relevant og Norge har derfor tatt del i denne ordningen siden 2008. Det betyr at omtrent halvparten av norske utslipp allerede er omfattet av EUs regelverk (Meld.St.13 (2014-15): 14). Når det gjelder ikke-kvotepliktig sektor eksisterer det allerede en ordning for EU-landene for perioden 2013-2020, men siden denne delen av EUs klimapolitikk har blitt ansett som av liten betydning for det indre markedet, og dermed EØS-avtalen, har verken EU eller Norge ansett en norsk deltagelse som relevant (Regjeringen 2009, EU 2009). De spesifikke reglene innenfor innsatsfordelingsbeslutningen gjennomgås nærmere i avsnitt 4.2.1 og 4.2.2.

4.2.1 EUs 20-20-20 pakke

I 2007 vedtok Det europeiske råd en klima- og energipakke med bindende utslippsmål og virkemidler for 2020 (EC 2007). Pakken inneholder tre mål; innen 2020 skal klimagassutslippene kuttes med 20 prosent sammenlignet med 1990-nivået, andelen fornybar energi innad i EU skal økes med 20 prosent og energieffektiviteten skal forbedres med 20 prosent.[4] Utslippene innen kvotepliktig sektor skal derfor være 21 prosent lavere enn 2005 innen 2020, mens de samlede nasjonale utslippsreduksjonene innenfor de resterende sektorene skal ned 10 prosent sammenlignet med 2005. Til sammen skal de to målene bidra til at EU når det overordnede 20 prosentmålet.

Innsatsfordelingsbeslutningen 2013-2020

Innenfor ikke-kvotepliktig sektor fastsettes nasjonale mål for hvert medlemsland for perioden 2013-2020 basert på landenes respektive BNP per innbygger; mens de rikeste landene må kutte opp til 20 prosent, har de mindre velstående landene lov til å øke utslippene med opptil 20 prosent innen 2020 sammenlignet med 2005-nivået. For å skille dem fra kvotene som omsettes i det europeiske kvotesystemet (EU ETS) fordeler innsatsfordelingen utslippsenheter som kalles *Annual Emission Allocations* (AEAs) mellom EU-landene. Utslippsenhetene kan også ses på som årlige utslippsluttmål som følger en rett linje fra starttidspunktet i 2013 og fram mot målet for 2020. For å sørge for fremskritt frem mot 2020-målet er det derfor satt begrensninger for mye hver medlemsstat kan slippe ut hvert år mellom 2013 og 2020 (EU 2009). Utslippstaket skal derfor sørge for at det ikke slippes ut ubegrensede mengder med klimagassutslipp, til tross for varierende utslippsmål (EU 2009), mens hensikten med de varierende nasjonale målene er å gjøre innsatsfordelingen mest mulig rettferdig (Skjærseth et al 2016: 73).

Innsatsfordelingsbeslutningen for 2013-2020 åpner opp for bruk av fleksible mekanismer, slik at utslippskuttene kan gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Mens EU-landene med relativt lavt velstandsnivå får tilsvarende lavere utslippsmål, åpner ordningen også opp for fleksibilitet slik at medlemslandene med relativt høyt kostnadsnivå skal kunne redusere utslipp mest mulig kostnadseffektivt (EU 2009: art. 3, Lacasta et al 2010: 97). I tillegg til at hvert enkelt land kan

[4] Forutsatt at andre industriland etablerte lignende utslippsmål skulle 20 prosentsmålet økes til 30 prosent, noe som ikke har skjedd.

overføre utslippsenheter fra ett år til et annet, åpner de fleksible mekanismene også opp for at medlemslandene skal kunne samarbeide om utslippskutt. Landene kan for eksempel uten begrensninger selge overskudd av utslippsenheter, det vil si at de etter at de har gjort opp for sin forpliktelse kan selge eventuelle overskudd til andre land. I tillegg, før oppgjøret har funnet sted, kan landene selge inntil 5 prosent av tildelt antall utslippsenheter for det aktuelle året. Det er derimot ingen begrensninger for hvor mange utslippsenheter et land kan kjøpe. Ved en felles utslippsforpliktelse kan dette tenkelig komme Norge til gode ettersom Norge antagelig vil ha større behov for å kjøpe enheter enn å selge dem. Et land kan dermed i prinsippet overholde det meste av sin forpliktelse ved å ta kuttene i andre europeiske land, forutsatt at det finnes utslippsenheter å kjøpe. Det er imidlertid ikke gitt at land som med god margin overholder sin forpliktelse ett år selger overskuddet videre. Sverige har for eksempel sagt at den samlede klimaeffekten av innsatsfordelingen vil øke dersom Sverige overoppfyller sine mål uten å selge det resulterende overskuddet av utslippsenheter til andre land (Regeringen 2016: 96-8, Regeringen 2017).

For inneværende periode finnes det i tillegg fleksibilitet som åpner opp for at man kan importere utslippskutt fra utsiden av innsatsfordelingen ved å benytte seg av Kyoto-protokollens internasjonale mekanismer. Det vil si at medlemslandene har mulighet til å øke utslippene innenfor sektorene i innsatsfordelingen, bygg, avfall, transport og landbruk, mot at det gjennomføres tilsvarende kutt i sektorer utenfor innsatsfordelingen. Imidlertid har de fleksible mekanismene i liten grad blitt brukt hittil (EC 2016b, EEA 2016). Dette skyldes blant annet at de fleste landene ligger godt an til å nå sine mål og fordi det fortsatt er en stund til 2020 (Schjølset 2015). For en mer konkret oversikt over innsatsfordelingsbeslutningens fleksible mekanismer, se tabell 4.2.1.

Tabell 4.2.1: Fleksible mekanismer i EU ESD 2013-2020 (EU 2009)

	Fleksibilitet over tid	**Fleksibilitet mellom land**
Fleksibilitet innenfor innsatsfordelingen	**Låne**: Et land kan låne inntil 5 prosent av tildelingen av utslippsenheter fra senere år mellom 2013-2019.	**Etter oppgjøret**: Hvis et lands utslipp, innenfor et bestemt år, er lavere enn utslippsmålet det samme året, kan landet overføre utslippsenhetene de har til overs til et annet land.
	Lagre: Et land kan overføre overskudd av utslippsenheter som følge av overoppfyllelse et bestemt år til andre år frem til 2020. Det er ikke tillat å overføre overskudd av utslippsenheter mellom perioder.	**Før oppgjøret**: Et land har lov til å overføre opp til 5 prosent av sine utslippsenheter til andre land.
Fleksibilitet utenfor innsatsfordelingen		Landene har adgang til å importere et begrenset antall utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene under Kyoto-protokollen (CDM og JI).

Til slutt innebærer innsatsfordelingsbeslutningen et etterlevelsessystem som blant annet sier at land som, til tross for fleksibilitetstilgangen, ikke overholder målet sitt ett år vil få færre utslippsenheter det påfølgende året, i tillegg til at de må levere en handlingsplan til EU-kommisjonen for hvordan og innenfor hvilket tidsrom målet skal nås (Lacasta et al 2010: 111).

4.2.2 EUs klima- og energirammeverk for 2030

EUs klima- og energipakke for 2030, vedtatt i oktober 2014, bygger på klimapakken for 2020 og danner grunnlaget for EUs bidrag til Paris-avtalen (European Council 2014). Her ble det fastsatt et mål på minst 40 prosent reduksjon av EUs egne utslipp av klimagasser fra 1990 til 2030, noe som var med på å sette standarden for hvilket nivå Norge skulle legge sitt klimamål for 2030 på (Aftenposten 2014, Dagsavisen 2014). I tillegg skal andelen fornybar energi økes med 27 prosent, mens det er satt et indikativt mål om å øke energieffektiviteten med 27 prosent (Skjærseth 2015: 75).

Mens utslippene innenfor kvotepliktig sektor skal reduseres med 43 prosent sammenlignet med 2005, skal utslippene innenfor innsatsfordelingsbeslutningen reduseres med 30 prosent sammenlignet med nivået i 2005. I tillegg inneholder rammeverket et regelverk for bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer (LULUCF) hvis disse sektorene absorberer mer karbon enn de slipper ut (European Council 2014).[5] I motsetning til klimapakken for 2020, skal det fra 2020 ikke være lov å oppfylle klimamålsettingen, inkludert de nasjonale målene fordelt via innsatsfordelingsbeslutningen, gjennom internasjonale utslippsmekanismer (JI/CDM) (Gullberg & Aakre 2015: 12).

Innsatsfordelingsforordningen 2021-2030

Selv om den nøyaktige utformingen av innsatsfordelingen etter 2020 per 2017 ikke er avklart, har både Det europeiske råd og EU-kommisjonen kommet med sine forslag for hvordan ordningen skal se ut mellom 2020-2030. Det er i så fall denne ordningen som vil bli aktuelt for Norge hvis en felles utslippsforpliktelse med EU blir realitet. Ut fra de vurderingene som har blitt gjort hittil forslås det, med noen få unntak, at store deler av innsatsfordelingsforordningen for inneværende periode skal beholdes (European Council 2014, EC 2016a). De neste avsnittene vil ta for seg de viktigste foreslåtte endringene.

EUs samlede utslippsmål vil fortsatt fordeles mellom EUs medlemsstater avhengig av landenes respektive BNP per innbygger, men i motsetning til eksisterende rammeverk skal ingen land etter 2020 ha lov til å øke utslippene innenfor ikke-kvotepliktig sektor. De mest velstående landene må derfor forvente å kutte opp til 40 prosent sammenlignet med nivået i 2005, mens de minst velstående landene har lov til å holde utslippene stabile i forhold til 2005. Selv om de nasjonale målene ikke er klare er det sannsynlig at Norge, som følge av sin høye BNP, vil ligge i nærheten av et utslippstall på minus 40 prosent. Dette ble også bekreftet da Norge faktisk ble nevnt i kommisjonsforslaget fra juli 2016 (EC 2016a):

> As Member State targets range from 0% to -40%, on the basis of Gross Domestic Product (GDP) per capita, Norway would be attributed an estimated numerical reduction target of 40% below 2005 levels and flexibility mechanisms will be available for Norway and Iceland as for Member States.

På en annen side foreslås det fortsatt en viss omfordeling med hensyn til kostnadseffektivitet. Det vil si at i land der det er dyrt å gjennomføre tiltak kan målet, til tross for høy BNP, bli noe lavere nettopp for å veie opp for kostnadene ved gjennomføringen av tiltakene (European Council 2014, EC 2016a). De politiske signalene som har kommet fra EU siden høsten 2014 tilsier altså at muligheten for fleksibel gjennomføring vil bli «significantly enhanced in order to ensure cost-effectiveness» etter 2020 (European Council 2014: art. 2.12), noe som bekreftes i EU-kommisjonen sitt forslag fra juli 2016 (EC 2016a).

I EUs forslag videreføres landenes ubegrensede adgangen til å handle med utslippsenheter seg i imellom, mens adgangen til å benytte seg av de internasjonale utslippsmekanismene som Norge har belaget seg på, CDM og JI, derimot oppheves. I stedet foreslås det begrenset adgang til å benytte kvoter fra EUs kvotesystem og kreditter fra skog og arealbrukssektoren (LULUCF) for til gjengjeld

5 Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF).

å kutte tilsvarende mindre i ikke-kvotepliktig sektor (European Council 2014: art. 2.12). Den første mekanismen vil kun gjelde land med BNP per innbygger og kostnadsnivå betydelig over EU-gjennomsnittet, og er begrenset til én gang. For øyeblikket gjelder dette ni land, deriblant Sverige og Luxemburg (EC 2016c). Det er ikke kjent hvorvidt dette vil bli aktuelt for Norge, men siden Norge ligger på samme kostnadsnivå som flere av disse landene, anser flere av rapportens informanter dette som høyst sannsynlig. Det er derimot mer usikkert hvordan muligheten for å benytte seg av den andre mekanismen vil utspille seg for Norge (intervjuer, EC 2016a: 3-4).

Mens det internasjonale klimaregimet både har muliggjort Norges globale, kostnadseffektivitetslinje og lagt føringene for EUs klimapolitikk, ser vi allikevel større krav til nasjonale- og sektorrettede virkemidler hos EU. Med dette kommer vi over på norsk klimapolitikk og hvordan Norges stadige avveininger mellom globale eller nasjonale utslippskutt plasserer seg innenfor dette bildet.

4.3 Norsk klimapolitikk 1989-2015

Siden klimapolitikk ble en del av det norske offentlige ordskiftet på slutten av 1980-tallet har det vært enighet om at klimapolitiske tiltak skal gjennomføres kostnadseffektivt. Siden 1989 og frem til i dag har man imidlertid gått fra kostnadseffektivitet nasjonalt til kostnadseffektivitet globalt. I motsetning til EUs klimagassutslipp som har gått noe ned de siste årene, har de norske klimagassutslippene så vidt økt sammenlignet med nivået i 1990. Dette skyldes blant annet den norske olje- og gassproduksjonen (EC 2016d: 1, Boasson & Lahn 2017: 1).

Nasjonal kostnadseffektivitet

Da FN publiserte rapporten «Our Common Future» i 1987, under ledelse av den tidligere norske statsministeren Gro Harlem Brundtland, var dette med på å plassere klimasaken på den politiske agendaen i Norge, så vel som i mange andre land. Siden har en av FN-rapportens hovedkonklusjoner fulgt norsk klimapolitisk debatt, nemlig at reduserte CO_2-utslipp og økonomisk vekst ikke nødvendigvis må ses på som motsetninger (FN 1987, Asdal 2011: 175). I 1989 vedtok derfor Stortinget, som en direkte oppfølging av rapporten, at Norge skulle innføre et konkret mål for å redusere de nasjonale klimagassutslippene; innen 2000 skulle CO_2-utslippene stabiliseres på det samme nivået som i 1989 (Norges miljøverndepartementet 1989). Norge var også relativt tidlig ute da de i 1991 innførte en CO_2-avgift for fossilt brensel (Tjernshaugen 2011: 231).

Med tanke på den globale kontra den nasjonale forståelsen av hvordan klimagassutslipp bør kuttes kan skatter og avgifter som klimapolitisk instrument ses på som en kombinasjon av markedsmekanismer og politisk regulering. Tanken er uansett at siden klimagassutslipp oppstår på bakgrunn av rasjonelle handlinger, er utslippene nødt til å koste noe hvis de rasjonelle aktørene skal være villige til å velge grønnere alternativer (Tellmann 2012: 737, Dryzek 2013). Med stabiliseringsmålet og CO_2-avgiften anerkjente dermed Norge den globale oppvarmingen som et politisk og globalt problem, samtidig som det etablerte tanken om at Norge skulle være en pådriver for et globalt klimaregime (Tellmann 2012: 736).

Selv om norsk klimapolitikk startet med en tanke om hva Norge kunne bidra med nasjonalt, ble både stabiliseringsmålet og CO_2-skatten møtt med kraftig debatt. Et nasjonalt stabiliseringsnivå ble sett på som økonomisk krevende (Aftenposten 1991), mens det på grunn av petroleumsutvinningen også var vanskelig å faktisk etterleve målet (Tjernshagen 2011: 231). Dette gjorde at et statlig opprettet utvalg i 1992 konkluderte med at stabiliseringsmålet ikke burde være retningsgivende for norsk klimapolitikk (NOU 1992, Boasson & Lahn 2017: 4), i tillegg til at det ble argumentert for at Norge hadde endt med å stå alene i sin virkemiddelbruk (Miljøverndepartementet 1994: 29). Allerede her kom det frem at miljøpolitikken bør integreres bedre inn i den økonomiske politikken og at det i stedet var viktig å se «prising av miljøet som en integrert del av en helhetlig politikk for vekst (…)» (NOU 1992: 7). De nasjonale virkemidlenes økonomiske motargumenter markerte dermed starten på overgangen fra nasjonale, kostnadseffektive virkemidler til en annen form for kostnadseffektivitet; kostnadseffektivitet på tvers av stater.

Global kostnadseffektivitet

Brundtland-rapporten satte ikke bare klima på den politiske agendaen i Norge, men manet også frem FNs arbeid med å forhandle frem en internasjonal avtale som skulle redusere klimagassutslippene i atmosfæren. Dette førte i 1993 til et retorisk skifte i Norge; fra å ha et mål som forutsatte nasjonal handling begynte norske myndigheter nå å bli urolige for hvorvidt en fremtidig global klimaavtale, og de ulike tiltakene som var nødvendig for å følge opp en slik avtale, ville føre til negative konsekvenser for oljevirksomheten og for norsk økonomi for øvrig. For å imøtegå de innenrikske utfordringene startet derfor norske myndigheter arbeidet med å fremme en klimapolitikk tilpasset de norske økonomiske preferansene (Asdal 2011, Boasson & Lahn 2017: 4). Med det oppstod tanken som siden har preget norsk klimapolitikk; klimapolitikken bør være kostnadseffektiv og for Norge forutsatte kostnadseffektivitet at utslippskuttene kunne tas i andre land hvor dette kostet mindre enn i Norge.

I forbindelse med de første internasjonale klimaforhandlingene jobbet Norge derfor iherdig for en internasjonal avtale som ivaretok slike økonomiske hensyn (Miljøverndepartementet 1994). En avtale i tråd med Norges preferanser innebar at klimautfordringen først og fremst skulle løses i et globalt fellesskap og ikke utelukkende ved å forplikte seg til nasjonale utslippsreduksjoner (Asdal 2011: 201). Deretter skulle tiltakene som innebar lavest sosiale kostnader implementeres først. Norges løsning var derfor et internasjonalt klimaregime som åpnet opp for fleksible mekanismer der klimakvoter kunne kjøpes og selges på samme måte som i et marked. I forlengelse av dette oppstod en idé om å utvikle en global pris for CO_2 gjennom internasjonal kvotehandel og mellomstatlige samarbeidsprosjekter for å redusere klimagassutslipp i atmosfæren (Alstadheim 2010, Boasson & Lahn 2017: 4). Tankegangen bundet ut i en idé om at så lenge en ressurs var gratis ville den overforbrukes, men hvis ressursen ble ilagt en pris, ville den bli brukt på riktig måte (Asdal 2011: 183). Med den globale tilnærmingen kombinerte dermed Norge de begrensningene som fantes nasjonalt, hovedsakelig som følge av petroleumsproduksjonen, med ambisjonen om å engasjere seg i de internasjonale klimaforhandlingene (Boasson & Lahn 2017).

På denne tiden stod Norge og EU også på hver sin side i de internasjonale klimaforhandlingene. Sammen med land som USA og Canada var Norge i stedet tilknyttet den såkalte «Umbrella Group». Mens gruppen gikk inn for fleksible mekanismer var EU, selv om de senere har snudd, på den tiden skeptisk til denne typen tiltak (NOU 2012: 2). Tanken om at ressurser har en pris og at forurenseren selv må ta på seg kostnaden ved egne utslipp gled videre over i den norske debatten som preget slutten av 1990-tallet og videre utover 2000-tallet; hvorvidt utslippene skulle kuttes *hjemme* eller *ute*.

Klimaforliket

I 2008 la Stoltenberg II-regjeringen frem St.Meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk.* Dette var resultatet av den daværende rødgrønne regjeringens invitasjon til samtlige stortingspartier, med unntak av Fremskrittspartiet, til forhandlinger om et klimaforlik for hvordan Norge ville følge opp Kyoto-avtalens første forpliktelsesperiode (Gullberg & Aakre 2015: 8). Forliket innebar et prinsipp om at siden dagens klimagassutslipp innebærer langsiktige konsekvenser var det viktig med et politisk flertall som sikrer politisk oppslutning over lengre tid (Gullberg & Aakre 2015: 5). Da det andre klimaforliket kom i 2012 ble de fleste 2008-målsettingene beholdt (Meld.St.21 (2011-12), Innst. 390 S (2011-12)).

I forliket ble det enighet om at Norge skal kutte de globale klimagassutslippene tilsvarende 30 prosent av norske klimagassutslipp i 1990 innen 2020, inkludert en overoppfyllelse av forpliktelsen under Kyoto-protokollen med 10 prosentpoeng, samt en ambisjon om å være karbonnøytrale innen 2050.[6] Mens overoppfyllelsen av Kyoto-forpliktelsen skulle møtes med internasjonal kvotehandel og ikke med ytterligere tiltak innenlands (St.Meld.34 (2006-07)), betyr heller ikke karbonnøytralitetsmålet at tiltakene nødvendigvis skal skje innenlands. I stedet skal de norske

6 De norske utslippene i perioden 2008-2012 skulle derfor reduseres med 9 prosent i stedet for å økes med 1 prosent, slik Norge hadde mulighet til under Kyoto-protokollen.

utslippene utlignes ved å finansiere utslippskutt i andre land (Gullberg & Aakre 2015: 6).[7] På tidspunktet da forliket ble utformet var Norge det eneste landet med et slikt nøytralitetsmål (Boasson & Lahn 2017: 7), noe som sier noe om hvilke ambisjoner Norge har for den globale klimapolitikken.

De utenlandske forpliktelsene ble riktignok kombinert med en nasjonal forpliktelse. Som en imøtegåelse av de mindre partiene på Stortinget, skulle to tredjedeler av norske utslippskutt for å nå 2020-målet tas innenlands. Det har riktignok aldri blitt etablert en plan for hvordan det innenlandske målet skal gjennomføres, noe som har ført til usikkerhet knyttet til hvilke nasjonale forpliktelser Norge faktisk har frem mot 2020 (Boasson & Lahn 2017: 7-8).

Klimaforliket førte derfor til at den store klimapolitiske diskusjonen på 2000-tallet var preget av hvorvidt utslippsreduksjonene skulle gjøres nasjonalt eller internasjonalt. Alternativet til nasjonale utslippskutt var å benytte seg av en av Kyoto-protokollens fleksible mekanismer, noe Norge i stor grad har belaget seg på gjennom Den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Kyoto-protokollen forplikter riktignok Norge til å gjøre en «vesentlig» del hjemme, men verken Bondevik-, Stoltenberg- eller Solberg-regjeringen har presisert hva dette egentlig innebærer (Gullberg & Aakre 2015: 7). Som en kontrast til det nasjonale målet argumenterte klimaforliket, på samme måte som på 1990-tallet, derimot for en global karbonspris: «Siden klimaproblemet er globalt, og det ikke spiller noen rolle hvor utslipp eller utslippsreduksjoner skjer, ville det være gunstig å få til et regime som leder til en felles karbonspris for hele verdensøkonomien» (St.Meld.nr.34 (2006-2007): 31), noe som oppfølgingsforliket fra 2012 fulgte opp med: «Karbonprising vil være vårt viktigste virkemiddel i arbeidet mot de globale klimaendringene» (Meld.St.21 (2011-2012): 8). Siden den gangen har Norges primære virkemidler for å kutte utslipp derfor vært økt karbonskatt, kvotehandel (fra 2008 gjennom EUs kvotesystem), samt investeringer i teknologi for å fange og lagre CO_2 i stedet for å slippe det ut i atmosfæren (Eckersley 2016: 191).[8] Med Norges globale klimapolitikk og EUs noe mer sektorinnrettede klimapolitikk som bakgrunn kommer vi derfor over på Norge og EUs klimapolitiske tilknytning.

Norges tilknytning til EUs klimapolitikk

Utover 2000-tallet utformet EU flere klimapolitiske beslutninger som var EØS-relevante og dermed av betydning for Norge. Selv om den økonomiske integreringen i EUs indre marked riktignok gjør at Norge påvirkes av det som skjer på EU-nivå (Boasson & Lahn 2017), er det langt fra slik at et hvert EU-direktiv er relevant for Norge og de resterende EØS-landene (Gullberg & Aakre 2015: 10). Som følge av EØS-avtalens folkerettslige karakter, er EØS-landene og EU, i motsetning til EUs medlemsstater, alltid nødt til å ta stilling til hvorvidt en rettsakt som innføres i EU skal innlemmes i EØS eller ikke. I prinsippet betyr det at all lovgivning som angår det indre markedet føres inn i norsk lovgivning (Christensen, Egeberg, Lægreid & Aars 2014: 188).

Mens forslaget om en felles utslippsforpliktelse verken endrer Norges tilknytningsform til kvotedirektivet eller til EUs fornybardirektiv omfattes EØS-landene ikke av energieffektiviseringsdirektivet (Gullberg & Aakre 2015: 14). Det samme gjelder EUs innsatsfordeling for ikke-kvotepliktig sektor for perioden 2013-2020. I 2009 ble rettsakten om norsk deltagelse i EUs ikke-kvotepliktig sektor for perioden 2013-2020 riktignok vurdert i Norge etter at den var blitt vedtatt i EU. Den gangen var konklusjonen, i Norge så vel som i EU, at innsatsfordelingsforordningen ikke skulle innlemmes i EØS (intervjuer, regjeringen 2009). På samme måte som i 2009 er Norge fortsatt ikke forpliktet til å delta i EUs innsatsfordelingsforordning etter 2020, men denne gangen har Norge likevel valgt å initiere til en deltagelse. Konklusjonen er imidlertid den samme i dag som den var den gangen; innsatsfordelingsbeslutningen anses fortsatt som uten EØS-relevans. Forskjellen nå er at selve innholdet vil bli relevant ved en felles klimaoppfyllelse mellom Norge og EU (Regjeringen 2016b).

[7] Ved en global forpliktende avtale skal karbonnøytralitetsmålet nås innen 2030.

[8] Samt en rekke mindre tiltak som skal fremme offentlige lavutslippsløsninger; for eksempel miljøvennlig oppvarming av bygg og lavutslippstranport (Eckersley 2016: 191).

Dette henger sammen med regjeringens ønske om at en felles utslippsforpliktelse med skal EU gjennomføres bilateralt. Sammenlignet med en EØS-innlemmelse vil en bilateral avtale riktignok være mindre forpliktende for Norge på lang sikt (intervjuer). For EU vil derimot en bilateral avtale være langt mer administrativt krevende enn en EØS-innlemmelse (EC 2015).

Bortsett fra tanken om et tett klimapolitisk samarbeid med EU (Stoltenberg 2016: 397), og politiske utsagn som at Norge «ikke skal være noe dårligere enn EU» (Aftenposten 2014), har det likevel vært så godt som ingen politiske signaler som har tydet på å kutte utslipp sammen med EU før dette ble foreslått av regjeringen Solberg i 2015. Norge har for eksempel lagt mindre vekt på EUs klimapolitikk i offentlige klimapolitiske dokumenter, med unntak av EUs kvotesystem, sammenlignet med vektleggingen av globale klimaforhandlinger (Boasson 2013: 22).

4.4 Hvilke aktører var involvert?

Både embetsverket og regjeringen har bidratt i arbeidet med en felles utslippsforpliktelse med EU. Selv om regjeringen som regel tar de endelige beslutningene, er disse gjerne forberedt av sentraladministrasjonen på bestilling fra den politiske ledelsen som til slutt iverksetter avgjørelsene (Asdal 2011: 12). Regjeringens oppgave er deretter å fremme disse for Stortinget (Christensen et al 2014: 15). De neste avsnittene vil derfor ta for seg de politiske partiene og departementene som har være involvert i forlaget om et felles klimamål med EU.

4.4.1 Politiske partier: klimasyn og EU-syn

Norge har et representativt demokrati med et parlamentarisk flerpartisystem. Mens de politiske partiene tar utgangspunkt i Rokkan & Lipsets (1967) tradisjonelle konfliktlinjer, viser Aardal (1993) og Tjernshaugen, Aardal & Gullberg (2011) hvordan nye stridsspørsmål som miljøvern og klima har tilpasset seg de allerede etablerte partipolitiske skillelinjene. Måten de politiske partiene inkluderer klimautfordringen i sine partiprogrammer, og med hvilket epistemologiske grunnlag, forventes imidlertid å reflektere partienes ideologiske bakgrunn (Giddens 2009, Båtstrand 2015). Hovedmønsteret i norsk klimapolitikk har vært at Høyre og Arbeiderpartiet har promotert en global kostnadseffektivitetslinje med fokus på markedsmekanismer og økonomisk vekst, mens Venstre og de andre mellompartiene gjerne har argumentert for nasjonale tiltak. Fremskrittspartiet har på sin side stått alene i sin skepsis til klimapolitiske tiltak (Tjernshaugen et al 2011: 336). Alle partier har imidlertid gått med på å kutte utslipp via kvotekjøp i utlandet (Innst. 390 S (2011-12). Dette illustrerer hvordan nasjonal klimapolitikk preges av stadig inngåelse av kompromisser mellom hvorvidt utslippskuttene skal gjøres globalt eller nasjonalt.

Regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet

Erna Solbergs regjering (2013-) er en mindretallsregjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, partier som begge holder til på høyresiden i norsk politikk (Regjeringen 2013). Mens Høyre etter valget i 2013 har 48 representanter på Stortinget, har Fremskrittspartiet 29 stortingsrepresentanter. Partiene har det til felles at de hviler på en tro på enkeltmennesket, en tillit de mener bør gjenspeiles i samfunnsforvaltningen. Eventuelle statlige reguleringer må derfor ikke innføres på bekostning av økonomisk vekst (Notaker 2012: 223, Høyre 2013, FrP 2013).

Høyre sluttet seg derfor tidlig til tanken om at det er mulig å kombinere klimahensyn med økonomiske hensyn (Notaker 2012: 224, Tellmann 2012: 736-7) og kan, med sitt fokus på markedsbaserte virkemidler, plasseres innenfor den globale, kostnadseffektive bolken av norsk klimapolitikk (Høyre 2013: 57, Gullberg & Aakre 2015: 7). For hvis ikke tiltakene settes inn der de gir størst virkning ender man opp med å risikere redusert økonomisk vekst, en tankegang som gjorde at partiet fremmet omsettelige kvoter allerede i 1993 (Høyre 1993: 12) og anså Kyoto-protokollens globale løsning som en god løsning i tråd med partiets politiske ståsted (Høyre 2001: 8). Den globale tilhørigheten har imidlertid ikke utelukket Høyre fra å fremme tiltak som forutsetter

statlig regulering, som for eksempel innføring av avgifter for å sørge for at forurenseren betaler (Høyre 2013: 60).

Fremskrittspartiet ble på sin side opprinnelig stiftet som en protest mot skatter, avgifter og offentlige inngrep, og i likhet med den gangen ses skattelettelser fortsatt på som en viktigere politisk sak fremfor vekst i offentlig sektor (Jupskås 2013). I klimasammenheng har Fremskrittspartiet derfor vært det eneste partiet på Stortinget som har tvilt på hvorvidt klimaendringene er menneskeskapte eller om det i stedet skyldes naturlige variasjoner i atmosfæren (FrP 2013). Partiet var for eksempel Stortingets eneste parti som stemte imot Kyoto-protokollen med argument om at det ikke var et treffsikkert virkemiddel, og siden avtalen kun gjaldt et begrenset antall land kunne det føre til begrensninger for norsk næringsliv. Partiet støttet imidlertid prinsippet om kvotehandel: «(...) når vi nå engang har den avtalen, ønsker vi å bruke de mekanismer som ligger i den» (Stortinget 2006-07). Til sammen gjør dette at partiet har hatt et svært globalt perspektiv på klimapolitikken og ser på internasjonale avtaler som viktig for å unngå at Norge «ensidig tar belastningen for miljøtiltak» (FrP 2013). For Fremskrittspartiet hviler det norske klimapolitiske ansvaret derfor ikke på den norske velferden, som hos Høyre, eller ovenfor omverdenen, som vi skal se er Venstre og Kristelig folkepartis utgangspunkt, men for den enkelte skattebetaler som ikke bør betale for dyre klimatiltak (Gullberg & Aakre 2015: 8).

I spørsmålet om EU-tilknytning, har Høyre sammen med Arbeiderpartiet, vært de eneste rene ja-partiene i begge folkeavstemningene om norsk EU-medlemskap (Notaker 2012). Det betyr at EU ses på som en viktig premissleverandør også når det gjelder norsk klimapolitikk (Høyre 1993: 12, Høyre 1997: 22, Høyre 2005: 14) slik at norske utslippskutt derfor kan tas i EU så vel som nasjonalt (Høyre 2013: 57). Fremskrittspartiet på sin side mener at Norge bør knyttes tettere til Europa og søke overnasjonale løsninger på politiske områder som berører frihandel og felles konkurranseregler og nevner spesifikt klimapolitikk som et slikt felt (FrP 2013: 34). Begge partiene anser dermed EU som hjemme i definisjonen av hvor utslippskutt kan tas.

Solberg-regjeringen er imidlertid avhengig av parlamentarisk støtte fra Venstre og Kristelig folkeparti. Selv om et av utgangspunktene for regjeringssamarbeidet var at Venstre og Kristelig folkeparti ble lovet en mer ambisiøs klimapolitikk, er klimapolitikk allikevel blant de politiske sakene partiene er minst enige om, noe som illustreres i diskusjonen om hvorvidt det skal oljeutvinnes utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja (Regjeringen 2013: 62, Aftenposten 2013). Samarbeidsavtalen sier imidlertid at partiene ønsker å styrke klimaforliket (KrF 2013a). Dette sier noe om hva som skiller regjeringspartiene og samarbeidspartiene i klimapolitikken, men også hvorfor de faktisk har blitt enige om et klimamål for 2030.

Samarbeidspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti

Venstre har etter valget i 2013 9 representanter på Stortinget, mens Kristelig folkeparti har 10. Ideologisk plasseres Venstre gjerne innenfor sosialliberalismen og henger seg derfor på Høyre i enkelte næringspolitiske spørsmål, mens ideologiens sosiale del gjør at Venstre skiller seg fra de to regjeringspartiene idet de mener at offentlig inngripen ofte er til samfunnets beste (Venstre 2007). Det er nettopp dette skillet som preger Venstres klimapolitikk, som må sies å være en kjernesak for partiet, så vel som det klimapolitiske samarbeidet med regjeringen. Kristelig folkeparti og Venstre, til tross for noe ulikt ideologisk utgangspunkt, har ofte stått på linje i klimapolitikken (KrF 2013b, Venstre 2013).

Venstre og Kristelig folkeparti er derfor enige med regjeringspartiene i at Norge må gå i bresjen for å få plass en internasjonal klimaavtale, at løsningene gjerne må være kostnadseffektive, men skiller seg fra regjeringspartiene i sin vektlegging av *nødvendigheten* av en grønn omstilling. Det er nemlig ikke den økonomiske veksten Norge hittil har hatt som Norge bør trakte etter, men den som kommer med en gjennomføring mot en omstilling og et samfunn mindre avhengig av fossile brennstoffer (Venstre 2001, Venstre 2013: 23, KrF 2013b: 59). Nødvendigheten av en global avtale må derfor ikke være en hvilepute for å la være å innføre nasjonale virkemidler (Venstre 2001: 76, KrF 2013b: 59). I den første Kyoto-perioden programfestet for eksempel Venstre at minst halvparten av norske utslippsreduksjoner skulle tas nasjonalt (Venstre 2001: 77), noe de fulgte opp med i 2009 (Venstre

2009: 12). De nasjonale anmodningene gjenspeiles i partienes kritikk av CDM-kvoter. Denne typen tiltak bør kun komme i tillegg til andre tiltak (KrF 2013b: 59) fordi CDM-kvotene i deres øyne ikke bidrar til noe annet enn å «kjøpe seg fri» fra klimaforpliktelsen (Regjeringen 2015a).

Venstre karakteriserer seg selv som et av de mest EU-entusiastiske partiene på Stortinget når det gjelder klimapolitiske spørsmål, noe som henger sammen med en tilsvarende entusiasme for et sterkt «europeisk samarbeid» (Venstre 2013: 98). I partiprogrammet fra 2013 regnet Venstre for første gang utslippskutt innenfor EUs kvotesystem som det samme som nasjonale utslippskutt (Venstre 2013: 22). Kristelig folkeparti anser derimot EØS-medlemskapet som det som «tjener landet vårt best», samtidig som de vektlegger viktigheten av å aktivt følge opp nye samarbeidsinitiativ med EU (KrF 2017).

4.4.2 Embetsverket: klimapolitisk makt, innflytelse og verdier

Mens politikernes oppgave er å løse institusjonelle konflikter og avgjøre hvilke verdier som skal prioriteres, er departementenes ansvar å sørge for det faglige grunnlaget som ligger til grunn for de politiske beslutningene (Boasson 2015: 39). Mens de politiske partiene har varierende syn på hvorvidt en global eller nasjonal klimapolitisk løsning er mest gunstig (Tjernshaugen et al 2011: 336), preges den klimapolitiske forvaltningen av sektorinteresser og faglig uenighet mellom departementene (Reitan 1998: 18-22, Riksrevisjonen 2010).

Statsministerens kontor

Statsministerens kontor (SMK) har ansvaret for å bistå statsministeren med å samordne og lede regjeringens arbeid. På grunn av behovet for raske avklaringer og endrede internasjonale rammebetingelser har kontorets samordningsoppgaver de senere årene økt i betydning (Græger 2010: 134). Kontorets politiske ledelse består av statsministeren, syv statssekretærer, en politisk rådgiver, i tillegg til en administrativ stab. Ved siden av statsministeren er det også en statsråd i rollen som stabssjef for statsministeren (Christensen et al 2014: 52). I 2014-15, underveis i forberedelsene til et 2030-klimamål, var dette Vidar Helgesen (H).

Blant SMKs ansvarsområder er gjennomføring og oppfølging av regjeringskonferansene, selve kjernen i regjeringsarbeidet, der de politiske sakene drøftes. Hver sak presenteres i form av et regjeringsnotat av den statsråden som står bak forslaget. Ved uenighet mellom statsrådene, og i de individuelle politiske og administrative apparatene, kobles gjerne SMK inn (Frisak 2006: 31-32).

Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljødepartementet (KLD) har det koordinerende ansvaret for å ivareta regjeringens miljø- og klimapolitikk, hvilke tiltak som skal gjennomføres og hvordan de skal iverksettes. Siden klimaproblemet er sektoroverskridende, fremfor sektorspesifikk, fungerer Klima- og miljødepartementet som en pådriver overfor de ulike nasjonale sektormyndighetene (Riksrevisjonen 2010: 21). Klima- og miljøvernminister i 2014-15 var Tine Sundtoft (H).

Miljøverndepartementets opprettelse i 1972 sammenfalt med en grønn bølge der mange kritiserte det de mente var et for ensidig fokus rettet mot vekst (Aardal 1993, Julsrud 2012: 10). Til tross for den relativt tidlige etableringen har departementet allikevel vært et ganske lite departement (Asdal 2011: 11, Christensen et al 2014: 36) og forvaltningen av klimafeltet har gjerne skjedd i spenningsfeltet mellom ulike departementers interesser (Aardal 1993: 25).

Da klima kom på den politiske agendaen i overgangen til 1990-tallet var Miljøverndepartementet opptatt av å integrere klimasaken inn i den økonomiske politikken, i stedet for å se på økonomi og klima som to atskilte saker (Julsrud 2012: 15, 149). Departementet var for eksempel med på å innføre CO_2-avgiften da den kom i 1992, en skatt som for eksempel Finansdepartement var skeptiske til (Stoltenberg 2016: 390), mens de tidlig involverte seg i arbeidet med å etablere en internasjonal klimakonvensjon (Asdal 2014: 2117). Departementets standpunkt på den tiden befant seg derfor mer innenfor den nasjonale dimensjonen fremfor innenfor den fleksible tilnærmingen

(Andresen & Butenschøn 2001: 347). Selv om representanter fra Klima- og miljødepartementet i ettertid har fulgt opp den nasjonale innretningen med å referere til klimaforlikets mål om at totredjedeler skal skje innenlands (Boasson 2013: 22), så man i løpet av 1990-tallet også et taktskifte innad i Miljøverndepartement med fokus på kostnadseffektivitet og internasjonale utslippsmekanismer (CDM) (Julsrud 2012: 128-9, intervjuer). Departementets koordinerende makt har imidlertid gjerne kommet i skyggen av Finansdepartementets strukturelle innflytelse (Asdal 2014). Dette kan riktignok endre seg ettersom førstnevnte i 2014 overtok Finansdepartementets ansvar for oppkjøp av klimakvoter (KLD 2016).

Finansdepartementet

Finansdepartementet (FD) har en særegen posisjon i sentraladministrasjonen idet de har ansvaret for å analysere Norges økonomiske situasjon, både slik økonomien ser ut i dag, og det som har med Norges økonomiske fremtid å gjøre. Med en rolle som et tilnærmet over-departement, har departementet myndighet til å bestemme hvor mye penger over de offentlige budsjettene et politisk forslag skal bevilges (Asdal 2011: 177). Finansministeren i 2014-15 var Siv Jensen (FrP).

Det vil si at idet klimasaken for alvor oppstod som en politisk sak ved overgangen til 1990-tallet endret Finansdepartementets innflytelse over denne delen av politikken. Dette så man spesielt i forbindelse med forhandlingene om en global klimaavtale. Som følge av en frykt for nedadgående oljepriser og redusert norsk konkurransekraft anså Finansdepartementet det som i sin interesse å aktivt trå inn i utformingen av denne delen av norsk politikk. Departementet anså det derfor like mye som sin oppgave å forhindre at utformingen av norsk klimapolitikk kom i konflikt med den helhetlige økonomien som det å faktisk utforme den nasjonale klimapolitikken (Asdal 2011: 188). Departementet fremsto med det som en representant for vekst-vern-ideologien (Aardal 1993: 25) og løsningen ble dermed å integrere markedsmekanismer inn i klimapolitikken. Det var for eksempel økonomer i Finansdepartementet som stod bak to fremtredende prinsipper i norsk klimapolitikk; tanken om at deler av utslippsreduksjonene kan skje utenfor Norge og klimanøytralitetsmålet (Stoltenberg 2016: 394). Med andre ord, Finansdepartementet står bak mye av den norske linjen om at potensielle klimatiltak bør være kostnadseffektive, der den konkrete forståelsen av kostnadseffektivitet tar del innenfor et globalt bilde, noe som gjenspeiles i tanken om å etablere et internasjonalt karbonmarked. Asdal (2014: 2120) argumenter for eksempel for at denne versjonen av kostnadseffektivitet er tett knyttet til øvrige makroøkonomiske hensyn der olje utgjør en integrert del. Slikt sett har Finansdepartementets bekymring like mye vært redusert makroøkonomisk vekst som faktisk reduksjon av menneskeskapte klimaendringer (Asdal 2014). Fokuset på vekst har siden kommet til syne i Finansdepartementets avvising av klimaforlikets mål om at totredjedeler av norske utslippskutt skal tas innenlands (Boasson 2013: 22).

Klimapolitikken har siden 1990-tallet, mye takket være Finansdepartementet, dermed blitt et økonomisk anliggende (Asdal 2011: 177) slik at norske oljepolitiske interesser, sammen med et ønske om en fortsatt sterk økonomisk vekst, har kommet i konflikt med en annen norsk interesse om å bidra til en vellykket global klimaavtale. Det tidlige engasjementet knyttet til klima som en økonomisak har derfor gjort at mye av den strukturelle innflytelsen knyttet til klima som politikkfelt har tilfalt Finansdepartementet (Asdal 2014) og departementet hadde inntil 2014 for eksempel ansvar for statens kvotekjøp (KLD 2016).

Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet (UD) har, i likhet med Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet, ikke et sektorspesifikt ansvar. Departementets oppgave er snarere å forsvare Norges interesser internasjonalt. De norske interessene, spesielt de som berører klimapolitikken, avgjøres blant annet av Norges åpne økonomi og rollen som olje- og gasseksportør. En vanlig norsk posisjon er derfor at norske interesser gjerne forvaltes best gjennom samarbeid med nærstående land (UD 2017). Det betyr at den norske delegasjonen i de internasjonale klimaforhandlingene gjerne har blitt ledet av Klima- og miljødepartementet i samspill med Utenriksdepartementet (Julsrud 2012: 127) slik at en vellykket internasjonal klimaavtale i tråd med norske preferanser både anses som et klimapolitisk mål, så vel som et utenrikspolitisk mål (Asdal 2011: 188). Mer spesifikt har

Utenriksdepartementet gjerne vært opptatt av å få til en global klimaavtale og en nasjonal forpliktelse som innebærer en mest mulig selvstendig rolle for Norge (intervjuer).

I arbeidet med det norske klimamålet for 2030 har Utenriksdepartementet, spesielt deres europaavdeling, like mye vært involvert som følge av klimamålets implikasjoner for forholdet til EU som på grunn av klimasaken i seg selv. Dette berører spesielt hvorvidt en potensiell avtale skal innlemmes i EØS eller om den skal gjennomføres bilateralt. En klimapolitisk tilnærming til EU kan også ses på som en måte å følge opp regjeringens Europastrategi der klima og miljø trekkes frem som en av fem hovedprioriteringer (UD 2014).

Ved den borgerlige regjeringens (2013-) inntreden i norsk politikk ble det for første gang opprettet en egen ministerpost under Utenriksdepartementet med ansvar for EØS- og EU-saker (Christensen et al 2014: 45). I 2014-15 var dette Vidar Helgesen (H), slik at Helgesen var stabssjef ved SMK og ansvarlig for regjeringens europapolitikk samtidig.

Oppsummering

Norsk klimapolitikk utformes som en respons på det internasjonale klimaregimet. Regimet har lenge muliggjort at Norge har kunnet gjennomføre den nasjonale klimapolitikken på en kostnadseffektiv måte, mens det nå vil være opp til den enkelte stat å bestemme hva som skal være deres nasjonale klimamål. Som EØS-medlem påvirkes Norge også av hva som skjer av klimapolitiske beslutninger på EU-nivå. I likhet med Norge vektlegger EU kostnadseffektive virkemidler, mens de i motsetning til Norge skiller mellom ulike sektorer. Innsatsfordelingsbeslutningen kan ses på som et eksempel på en ordning som kombinerer kostnadseffektive og sektorspesifikke virkemidler. Konflikten om hvorvidt utslippskuttene skal tas nasjonalt eller internasjonalt gjenspeiles også blant de politiske partiene og departementene. Mens Høyre og Fremskrittspartiet tradisjonelt har støttet den globale tilnærmingen, har Venstre og Kristelig folkeparti fremmet nasjonale utslippskrav. Blant de to hovedforvalterne av norske naturressurser har Finansdepartementet tradisjonelt stått for mye av den strukturelle makten, mens Klima- og miljødepartementet har det koordinerende ansvaret. Ingen av dem har imidlertid ansvaret for klimaavgjørelsene som tas innenfor spesifikke sektorer.

5 Mot et norsk klimamål for 2030

Rapportens siktemål er å studere bakgrunnen for regjeringens ønske om å gjennomføre klimamålet for 2030 sammen med EU. Regjeringens presenterte forslaget sammen med Venstre og Kristelig folkeparti på en pressekonferanse 4. februar 2015. Stortingsmelding 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU* ble overlevert Stortinget to dager senere. For å forstå hva saken dreier seg om, starter empirikapittelet derfor med en kort beskrivelse av selve innholdet i regjeringens klimamål for 2030, mens en kartlegging av den kronologiske prosessen opp mot forslagets offentliggjøring i form av innsamlet datamateriale deretter følger.

Figur 5.1: Fra klimatoppmøtet i Warszawa i 2013 til klimatoppmøtet i Paris i 2015

5.1 En felles løsning med EU

Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU

Regjeringens forslag til utslippsforpliktelse inneholder følgende to hovedelementer; Norge vil påta seg en betinget forpliktelse på 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990, og videre, Norge vil gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU. Meldingen gir ingen beskrivelse av hva slags virkemidler som skal tas i bruk for å imøtegå klimamålet, men er snarere en melding om hva Norges klimamål for 2030 skal være, hvordan målet skal nås og en beskrivelse av «sektorer hvor det ventelig er potensial for utslippsreduksjoner» (Meld.St.13 (2013-14): 6). De endelige virkemidlene og tiltakene forutsetter at en avtale med EU kommer på plass. Ettersom Norge allerede deltar i EUs kvotepliktige sektor (EU ETS), vil en slik avtale få størst betydning for norske utslippskutt innenfor sektorene landbruk, bygg, transport og avfall. Til slutt ønsker regjeringen i utgangspunktet at dette skal fremforhandles bilateralt, fremfor en innlemmelse i EØS-avtalen.

Som følge av at en intensjonsavtale med EU ikke kom til å være forhandlet frem før FNs frist i mars 2015 for å sende inn de nasjonale klimamålene, samt for å ta høyde for at en slik avtale ikke nødvendigvis kommer til å finne sted, inkluderte stortingsmeldingen også et alternativ klimamål, en slags plan B, for hvordan 2030-forpliktelsen skal nås. Uten en EU-avtale ønsker Norge likevel å opprettholde målet om å redusere klimagassutslippene med 40 prosent innen 2030, forutsatt tilgang på fleksible mekanismer i den nye, globale klimaavtalen, samt godskrivelse av deltagelsen i EUs kvotesystem (Meld.St. 13 (2013-14: 6).

Regjeringens formål med stortingsmeldingen var å presentere for Stortinget hva som skulle være Norges klimamål for 2030. I de neste avsnittene følger derfor en gjennomgang av prosessen opp mot forslagets offentliggjøring i februar 2015. Det må imidlertid påpekes at det generelt har vært

vanskelig å få innsikt i de interne beslutningsprosessene, spesielt de spesifikke tidspunktene for når noe har skjedd, samt de ulike aktørenes innflytelse og motiver i prosessen.

5.2 Den politiske beslutningsprosessen

Internasjonale føringer

Under klimatoppmøtet i Warszawa i 2013 ble det bestemt at alle land skulle utforme nasjonale utslippsmål, såkalte «Intended Nationally Determined Contributions» (INDC), som skulle sendes inn til FN og til slutt utgjøre en del av Paris-avtalen (UNFCCC 2013):

> In the context of 2015, countries decided to initiate or intensify domestic preparation for their intended national contributions towards that agreement, which will come into force from 2020. Parties ready to do this will submit clear and transparent plans well in advance of COP 21, in Paris, and by the first quarter of 2015.

Warszawa-toppmøtets avgjørelse var utløsende på den måten at det på nyåret 2014 satte i gang norske myndigheters arbeid med å utforme et norsk klimamål for 2030 (intervjuer). Det faktum at det måtte etableres et norsk klimamål for 2030 var likevel noe som hadde ligget i kortene siden klimatoppmøtet i 2011 (Lahn 2015), i tillegg til at fristen for 2020-målet uansett nærmet seg (intervjuer).

Det nasjonale utslippsmålet skulle, så sant det lot seg gjøre, sendes inn til FN i løpet av første kvartal 2015 og senest innen 31. mars 2015, slik at Norge hadde en frist å forholde seg til. Ved å starte arbeidet i god tid, og med det kunne legge frem en indikativ forpliktelse innen fristen, var tanken at det ville skape et press slik at andre land, særlig store utslippsland, også ville slutte seg opp om avtalen som senere skulle forhandles om i Paris (Meld.St. 2 (2013-14): 95, 103, intervjuer). Det samme oppfordret Det europeiske råd til da de kom med sine rådskonklusjoner i oktober 2014 for hva som skulle være EUs klimamål for 2030 (European Council 2014: 1). EU publiserte dermed sitt bidrag til Paris-avtalen, 40 prosent utslippskutt innen 2030, på et tidligere tidspunkt enn det Norge gjorde. Norges offentliggjøring i februar 2015 var derfor i seg selv kanskje tidlig nok, men likevel ikke så tidlig som mulig.

Ved at viktige land var tidlig ute med å sende inn sine INDCer ville man også enklere kunne vurdere hvorvidt Paris-avtalen ville ha et høyt nok ambisjonsnivå til å nå målet om å begrense den globale oppvarmingen til under to grader (intervjuer). Det å være tidlig ute var imidlertid ikke bare normativt motivert i form av å vise omverdenen at man tok klimaproblemet på alvor. De nasjonale INDCene fungerte også som et politisk signal på den måten at det ga en pekepinn for hvilke regler Norge ønsket at en global klimaavtale skulle basere seg på, slik at et rasjonalt motiv også lå til grunn (Meld.St.13 (2014-15): 9, intervjuer).

Under klimatoppmøtet i Lima i 2014 ble det ytterligere redegjort for hvilke informasjon det var behov for i landenes innsendte INDCer, noe norske myndigheter baserte utformingen av sitt bidrag på (Meld.St.2 (2013-14): 102). Hvert lands bestemte bidrag skulle for eksempel inneha en progresjon utover det som er landets nåværende innsats, en redegjørelse av hvorfor det nasjonale bidraget er ambisiøst og rettferdig, samt hvordan det kan bidra til å nå FN-konvensjonens overordnede mål om å begrense den globale oppvarmingen til to grader (Meld.St.2 (2013-14)).

Siden den fremtidige Paris-avtalen skulle bygge på en samling nasjonalt bestemte mål for perioden 2021-2030 var det opp til hvert enkelt land, gjennom deres nasjonale politiske prosesser, å vurdere hva slags mål de ønsket å sette seg og gjennom hvilke tiltak målene skulle nås.

Det norske utgangspunktet

Norges posisjon før klimatoppmøtet i Paris hadde mye til felles med tidligere posisjoner; en fremtidig avtale burde ta hensyn til kostnadseffektivitet, åpne opp for fleksibel gjennomføring og den burde i størst mulig grad være basert på erfaringer fra Kyoto-protokollen. Norge ønsket altså en videreføring av den globale tilnærmingen som det internasjonale klimaregimet inntil da hadde basert seg på. I likhet med tidligere posisjoner ble et effektivt globalt kvotemarked fremhevet som gunstig; «å etablere en pris på utslipp av klimagasser er helt avgjørende for å redusere utslippene i tilstrekkelig omfang» (Meld.St.2 (2013-14): 95). Dette gjorde at Norge jobbet for at mekanismene som finnes under Kyoto-protokollen skal «videreføres etter hensiktsmessig form» også etter protokollens sluttdato i 2020 (Meld.St.2 (2013-14): 100), med begrunnelse om at det er «vesentlig mer kostbart å gjennomføre nye utslippskutt i Norge enn i de fleste andre land» (Meld.St.2 (2013-14): 106, intervjuer 2016-17). Det betyr at hvilket nivå den nye norske klimaforpliktelsen skulle ligge på, slik det begrunnes både i det reviderte statsbudsjettet fra 2014, så vel som i den endelige stortingsmeldingen om 2030-målet, var avhengig av tilgangen på fleksible mekanismer. Til slutt var tanken at samarbeid mellom land ville gjøre det enklere med fleksibel gjennomføring (Meld.St.13 (2014-15): 9, regjeringen 2015c).

Det betyr at da det norske myndighetsapparatet skulle forberede et norsk klimamål for 2030, fantes det ikke noe formelt regelverk å forholde seg til, noe som utfordret det faktum at Norges posisjon var avhengig av hva andre land var villige til å gjøre. Norge skulle altså forberede et nasjonalt klimamål, før innholdet i den overordnede avtalen var spikret. Mens klimamålene for 2020 ble utformet som en oppfølging av Kyoto-protokollen, skulle de nasjonale klimamålene samlet nå utgjøre den endelige avtalen. Det eneste beslutningstakerne hadde å forholde seg til, utenom nettopp det faktum at landene skulle sende inn egne nasjonale utslippsmål, var at det mest sannsynlig ville bli mindre grad av felles regelverk, noe som var i strid med Norges utgangspunkt (Meld.St.2 (2013-14), Meld.St.13. (2014-15): 9), intervjuer). I følge informanter fra Klima- og miljødepartementet gjorde de internasjonale diskusjonene som pågikk parallelt det imidlertid enklere å forstå hva slags avtale man kom til å ende opp med i Paris, for eksempel at Kyoto-protokollen sannsynligvis ikke kom til å være en fremtidig løsning og at det derfor ikke var noe lurt av Norge å komme med et mål som la opp til at avtalen så ut på en bestemt måte (intervjuer).

En avgjørende uklarhet knyttet til den fremtidige avtalen var hvorvidt den ville innebære en felles «utslippsenhet», der kvoter kan kjøpes og selges mellom land, slik Kyoto-protokollen hadde lagt til rette for. Norges klimamål for 2020, både overoppfyllelsen av Kyoto-målet og klimanøytralitetsmålet, er jo nettopp basert på denne måten å kutte utslipp på (St.Meld.34 (2006-07). På tidspunktet da Norge skulle utforme et klimamål for 2030 var de derfor ledende innenfor internasjonal kvotehandel, men det hadde også gjort at landet hadde opparbeidet seg få alternative måter å kutte utslipp på. I stedet for en felles utslippsenhet og en global karbonpris, slik Norge fremmet, så man riktignok en tendens til flere regionale kvotemarkeder «som på sikt kan tenkes å bli knyttet sammen» (Meld.St.2 (2013-24): 106).

Den offentlige debatten

Parallelt med norske myndigheters arbeid med å utarbeide et nasjonalt utslippsmål pågikk det en offentlig debatt om hva Norges klimamål for 2030 burde være. EUs beslutning om å legge seg på et utslippsreduksjonsnivå på 40 prosent innen 2030, som ble formelt vedtatt i oktober 2014, satt på mange måter standarden for den norske, offentlige debatten. Den offentlige debatten startet derfor noe senere enn de interne departementsforberedelsene. Sommeren 2014 gikk for eksempel Arbeiderpartiet ut og sa at Norge burde ha et mål på rundt 40 prosent (Dagsavisen 2014), Venstre vedtok det samme på sitt landsmøte (Venstre 2013), mens en tilnærmet samlet miljøbevegelse ønsket et tydelig mål for nasjonale utslippskutt (Naturvernforbundet 2015). LO og NHO gikk på sin side ut i februar 2015 med et felles utspill der de ba regjeringen om å legge seg på «EUs ambisiøse klimamål når det gjelder 40 prosent utslippsreduksjon innen 2030» (LO 2015).

I den parallelle offentlige debatten var det derfor ganske stor enighet knyttet til hvilket nivå Norge skulle legge seg på som en del av den påfølgende Paris-avtalen, men ingen av oppfordringene

inneholdt noen form for anmodning om at det beste for Norge er et tettere klimapolitisk samarbeid med EU. EU ble kun nevnt eksplisitt i den forstand at Norge ikke bør ha et lavere mål enn det andre europeiske land har. Dette kan tyde på at EU, i den offentlige debatten, ble sett på som en aktør som ledet an, som et slags klimapolitisk forbilde. Det største presset kom riktignok fra Stortinget der det så ut til å være flertall for å sende inn strenge utslippskrav, inkludert nasjonale krav, til FNs klimakonvensjon (Dagsavisen 2014, intervjuer).

Bakgrunnen for at beslutningen skulle ha støtte på Stortinget, noe som ble bestemt litt ut i prosessen, hadde sammenheng med at utslippsmålet skulle være del av en internasjonal avtale som på det tidspunktet ikke hadde et klart og entydig mål. Deltagelse i en internasjonal avtale innebærer nasjonale implikasjoner på lang sikt, mens resten av verden også måtte være trygge på at Norges opplegg ikke kommer til å bli skrotet ved neste stortingsvalg. Siden Solberg-regjeringen er en mindretallsregjering måtte Norges klimamål derfor falle i smak hos partier med ulike klimapolitiske forståelser på tvers av den nasjonale-globale linjen, og som en av regjeringens statsråder utrykker det (intervjuer): «Regjeringen lever ikke lenge hvis vi bare sender forslag til Stortinget som vi vet at ikke vil vedtas. Da går regjeringen på nederlag etter nederlag og dens autoritet vil bli svekket.»

Underveis i den offentlige debatten holdt Solberg-regjeringen kortene tett til brystet. På spørsmål om regjeringen hadde planer om å legge seg på EUs ambisjonsnivå om 40 prosent utslippskutt innen 2030 svarte klima- og miljøminister Tine Sundtoft (H) at det å være like ambisiøs ikke nødvendigvis betyr det samme som å legge seg på samme prosentnivå; «Det er mer ambisiøst å omstille et land som allerede er basert på vannkraft og fornybar energi enn et EU hvor mange land er basert på kull» (Stortinget 2014). Senere uttalte Sundtoft at regjeringen vurderte et klimamål som kombinerer utslippskutt i Norge og i andre land: «Det behøver ikke nødvendigvis å være kvoter. Det viktigste for oss er at man kan samarbeide, og blir kreditert utslippsreduksjoner i andre land» (DN 2015a).

Ideen om å knytte seg til EU

Med det koordinerende ansvaret for norsk klimapolitikk, hadde Klima- og miljødepartementet også her ansvaret med å lede selve prosessen med å «innhente og legge frem nødvendig informasjon, vurdere faglige notater som beskriver ulike løsninger» (intervjuer). I januar 2014 bestilte for eksempel departementet en utredning om norsk og internasjonal klimapolitikk fra Miljødirektoratet (2014), noe som var med på å starte de faglige forberedelsene om et nytt norsk klimamål. Klima- og miljødepartementets koordinerende arbeid, og diskusjonene knyttet til dette, bestod av hva slags mål Norge skulle ha og hvor ambisjonsnivået skulle ligge. I tillegg var det teknisk faglige spørsmål som måtte diskuteres, for eksempel om valg av type klimamål, håndtering av LULUCF og hva som skulle skje innenfor kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. I tillegg ble det tatt hensyn til hvilke føringer som forelå internasjonalt, hva andre land hadde planer om å gjøre og hva slags konsekvenser eller påvirkning en norsk forpliktelse ville ha (intervjuer).

Senere ble de faglige vurderingene lagt frem i en interdepartemental gruppe der Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og til dels Nærings- og fiskeridepartementet var involvert. Flere informanter bekrefter imidlertid at det var vanskelig å komme frem til enighet på embetsnivå, slik at saken ble løftet opp på statssekretærnivå i form av et uformelt statssekretærutvalg, med statssekretærene fra Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Statsministerens kontor, som koordinerte prosessen mellom embetsnivå og regjeringsnivå. På grunn av sakens politiske tilhørighet var også klima- og miljøministeren og europaministeren jevnlig involvert i prosessen (intervjuer).

Selv om selve stortingsmeldingen er et departementsprodukt ledet av Klima- og miljødepartementet i samarbeid med den interdepartementale gruppen, er selve forslaget om å knytte seg opp mot EU et politisk forslag (intervjuer). Det betyr at selve ideen om å knytte seg til EU oppstod et stykke ut i beslutningsprosessen. Mens flere informanter peker på høsten 2014, nevner en informant fra Klima- og miljødepartementet mer spesifikt november 2014, eller at «forslaget må ha kommet etter

sommeren, mens avgjørelsen ble tatt sent på høsten, for vi brukte litt tid på å innhente informasjon» (intervjuer).

Flere informanter peker på Vidar Helgesen (H), på det tidspunktet minister for EU- og EØS-saker i Utenriksdepartementet og stabssjef ved Statsministers kontor, som personen som stod bak forslaget. Som en informant fra regjeringen sier det; «Det var regjeringen. Jeg kan ikke si hvem. (...) De som jobber med klimapolitikk og EU-politikk var veldig på banen» (intervjuer). Selv om opptil flere informanter peker på Helgesen som personen som stod bak EU-ideen, kan ikke det empiriske materialet bekrefte dette fullstendig. En artikkel fra Dagens næringsliv peker for eksempel på statssekretær ved Statsministerens konto, Lars Øy (H), som den egentlige initiativtakeren (DN 2015b). Det det empiriske materialet derimot bekrefter er at EU-forslaget kan spores tilbake til sentrale Høyre-politikere i Miljø- og klimadepartementet, Utenriksdepartementet og/eller Statsministerens kontor. En informant fra Klima- og miljødepartementet sier for eksempel at EU-forslaget ble fremmet overfor embetsverket av representanter fra Utenriksdepartementet på oppdrag fra regjeringen.

Etter at embetsverket hadde gjort sine vurderinger og kommet med sine innsigelser om en EU-tilnærming, ble saken deretter vurdert i statssekretærutvalget. Det utvalget hadde blitt enige om, det vil si EU-løsningen, ble til slutt lagt frem av klima- og miljøvernminister Tine Sundtoft (H) i et regjeringsnotat til regjeringen.

Faglige uenigheter mellom departementene

Mens det på politisk nivå var enighet om at dette var en god og samlende politisk løsning, var skepsisen, uten at det nødvendigvis betydde at de var imot, større på embetsverksnivå (intervjuer). Mye av embetsverkets skepsis gikk ut på usikkerheten ved en slik løsning. Siden man ikke helt sikkert kunne vite hvordan en slik løsning i virkeligheten kommer til å utarte seg for Norge så lenge EU ikke har fått på plass en avtale, kjente man heller ikke fullt ut til konsekvensene av et slikt forslag. På dette tidspunktet hadde man EUs innsatsfordelingsbeslutning for innværende periode (2013-2020), samt EUs rådskonklusjoner fra oktober 2014 for påfølgende periode (2021-2030) å forholde seg til. Disse dokumentene tilsa et samlet mål på 40 prosents utslippskutt innen 2030, at det ville være et mål for kvotepliktig og et mål for ikke-kvotepliktig sektor, at målet for ikke-kvotepliktig sektor ville falle innenfor et intervall på mellom 0 og minus 40 prosent utslippskutt og at det antagelig vil være rom for fleksibilitet. Regjeringen visste altså at det ville ta tid før regelverket var spikret (Regjeringen 2015a, intervjuer). Konsekvensene av en slik innlemmelse var likevel uklare og det var for eksempel usikkerhet knyttet til hvorvidt Norge nå vil berøres av alle klimarelaterte lover og regler i EU (intervjuer).

Usikkerheten knyttet til hvilke muligheter som fantes innenfor EUs ikke-kvotepliktige sektor etter 2020 og til de potensielle kostnadene ved å knytte seg til ordningen, var også én av årsakene til at klimamålet ikke oppgir noe norsk nasjonalt utslippsmål i tillegg til EU-avgjørelsen. I løpet av beslutningsprosessen utgjorde problemstillingen uansett ikke noe annet enn hvilket mål som skulle meldes inn til FN, og ikke en formell innlemmelse i EUs klimarammeverk. I følge en informant fra Klima- og miljødepartementet var dette et aktivt valg Norge tok. Det ble i den forbindelse gjort to avveininger; det ene var at hvis Norge faktisk skulle integreres ytterligere inn i EUs klimapolitikk var det viktig å bli tettest mulig integrert i EUs prosess så tidlig som mulig for på den måten sørge for likebehandling. Det andre var at dette er noe som først vil iverksettes etter 2020 slik at en slik løsning ikke vil medføre noen umiddelbare konsekvenser over natten (intervjuer).

I tillegg til selve usikkerheten rundt konsekvensene av å gå for en EU-løsning, bestod den faglige uenigheten mellom departementene i stor grad av den samme konfliktlinjen som har preget den norske klimapolitiske debatten de siste tiårene; hvorvidt mestepartene av kuttene skal tas hjemme eller ute (Riksrevisjonen 2010, Asdal 2014, intervjuer). Mens Finansdepartementet var usikre på om dette var en fleksibel nok ordning, var Klima- og Miljødepartementet usikre på om dette var forpliktende nok på nasjonalt nivå. Utenriksdepartementet har i motsetning til de fleste andre departementer ingen sektorspesifikke interesser og var derfor til sammenligning ganske positive til EU-løsningen. Dette gjelder særlig Utenriksdepartementets europaavdeling. De var derimot mer

opptatt av det overordnede bildet og hvordan «få til en god samlet profil for Norge», i tillegg til at en EU-løsning ble sett på som en god måte å følge opp regjeringens europastrategi på (UD 2014, intervjuer). Blant de resterende departementene dreide det som fantes av skepsis seg om rene sektorinteresser, noe som generelt har vært en utfordring i gjennomføringen av norsk klimapolitikk (Riksrevisjonen 2010). Hva vil for eksempel en EU-løsning ha å si for samferdselssektoren og vil EU, som ikke har noen erfaring med petroleumsforvaltning, få mer innflytelse over forvaltningen av norsk olje- og gass? Hvis en avtale mellom Norge og EU om ikke-kvotepliktig sektor kommer på plass vil Norge antageligvis få et utslippsmål på 40 prosent (EC 2016a). Ifølge flere informanter er det innenfor sektorene samferdsel og landbruk Norge vil ha størst muligheter til å kutte innenfor hvis 40 prosentmålet for ikke-kvotepliktig sektor skal tas i Norge og ikke i andre europeiske land.

At en EU-løsning utelukker muligheten til å benytte seg av den grønne utviklingsmekanismen (CDM) tydeliggjorde også de departementale uenighetene. Mens CDM er et kostnadsøkonomisk virkemiddel ifølge Finansdepartementet, og samfunnsøkonomisk gunstig ifølge Klima- og miljødepartementet, mente Utenriksdepartementet derimot et en EU-løsning faktisk er med på å imøtegå kritikken mot CDM (intervjuer). EUs innsatsfordelingsbeslutning kan derfor sørge for at Norge får den fleksibiliteten innenfor ikke-kvotepliktig sektor som CDM-kvotene har bidratt med hittil; «Norge kan gjøre ting utenfor egne grenser for å få det bokført og imøtekommer dermed kritikken av CDM» (intervjuer). I tråd med dette legger stortingsmeldingen ettertrykkelig vekt på EUs tilgang på fleksibilitet når det internasjonale kvotemarkedet uansett ser ut til å forsvinne (Meld.St.13 (2014-15): 6):

> EU legger opp til at noen av kuttene i ikke-kvotepliktig sektor kan gjennomføres ved kjøp av kvoter i EUs kvotesystem eller gjennomføring av klimatiltak i andre EU-land. Norge vil benytte seg av denne fleksibiliteten på lik linje med EU-land.

I den forbindelse vises det til at EUs rådskonklusjoner fra 2014 åpner opp for enda større fleksibilitet innenfor ikke-kvotepliktige sektor sammenlignet med oppfyllelsen av målene frem mot 2020 (European Council 2014, Meld.St.13 (2014-15): 12). Særlig Utenriksdepartementet og Finansdepartementet anså det norske fleksibilitetsbehovet som fremtredende. Som en av informantene uttrykker det «Norge som et lite, spesielt land, med petroleumsproduksjonen, men også vannkraft. Det gjør at vi trenger fleksibilitet i mye større grad enn store land». Og videre; «For klimaets del så spiller det ingen rolle om vi kutter utslippene i Norge, Afrika eller i USA. Den optimale løsningen vil være en global karbonskatt» (intervjuer). Med tanke på usikkerheten knyttet til hvordan det internasjonale kvotesystemet vil se ut i fremtiden, ble dermed EUs regionale kvoteordning sett på som det beste alternativet (intervjuer), noe som også bekreftes i stortingsmeldingen; «EUs åpning for bruk av interne fleksible mekanismer kan medvirke til likere karbonpriser internt i området som er omfattet av den felles forpliktelsen» (Meld.St.13 (2014-15): 15). For aktørene som ønsket stor grad av fleksibilitet ble EU derfor sett på som «*second best*» (intervjuer).

Hva slags mål Norge skulle legge seg på berørte dermed debatten om hvor kuttene skal tas og med det også regjeringens forhandlingsposisjon overfor Stortinget. I følge en informant fra statssekretærutvalget så det for eksempel ut til å være større oppslutning knyttet til et nasjonalt mål enn før og at et mål uten nasjonale forpliktelser derfor var «lite realistisk på kort eller mellomlang sikt» (intervjuer). En EU-avtale gir derimot fleksibilitet på tvers av og til tross for disse problemstillingene. EU-løsningen reduserte med det fokuset på et innenlandsk mål, i tillegg til at det antagelig førte til mer fleksibilitet enn det en nasjonal løsning ville gjort. En slik løsning ivaretar for eksempel kvotepliktig sektor (ETS) ettersom Norge får godkjent deltagelsen i EUs kvotesystem. For enkelte informanter ga det derfor ingen mening med et nasjonalt mål innen disse sektorene. På den måten imøtegikk regjeringen et «veldig press fra deler av det politiske miljøet om at det er et mål i seg selv å gjennomføre kuttene i Norge» (intervjuer). Til slutt sørget dette for at en EU-løsning sikret at Stortinget ikke ville vedta et annet mål enn det regjeringens ønsket, noe som antagelig ville vært tilfellet hvis embetsverket hadde fått gjennomslag for sine syn (intervjuer). Dette forsvares med at embetsverkets rolle først og fremst er å sørge for utredning og iverksetting, mens det er

politikernes rolle å vurdere hva som kommer til å gå gjennom på Stortinget eller ikke (intervjuer). Dette tydeliggjør det faktum at klimamålet for 2030 er et resultat av en politisk prosess, mens embetsverket var noe mer skeptiske. Dette utelukker imidlertid ikke at det vil være behov for stortingsdebatter senere om hvor mye som skal kuttes i Norge, gjennom hvilke virkemidler, og i hvor stort grad EUs fleksibilitet skal benyttes.

EUs fleksibilitetstilgang utelukker derimot ikke at Norges klimamål mål for 2030 vil kreve nasjonale og sektorspesifikke kutt. En norsk inntreden inn i EUs innsatsfordelingsforordning fremstilles også som ambisiøst i den forstand at det vil være vanskeligere å kutte utslipp innenfor ikke-kvotepliktig sektor i Norge sammenlignet med andre europeiske land (Meld.St.13 (2014-15): 18). En informant peker for eksempel på klimaeffektivisering som et av de rimeligste reduksjonstiltakene, et felt der Norge ikke har de samme mulighetene som andre land, siden store deler av norsk oppvarming allerede er basert på fornybar energi. I tillegg er både befolkningsveksten og den økonomiske veksten i Norge høy, noe som ifølge flere informanter tilsier at Norge må innføre mange nye tiltak for å nå målet for ikke-kvotepliktig sektor, mens de fleste EU-landene kan nå sine respektive mål uten å innføre mange nye tiltak (Gullberg & Aakre 2015, intervjuer).

Dialogen med EU

Den offisielle kontakten med EU om de norske planene ble ikke etablert før selve stortingsmeldingen var skrevet. Det første møtet i Brussel fant derfor sted 20. januar 2015 med klima- og miljøvernminister Tine Sundtoft (H), EØS- og EU-minister Vidar Helgesen (H), representanter fra Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet og Norges delegasjon til Brussel, samt EUs klima- og energikommisær Miguel Arias Cañete til stede. Hensikten med møtet var å informere EU om at dette faktisk var noe som ble diskutert i Norge, for på den måten unngå risikoen for at Norges forslag ville bli dårlig mottatt og at EU, i verste fall, ville avslå det etter at Norge hadde presentert forslaget for Stortinget (EU-delegasjonen 2015, intervjuer). Møte handlet altså ikke om ambisjonsnivå, men heller om å sondere mulighetene og for å finne ut hvordan EU faktisk ville motta et forslag om en felles utslippsforpliktelse. Dette utelukker imidlertid ikke at det har vært uformell kontakt mellom norske politikere og EU på tidligere stadier, noe en informant fra regjeringen faktisk antydet under et av intervjuene (intervjuer). Ett av temaene som ble tatt opp på møtet var EUs klimamål og hvorvidt målet kan nås via fleksible mekanismer utenfor eller innenfor EU: «Det ble kort orientert om EUs utslippsmål, herunder det forhold at 40 prosentmålet skal oppnås uten internasjonale kreditter» (EU-delegasjonen 2015). Dette er i tråd med daværende klima- og miljøminister Tine Sundtofts (H) utsagn om at det er et viktig klimapolitisk prinsipp «å samarbeide om utslipp i resten av verden» (Regjeringen 2015a). I etterkant av møtet ble Norges forespørsel omtalt på et møte internt i DG klima der det kom frem at EU var positive til å utforske muligheten om å integrere Norge inn i EUs innsatsfordelingsbeslutning (EU-delegasjonen 2015).[9] En informant fra Klima- og miljødepartementet sier for eksempel at det ble oppfattet som om at «EU så på dette som en fjær i hatten, et enda større Europa som samarbeider om klima» (intervjuer).

I kommisjonsforslaget fra juli 2016, der EU-kommisjonen foreslår hvordan EUs klimapolitikk skal se ut etter 2020, er Norge nevnt (EC 2016a: 3). Dette var noe Norge egenhendig ba om i en e-post datert 27.02.2015 (KLD 2015), noe som peker på interessen Norge har av et slikt EU-samarbeid:

> A joint fulfillment between Norway and the EU will further strengthen regional cooperation to combat climate change (...) given the timeline for submitting the INDCs to the UNFCCC and the upcoming Environment Council meeting, we wish to raise the possibility of a reference to the solution of a joint fulfilment, in the INDCs of Norway and the EU, respectively (...) As the negotiations of an agreement of joint fulfilment are ahead of us, a general signal of increased cooperation would seem appropriate, without much detail.

[9] Directorate-General for Climate Action (DG Clima) leder Europakommisjonens arbeid om klimaendringer.

Hvorvidt dette var det eneste Norge gjorde for å bli nevnt i kommisjonsforslaget er uklart, men det betyr uansett at Norge har fått gjennomslag for et ønske om å bli omtalt i noe som bare var på forslagsstadiet i EU. Ettersom Norge ikke er et formelt EU-medlem er det rimelig å tro at det både er uvanlig at Norge ber om noe slikt og at det er uvanlig at EU godtar det. Dette henger antagelig sammen med regjeringens arbeid for at Norges mål for ikke-kvotepliktig sektor skal fastsettes på samme grunnlag som EU-landene, og i størst mulig grad parallelt, noe som også var en av grunnene til at Norge ønsket å gjøre en innlemmelse inn i EUs innsatsfordelingsforordning som en del av INDCen (intervjuer).

Politisk enighet mellom Regjeringen og samarbeidspartiene

Med positive signaler fra EU kunne regjeringen involvere sine parlamentariske støttepartier Venstre og Kristelig folkeparti. Involveringen skjedde i januar 2015, kun et par uker før offentliggjøringen av det norske utslippsmålet for 2030. Ettersom klimamålet handlet vel så mye om å finne en løsning på tvers av de partipolitiske uenighetene om hvor Norges utslippskutt skal tas, sikret regjeringen med støttepartiene i ryggen derfor flertall i en åpenbar vanskelig politisk sak (intervjuer). Mens de fleste møter mellom samarbeidspartiene og regjeringen skjer med det berørte departementet, ble EU-ideen luftet på et møte mellom representanter fra Statsministerens kontor, Kristelig folkeparti og Venstre, noe som sier noe om sakens viktighet. Verken klima- og miljøminister Tine Sundtoft, EU- og EØS-minister Vidar Helgesen eller representanter fra embetsverket var tilstede på møtet (intervjuer).

Da Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti sammen presenterte hva som skulle være Norges klimamål for 2030 på en pressekonferanse 4. februar 2015, ga partiene utrykk for at dette var et forslag regjeringen og samarbeidspartiene raskt hadde blitt enige om (Regjeringen 2015a). På pressekonferansen presenterte klima- og miljøminister Sundtoft forslaget som en hevelse av «ambisjonsnivået for norsk klimapolitikk» og viste i den forbindelse både til EU som en pioner i klimapolitikken og som en av Norges viktigste samarbeidspartnere (Regjeringen 2015a). Til tross for klimaforlikets diffuse nasjonale målsetting trakk hun frem at Norge allerede har et mål om «innenlandske utslippsreduksjoner frem mot 2020», og at regjeringen, til tross for den europeiske løsningen, nå er «tydelige på at vi skal redusere de nasjonale utslippene frem mot 2030» (Regjeringen 2015a). Eller som en av rapportens informanter uttrykker det «vi tar klimapolitikken hjem».

Fremskrittspartiet på sin side la mer vekt på de næringslivspolitiske fordelene ved et tettere EU-samarbeid. Ettersom Norge og EU har tette handelsbånd, og siden Norge allerede deltar i EUs kvotesektor, er også resten av norsk økonomi tett knyttet opp til den europeiske (intervjuer). «For Fremskrittspartiet har det alltid vært viktig at norske bedrifter ikke har særregler som gjør at verdiskapningen skapes i andre land (...) EU-sporet som presenteres her vil sikre nettopp det, en harmonisering med våre nærmeste markeder», uttalte for eksempel finansminister Siv Jensen (FrP) (Regjeringen 2015a).

Venstre og Kristelig folkeparti fulgte opp de positive utsagnene ved å legge vekt på målets konsekvenser for nasjonale utslipp. Mens Kristelig folkeparti beskrev forslaget som en «mini-EØS-avtale for klima», karakteriserte Venstre det som «nå skal vi ikke kjøpe oss fri via fiksfakset i FN-kvotene» (Regjeringen 2015a). For Venstre var dette derfor en måte der de, etter deres mening, klimaineffektive CDM-kvotene ble erstattet med et mye mer forpliktende og håndhevende system. At Kyoto-protokollens fleksible mekanismer skulle endres lå imidlertid i kortene, men nå fikk partiene i hvert fall en garanti for at det fremtidige klimamålet skulle basere seg på noe annet enn billige kvoter i utlandet. Venstres partileder Trine Skei Grande knyttet videre EU-løsningen direkte opp mot den nasjonale, sektorspesifikke tilnærmingen til nasjonal klimapolitikk og sidestilte løsningen med omstilling; «Norge vil gå fra en vekstfilosofi knyttet til olje til å gå til den grønne veksten» (Regjeringen 2015a). For Venstre og Kristelig folkeparti var EUs klimapolitiske regime, inkludert etterlevelsesmekanismene, derfor viktigere enn tilgangen på EUs fleksible gjennomføringsmekanismer. I stedet for å la et vekslende flertall på Stortinget avgjøre hvordan Norge skal nå en klimaforpliktelse, vil man ved å tilknytte seg EU få en slags overdommer som vil

sørge for at Norge, på samme måte som et vanlig EU-land, ikke har noe annet valg enn overholdelse. Tanken var at EU kan presse Norge på en måte som Norge hittil ikke har vært i stand til på egen hånd. Dette var også bakgrunnen for at Venstre var det eneste partiet som umiddelbart ønsket en EØS-innlemmelse med et mest mulig forpliktende rammeverk. Mens regjeringen og støttepartiene stort sett var enige om fremgangsmåten, var dette, ifølge en informant, det eneste det var litt uenighet om når samarbeidspartiene skulle diskutere klimamålet for 2030 (intervjuer).

Oppsummering

Klimatoppmøtet i Warszawa på tampen av 2013 utløste arbeidet med å utarbeide et norsk klimamål for 2030 som skulle sendes til FN i god tid før klimatoppmøtet i Paris i 2015. Selve ideen om å knytte klimamålet til EU oppstod imidlertid ikke før høsten 2014. Regjeringen, mest sannsynlig sentrale høyre-politikere i Klima- og miljødepartementet og i Utenriksdepartementet, stod bak EU-ideen, mens store deler av embetsverket var kritiske. Venstre og Kristelig folkeparti ble involvert i beslutningsprosessen kort tid før offentliggjøringen av klimamålet og støttet raskt opp om forslaget. Det betyr at Norges klimamål for 2030 var et politisk forslag og ikke et resultat av faglige forberedelser gjort i departementene.

6 Fra global til europeisk kostnadseffektivitet

Kapittelet starter med en analyse av avhengig variabel, det vil si klimamålet for 2030, og hvorvidt målet i lys av de to klimapolitiske tilnærmingene kan beskrives som et globalt, kostnadseffektivt mål eller et nasjonalt, sektorspesifikt mål. For å undersøke hvilke faktorer som lå bak regjeringens beslutning om å knytte seg til EUs klimamål, vil deretter det empiriske materialet presentert i de foregående kapitelene analyseres i lys av de tre teoretiske perspektivene i kapittel 2. Analysen vil ta for seg de tre perspektivene etter tur; europeisk påvirkning, historisk institusjonalisme og politikk entreprenørskap.

6.1 Et globalt kostnadseffektivt eller et nasjonalt sektorspesifikt klimamål?

Siktemålet ved denne rapporten har vært å analysere Norges klimamål for 2030 og hvorfor utfallet ble en samordning med EUs klimamål for samme periode. De to ulike forståelsene for hvordan imøtegå klimautfordringen, global kostnadseffektivitet og nasjonal sektorspesifikk, kan si noe om utfallet og i hvilken grad 2030-målet endrer norsk klimapolitikk. Påfølgende avsnitt vil derfor analysere utfallet, det vil si Norges klimamål for 2030.

Som vi har sett har Norge siden tidlig på 1990-tallet fulgt en global, kostnadseffektiv klimapolitikk. For at 2030-målet, i likhet med Norges klimapolitikk hittil, skal være i tråd med en global kostnadseffektiv linje, forutsettes det en global bindende avtale der målene bestemmes multilateralt. Et slikt ovenfra og ned-mål gjennomføres dermed best via kostnadseffektive virkemidler som dekker alle sektorer. Den endelige hensikten vil til slutt være reduserte globale CO_2-utslipp, men uten at det går på bekostning av den økonomiske veksten på nasjonalt nivå. Kvotesystemer er et eksempel på kostnadseffektive virkemidler ettersom det bidrar til at kuttene kan tas der det er billigst.

Hvis 2030-målet derimot er mer i tråd med den nasjonale, sektorspesifikke dimensjonen skal utslippskuttene reduseres innenfor egne nasjonale grenser. I stedet for ett overordnet virkemiddel innføres der her mange ulike tiltak rettet inn mot forskjellige sektorer. Mens den globale dimensjonen forutsetter en global bindende avtale med så mange deltagende land som mulig, vil det i den nasjonale dimensjonen være mer opp til statene selv å avgjøre hva som er gjennomførbart eller ikke. Kan Norges klimamål for 2030 dermed plasseres innenfor den globale, kostnadseffektive dimensjonen, eller innenfor den nasjonale, sektorspesifikke dimensjonen?

Den mest konkrete forskjellen mellom 2030-målet og de to analytiske tilnærmingene er at klimamålet verken kan karakteriseres som et rent globalt målt eller et rent nasjonalt mål. Målet om 40 prosent utslippskutt skal derimot skje innenfor europeiske grenser. Det betyr at europeiske utslippskutt mellom 2020 og 2030 og norske utslippskutt for samme periode vil regnes som det samme. EUs reglement for ikke-kvotepliktig sektor forutsetter riktignok nasjonale utslippskutt, men ordningen åpner også opp for at kuttene kan tas på tvers av europeiske land. Selv om det er uklart hvordan ordningen konkret kommer til å utspille seg for Norge er det likevel ikke noe i veien for å gjøre de nasjonale målsettingene EU setter under innsatsfordelingen til en helt eller delvis nasjonal forpliktelse. Med 2030-målets fravær av et nasjonalt utslippsmål har Norge likevel valgt å gjøre det til et europeisk mål fremfor et nasjonalt mål. Hvorvidt det vil finnes kvoter å kjøpe etter 2020 er usikkert, men EUs kvoteordning for ikke-kvotepliktig sektor gjorde likevel at Norge ikke trengte å

oppgi et nasjonalt utslippsmål for 2030. Det betyr at det uansett vil være opp til Norge å avgjøre hvor store deler av utslippene som skal tas i Norge, eller i andre europeiske land, og gjennom hvilke virkemidler. Ettersom innsatsforordningen ikke tillater utslippskutt i land utenfor Europa, er det derimot helt klart ikke et globalt mål. Rent geografisk avviker det norske 2030-målet dermed både fra den globale og den nasjonale dimensjonen.

I motsetning til den globale tilnærmingen, og dermed tradisjonell norsk klimapolitikk, avviker det norske 2030-målet fra det globale idealet om en overordnet løsning for alle sektorer. En potensiell innlemmelse i EUs innsatsfordeling forutsetter derimot ulike virkemidler rettet inn mot ulike sektorer. En egen sektorspesifikk klimapolitikk for sektorene bygg, transport, avfall og landbruk er dermed mer i tråd med den nasjonale, sektorspesifikke fremgangsmåten sammenlignet med den globale. I tillegg vil et EU-samarbeid innebære spesifikke overholdelsesmekanismer for disse sektorene, slik at en potensiell ikke-etterlevelse vil være mindre lønnsomt enn faktisk etterlevelse. Et slikt skille mellom ulike sektorer innfører dermed noe nytt i norsk klimapolitikk så lenge norsk klimapolitikk alltid har belaget seg på det globale systemets åpning for å kutte utslipp på tvers av sektorer. Hva som skal gjøres innenfor hvilke sektorer og gjennom hvilke virkemidler er likevel opp til Norge å avgjøre. Muligheten for å velge den kostnadseffektive varianten, utslippskutt i andre europeiske land, fremfor innenfor de norske ikke-kvotepliktige sektorene er uansett tilstede.

Tendensen til et mer sektorinnrettet klimamål, går derfor ikke på bekostning av klimamålets mulighet for kostnadseffektive klimakutt, slik tabell 2.1 og tabellens kategoriske skille mellom en global kostnadseffektiv og en nasjonal sektorspesifikk klimapolitikk skulle tilsi. Klimamålet for 2030 er riktignok ikke kostnadseffektivt på et globalt plan uavhengig av sektorer, noe som gjør at det nye klimamålets syn på kostnadseffektivitet skiller seg fra det globale synet på kostnadseffektivitet. I stedet introduserer 2030-målet en ny type kostnadseffektivitet; kostnadseffektivitet på tvers av europeiske land og på tvers av ikke-kvotepliktige sektorer.

Oppsummert betyr dette at vi med Norges klimamål for 2030 ser en erstatning av global kostnadseffektivitet til fordel for europeisk kostnadseffektivitet. Norges klimamål for 2030 markerer derfor en endring fra kutt på tvers av et hvilket som helst land og på tvers av en hvilken som helst sektor, til utslippskutt på tvers av et hvilket som helst europeisk land og på tvers av en hvilken som helst ikke-kvotepliktige sektor. Med klimamålets kombinasjon av den globale tilnærmingens fokus på kostnadseffektivitet med den nasjonale tilnærmingens sektorspesifikke virkemidler har Norge derfor valgt en mellomløsning, slik tabell 6.1 illustrerer. Det må riktignok tillegges at hvis en samordningsavtale med EU ikke kommer på plass, ønsker Norge å oppfylle klimamålet for 2030 på samme måte som før, via internasjonale utslippsmekanismer – altså global kostnadseffektivitet. Bakgrunnen for at det endelige resultatet endte opp som et kompromiss mellom fullstendig kostnadseffektivitet og et nasjonalt mål vil analyseres nærmere i de neste avsnittene.

Tabell 6.1 Tre klimapolitiske tilnærminger (CICERO 2017, tilpasset etter Boasson 2015: 51)

Type of approach **Components**	**Global cost efficiency** (Global kostnadseffektivitet)	**National sector specific** (Nasjonal sektorspesifikk)	**European cost efficiency** (Europeisk kostnadseffektivitet)
Objective	Meeting global targets at minimum cost	Meeting national targets that in the aggregate will fulfill global targets	Meeting European targets that in the aggregate will fulfil global targets
Dominant instrument characteristics	General economic measures, covering all sectors	Technology-specific and sector-specific, economic and administrative measures	Combination of sector-specific and economic measures
Mode of coordination	Top-down steering by coercion	Bottom-up, networks, pledge and review, naming and shaming	European top-down targets, national bottom-up measures
Governmental measures	Market instruments. Cost-minimizing state aid. Minimize number of measures	Governmental industry development. Technology standards. Many measures	Market instruments. Governmental industry development. Technology standards. Many measures

6.2 Europeisk påvirkning

Den institusjonelle litteraturen om europeisk påvirkning spør hvorvidt nasjonal endring stammer fra EU eller de øvrige europeiske omgivelsene og hvorvidt denne påvirkningen har foregått direkte fra EU eller indirekte med utgangspunkt i staten selv.

Teorien forventer dermed at Norges klimamål for 2030 enten har *kommet som følge av direkte institusjonell påvirkning fra EU* eller *som følge av et internt ønske hos Norge om å gjøre som landende rundt seg*.

Det empiriske materialet gjør det tydelig at dette utelukkende var et initiativ fra norsk side og derfor ikke noe Norge følte seg forpliktet til å gjøre som følge av press fra EU eller de omkringliggende landene. Det betyr at siden EU ikke anser innsatsfordelingsbeslutningen som relevant for det indre markedet, og dermed EØS-avtalen, har det altså ikke foreligget noen direkte ovenfra og ned-påvirkning fra EU. Det er heller ingen grunn til at EU presser på for noe som ikke allerede omfattes av EØS-avtalen.

Så lenge EU ikke presset på for en slik løsning avkreftes derfor forventning én, noe som gir større grunn til å forvente at EU-forslaget kom som følge av et indirekte press. Empirien bekrefter riktignok at forslaget var et norsk initiativ slik at den europeiske påvirkningen ikke tar utgangspunkt i den overnasjonale enheten, men på nasjonalt nivå hos Norge. Selv om etterspørselen kom fra Norge, fremfor EU, kan forslaget likevel ikke ses på som et aktivt ønske om å gjøre som landende rundt. Hvis det hadde vært tilfelle hadde Norge vært på leting etter en løsning, sett at noe har fungert i de omkringliggende landene og basert på det kommet frem til hva som er den riktige beslutningen. For Norge ønsket nemlig ikke et EU-samarbeid på grunnlag av noe andre EU-land har gjort, men fordi Norge hadde et internt problem som måtte løses. Selv om påvirkningsprosessen kan spores tilbake til Norge, kan EU-forslaget likevel ikke forklares som en konsekvens av en lærings-

eller sosialiseringsprosess, men utelukkende fordi EU ble sett på som en mulig utvei ut av en nasjonal utfordring.

Dette henger sammen med at EU kunne tilby noe Norge manglet, men like fullt trengte, idet de skulle sende inn et klimamål til FN. Mens EU allerede har et reglement for nasjonale utslippskutt og for sektorene utenfor kvotepliktig sektor, manglet Norge et slikt system. Siden Norges formelle institusjon for klimagassreduksjoner har basert seg på et globalt system har denne institusjonen kommet på bekostningen av utviklingen av konkrete, sektorspesifikke virkemidler (Riksrevisjonen 2010). Det nasjonale problemet som måtte løses skyldtes derfor eksterne faktorer, i form av erstatningen av et multilateralt klimaregime med en samling nasjonale utslippsmål, men kan også begrunnes internt, i form av politiske drakamper for hvordan det norske klimamålet til slutt burde se ut. EU-harmoniseringen må derfor ses på som en slags intern tilpasning, som en respons på utviklingen i det internasjonale klimaregimet. Formen på responsen skjedde likevel i tråd med nasjonale preferanser, og ikke som følge av verken trender eller konkurranse i de omkringliggende landene.

EUs påvirkningsmulighet gjenspeiles videre i de aktuelle partienes oppfatning av hvorfor det er en god idé å knytte seg til EU. Til tross for at løsningen ble ansett som relativt god fra et nærmest samlet politisk hold, avvek de ulike politiske partiene likevel i forståelsen av hvorfor en EU-tilknytning er gunstig. For Venstre og Kristelig folkeparti ble EUs strengere overholdelsesregime svaret på det som hittil, etter deres mening, har vært en feilslått klimapolitikk. Det er imidlertid ikke slik at Norge ikke har overholdt tidligere klimamål, men overholdelsen har derimot skjedd via utenlandske kutt. Venstre og Kristelig folkepartis oppslutning om forslaget må derfor forstås som at EU erstatter de globale utslippskjøpene. Dette argumentet har derfor et snev av moral i seg, noe som gjør at disse partiene faktisk peker på EUs legitimitet i klimaspørsmålet.

Fremskrittspartiets argument om å føre en klimapolitikk som ikke går på bekostning av norske arbeidsplasser kan imidlertid, i likhet med støttepartienes legitimitetshenvisning, ses på som unntaket om at forslaget om å knytte 2030-målet til EU kom som følge av en diffusjonsprosess med de europeiske omgivelsene. Det virker riktignok ikke som argumentet om likebehandling var det primære motivet for et felles klimamål med EU. Snarere var dette et godt argument som sørget for at 2030-målet var et klimamål som også var i tråd med Fremskrittspartiets premisser. Fra Fremskrittspartiets ståsted ville dermed en nasjonal, norsk klimapolitikk, uten et europeisk samarbeid, bli sett på som en begrensning for norske arbeidsplasser og økonomien som helhet. Støttepartienes legitimitetshenvisning virker heller ikke til å ha vært regjeringens primære motiv for EU-tilknytning, men snarere grunnen til at Venstre og Kristelig folkeparti relativt enkelt støttet opp om ideen. En klimapolitisk tilknytning til EU ses altså på som en god idé fra et rent næringslivspolitikk perspektiv, noe som særlig gjenspeiles i Fremskrittspartiets argumenter, mens det fra et rent klimapolitisk perspektiv kan gjøre omstillingen enklere, slik Venstre og Kristelig folkeparti argumenter for. Alt i alt ser det likevel ut til å være klima som er den viktigste politiske saken, og ikke EU i seg selv.

Med det ser vi en sammenheng mellom en EU-tilknytning fordi det var en strategisk løsning på den politiske utfordringen Norge sto overfor og fordi det var en legitim løsning. Da EU offentliggjorde sitt klimamål for 2030 oppstod for eksempel en offentlig debatt om at Norge ikke kan ha et lavere mål enn EU. Et EU-samarbeid bidrar riktignok til å opprettholde en norsk ambisjon om være blant de ledende i internasjonal klimasammenheng og har slikt sett med normer og verdier å gjøre. Med det legitimeres også norsk klimapolitikk, både overfor omverdenen, overfor samarbeidspartiene, og overfor velgerne. EUs status som en klimapolitisk ambisiøs aktør, har derfor vært medvirkende, noe som i den forstand faktisk kan ses på som en indirekte påvirkningsprosess, men som likevel ikke var den avgjørende faktoren for å knytte klimamålet for 2030 til EU. At det endelige klimamålet landet på akkurat 40 prosent, var for eksempel avhengig av en eller annen form for fleksibel gjennomføring, mens målet uten denne muligheten antagelig ville vært lavere. Bakgrunnen for Norges mulige tilgang til fleksible mekanismer, og dermed ha mulighet til å legge seg på et såpass høyt nivå, var derfor utelukkende fordi EU kunne tilby denne muligheten når ingen andre kunne det.

Oppsummering

Store deler av europeiseringslitteraturen starter altså på EU-nivå og studerer EUs innflytelse på andre stater. Rapporten er derimot et eksempel på noe litteraturen i mindre grad tar for seg, at EUs innflytelse starter hos mottakeren, altså Norge. Rapporten viser dermed, i motsetning til mye av litteraturen, hvordan interne faktorer innad i nasjonalstaten er med på å forme graden av nasjonal EU-innflytelse. På den måten har norske myndigheter benyttet seg av EU på en strategisk måte helt uavhengig av aktiv promotering fra EU sin side. I dette tilfellet viser EU-perspektivet at det var lite i omgivelsene som tilsa at en EU-integrering var aktuelt og at dette ikke handler om europeisk harmonisering i seg selv, men snarere en slags intern tilpasning rettet mot klimasaken. Oppsummert ser vi at Norges EU-tilnærming i klimamålet for 2030 verken kom som følge av et direkte institusjonelt press fra EU (forventning 1) eller som følge av et ønske om å gjøre som omgivelsene (forventning 2). I stedet var det en fullstendig indre drevet europeisk påvirkning som oppstod fordi Norge hadde et nasjonalt problem som måtte løses. I tilknytning til den øvrige europeiseringslitteraturen kan dette si noe om under hvilke forhold EU påvirker uten at EU faktisk har gjort noe for å aktivt påvirke. At Norge derfor frivillig avgir suverenitet gjør dette til et interessant case i seg selv, samtidig som det sier noe om kompleksiteten ved klima som politisk felt. Hvorfor EU har blitt brukt strategisk på denne måten, leder oss over i analysedelen om historisk institusjonalisme og politisk entreprenørskap.

6.3 Historisk institusjonalisme

I følge historisk institusjonalisme kreves en forståelse av hva som hittil har drevet norsk klimapolitikk for å i det hele tatt kunne si noe om hvorfor klimamålet for 2030 ble som det ble (Streeck & Thelen 2005). For å finne ut av dette må derfor den formative fasen identifiseres, hvilke formelle eller uformelle stier som potensielt oppstod i denne fasen og til slutt hvilke mekanismer som har bidratt til å holde de påfølgende stiene stabile.

Teorien forventer dermed at *Norges forslag om en felles utslippsforpliktelse med EU kom som følge av at tidligere klimapolitiske vedtak har begrenset Norges kapasitet til å kutte utslipp nasjonalt* og/eller *at de tidligere vedtakene har ført til en kulturell forståelse av klimautfordringen som gjorde det naturlig å knytte seg til EU.*

Norsk klimapolitikk: Fra den formative fasen til klimaforlikets forsøk på endring

Norsk klimapolitikks begynnende fase kan omtrentlig plasseres innenfor perioden fra 1989, da Norges første stabiliseringsmål kom, til 1997, da Kyoto-protokollen ble forhandlet frem. I tråd med Mahoneys (2001) definisjon av critical junctures lå flere alternativer på bordet knyttet til gjennomføringen av norsk klimapolitikk og man endte opp med ett av dem.

I løpet av den formative fasen så man for eksempel innføringen av et avgiftsregime som siden har bestått, mens et nasjonalt stabiliseringsmål som senere ble skrinlagt ble forsøkt gjennomført. Den endelige løsningen falt til slutt på et globalt kostnadseffektivitetsregime. I likhet med at stabiliseringsmålet ble avvist på grunn av for høye kostnader og at det var et mål som var vanskelig å overholde, ble argumentet om at den globale klimaavtalen bør åpne opp for fleksible gjennomføringsmekanismer også begrunnet økonomisk. Argumentene i seg selv utgjorde naturligvis ikke årsaken til at den norske klimapolitiske stien ble som den ble, men til sammen sier de noe om hvordan økonomiske hensyn lå til grunn for utformingen av norske klimapolitiske tiltak og dermed også de tiltakene man har sett i ettertid.

I tråd med litteraturen om critical junctures er det ofte mulig å identifisere spesifikke aktører som har vært særlig innflytelsesrike i den formative fasen og som dermed har bidratt til at den senere utviklingen ble som den ble (Capoccia & Kelemen 2007: 348). Den formative fasens innflytelsesrike aktører kan i dette tilfellet identifiseres som Finansdepartementet, både fordi de stod

bak flere viktige prinsipper i norsk klimapolitikk, for eksempel at utslippskuttene kan tas der det er billigst og karbonnøytralitetsmålet, men også fordi de aktivt gikk inn og sørget for innflytelse i måten Norge skulle engasjere seg internasjonalt.

De samme økonomiske hensynene har også ligget til grunn for debatten som har preget norsk klimapolitikk i etterkant, nemlig debatten om kuttene skal tas nasjonalt eller internasjonalt, for eksempel klimaforlikets kompromiss om utslippskutt hjemme versus ute. Hvis den formative fasen førte til en global kostnadseffektivitetssti, med hensyn til norsk økonomi, kan innføringen av et nasjonalt mål derfor ses på som et forsøk på å justere stien mot en klimapolitikk mer i tråd med «hjemme», altså i retning den nasjonale dimensjonen. Det nasjonale målet manglet imidlertid både et håndhevningssystem og konkrete retningslinjer. Klimaforlikets justering kan derfor tolkes som et forsøk på å få til en endring, mens institusjonen om klima som en økonomisak likevel begrenset gjennomføringsmuligheten slik at den institusjonelle settingen dermed forble stabil. Klimaforliket utgjør derfor ikke noe annet enn et forsøk på et knekkpunkt mot en mer nasjonal klimapolitikk.

Vi ser dermed at avgjørelser tatt i den formative fasen begrenset noen vedtak, for eksempel klimaforlikets diffuse nasjonale målsetting, men muliggjorde andre, for eksempel klimaforlikets beslutning om utslippskutt ute, når nye beslutninger skulle tas på senere tidspunkter. Påfølgende avsnitt vil derfor komme inn på hva de ulike stiene som oppstod i denne fasen har bestått av og hvilke mekanismer disse strukturene er drevet av. Til slutt kan dette si noe om hvorvidt 2030-målet oppstod som følge av tidligere vedtaks begrensende effekt for utviklingen av nasjonale utslippskuttsystemer eller som følge av en bestemt kulturell forståelse av klimautfordringen.

Norsk klimapolitikk: Formelle og kulturelle stibærere

Institusjoner kan enten være formelle fordi de regulerer atferd gjennom lover og regler eller kulturelle fordi de består av normative forventninger om hva som anses som rett og galt. En formell sti utelukker imidlertid ikke en kulturell sti, eller omvendt (Scott 2014).

I løpet av den formative fasen kan man dermed identifisere en formell institusjon som belaget seg på et globalt system, inkludert et globalt kvotemarked. Denne måten å kutte utslipp på forutsatte en global, bindende avtale og muligheter for samarbeid på tvers av land. Det vil si at den globale kostnadseffektive måten å kutte utslipp på har gått på bekostning av det nasjonale og sektorrettede alternativet. På dette stadiet ser vi dermed at den teoretiske forventingen om manglende kapasitet til å kutte nasjonale utslipp stemmer. Med dette kommer vi også inn på de selvforsterkende mekanismene som er med på å opprettholde den globale, kostnadseffektive stien. I løpet av den formative fasen ble nasjonale, sektorspesifikke tiltak sett på som kostnads*ineffektivt* sammenlignet med globale tiltak. Dette har til slutt ført til færre tilgjengelige ressurser rettet mot utviklingen av nasjonale kuttordninger. Det vil si at den mangeårige erfaringen innenfor internasjonal kvotehandel gjør at det antagelig vil koste mer å skifte til en nasjonal og sektorrettet politikk i dag sammenlignet med hva kostnadsnivået ville vært på et tidligere tidspunkt. Dette forsterkes av en annen selvforsterkende mekanisme, nemlig det at Finansdepartementets autoritet og informasjonsinnflytelse har gått på bekostning av andre organisasjoners mulighet til klimapolitisk påvirkning. Så lenge Finansdepartementets strukturelle makt er større enn andre departementers innflytelse, er de også med på å forme hvordan de resterende organisasjonene tilpasser seg den eksisterende institusjonen. I likhet med Finansdepartementet har heller ikke Klima- og miljødepartementet, som de to hovedforvalterene av norske ressurser, verken et sektorspesifikt ansvar eller autoritet til å utvikle tiltak rettet mot enkeltsektorer som transport og landbruk. Det vil si, institusjoner er ikke nøytrale, men reflekterer de relative maktforholdene i samfunnet (Thelen 1999: 394).

Den formelle stien, det vil si kostnadseffektive utslippskutt i utlandet, legitimeres imidlertid av en kulturell sti, at klimatiltak bør føre til minst mulig sosiale kostnader for det norske samfunnet. Denne tanken forsterkes av det faktum at både Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet plasserer klimautfordringen innenfor det samme kulturelle rammeverket; at det er mer kostnadseffektivt med en løsning som går på tvers av sektorer i stedet for ulike virkemidler

rettet inn mot ulike sektorer. Stien følger dermed et resonnement om at man ikke skal være nødt til å velge mellom økonomisk vekst og klimahensyn og man kan derfor trekke en linje tilbake til den formative fasens utløser, nemlig Brundtland-rapporten. Dette bunner ut i en oppfatning om at siden Norge er et annerledes land, med petroleumsproduksjon og et energiforbruk som primært er fornybart, er behovet for fleksibilitet tilsvarende større enn andre lands behov. Det er åpenbart ikke bare Norge som skiller seg ut i klimasammenheng, men dette er likevel en oppfatning som har formet norsk imøtegåelse av klimautfordringen, både i den nasjonale utformingen, men også i måten Norge har opptrådt i internasjonale klimaforhandlinger.

Den kulturelle stien, så vel som den formelle stien, bæres likevel frem av de samme forholdene; hensynet til norsk økonomi, Finansdepartementets relative autoritet på området, og Klima- og miljødepartementets manglende sektorkompetanse. Vi ser derfor at den politiske maktfordelingen bidrar til å gjøre stien stabil, mens de sosioøkonomiske forholdene brukes til å legitimere stien. Hittil ser vi at den formelle institusjonen om globale utslippskutt har gått på bekostning av et nasjonalt system (forventning 3), og at dette legitimeres av en kulturell institusjon som sier at ulike klimatiltak bør innebære lavest mulig sosiale kostnader (forventing 4). Det gjenstår dermed å se hvorvidt de teoretiske forventingene også kan forklare bakgrunnen for klimamålet for 2030, og om målet er en del av en stiavhengig prosess eller ikke.

Norsk klimapolitikk: EU-løsningen 2015 -

I likhet med den formative fasen måtte Norge i utviklingen av klimamålet for 2030 forholde seg til en ekstern kontekst og i likhet med den første fasen begrenset denne konteksten rekken av mulige alternativer. Parallelt med arbeidet med klimamålet for 2030 pågikk to kontekstuelle prosesser. Paris-avtalen lå, som vi har sett, an til et annerledes regime enn det man hadde sett fra Kyoto. Det betydde at Norge enten måtte lage et mål som svarte til de internasjonale klimaforhandlingenes premisser eller, for å gjøre Paris-resultatet mest mulig i tråd med innenrikske preferanser, utfordre det forventede Paris-resultatet. Og videre, da EU offentliggjorde sitt klimamål for 2030 oppstod en klimapolitisk debatt i Norge om at Norge ikke kan ha et lavere mål enn det EU har for 2030. Dette var med på å forme Stortingets holdning vis-à-vis regjeringen og som med det satt standarden for hvilket nivå som ble ansett som ambisiøst nok. Det betyr at forløpet som ledet opp til Paris-toppmøtet i desember 2015 i stor grad lignet på et mulig knekkpunkt; man endte med en konkret politisk løsning blant en rekke mulige alternativer.

For i likhet med 1990-tallets formative fase forelå det også her en rekke valgmuligheter. Norge kunne for eksempel ha utformet et rent nasjonalt mål i tråd med den nasjonale, sektorspesifikke dimensjonen eller alternativt fulgt opp med et mål fullstendig basert på utenlandske utslippskutt. Stiavhengige vedtak ville antagelig begrenset implementeringsmulighetene for det første målet, mens den andre varianten antageligvis ikke ville vært mulig gitt Paris-avtalens ambisjon om nasjonalt fastsatte utslippstall. Et tredje alternativ kunne vært å gjøre det samme som i klimaforliket, utforme et mål som forutsa nasjonale kutt, men uten å spesifisere hvor mye som faktisk skulle tas hvor. En fjerde mulighet ville vært og følge opp med en klimamelding som sa noe om de spesifikke tiltakene målet skal oppnås gjennom. Litteraturen om critical junctures sier videre at med en gang ett alternativ er valgt fremfor noe annet vil det gradvis bli vanskeligere å gå tilbake på de resterende alternativene som var mulig på et tidligere tidspunkt. Antagelsen vil da være, på samme måte som det var vanskelig å erstatte den globale stien med klimaforlikets nasjonale målsetting, at en implementering av EU-målet vil redusere fremtidige muligheter både for et rent nasjonalt mål og et rent globalt mål.

På tilsvarende måte begrenset den globale, kostnadseffektivitetsstien rekken av tilgjengelige alternativer da 2030-målet skulle avgjøres. Dette bekreftes ved at klimamålet for 2030, i likhet med tidligere klimamål, ikke oppgir noen konkrete nasjonale målsettinger. Kyoto-protokollen har hittil muliggjort Norges globale kostnadseffektive institusjon, men da de internasjonale omgivelsene endret seg i retning av den nasjonale, sektorspesifikke dimensjonen, hadde ikke Norge noe å stille opp med. EU, med sitt kvotepliktige og ikke-kvotepliktige system, ble dermed løsningen da Norge uansett måtte sende inn et nasjonalt mål til Paris. Dette sier altså noe om behovet for institusjonell

endring og bekrefter dermed den teoretiske forventningen om at forslaget om å samordne Norges og EUs klimamål nettopp kom som følge av en historisk manglende kapasitet til å redusere nasjonale utslipp.

Videre bekreftes den teoretiske antagelsen om at dagens vedtak formes innenfor det samme kulturelle rammeverket som tidligere klimapolitiske beslutninger; klimatiltak bør være kostnadseffektive og ikke gå på bekostning av økonomisk vekst – altså klima og økonomi som en integrert sak. Ved siden av det faktum at EU tilbyr en ordning for ikke-kvotepliktig sektor åpner de også opp for fleksible mekanismer som for øyeblikket ikke ser ut til å finnes i tilsvarende form andre steder. Videre ses mellomstatlig samarbeid om utslippskutt på som mer kostnadseffektivt sammenlignet med et mål der kuttene skal tas helt alene. Når det ikke lenger var mulig å imøtegå et klimamål der det er aller billigst, altså globalt, ble utslippskutt på tvers av europeiske land sett på som det mest kostnadseffektive alternativet. Til slutt luket den europeiske forpliktelsen ut behovet for et nasjonalt mål. Dette gjenspeiles i flere informanters avveining av hvorvidt det å knytte seg til EU er en gunstig eller en dårlig løsning; flere av informantene karakteriserer nemlig EU-forslaget som en *second best*-løsning.

Ettersom dette har vært en politisk drevet prosess, fremfor en departementsdrevet prosess, skiller beslutningsprosessen opp mot 2030-målet seg imidlertid fra utformingen av tidligere klimamål. Det faktum at enkeltpolitikere bærer stien fremover avviker dermed fra historisk institusjonalistiske forventninger om strukturell determinisme. Til tross for fraværet av departementsinnflytelse preges EU-løsningen likevel av de økonomiske hensynene Finansdepartementet gjorde i den formative fasen. Embetsverket, bortsett fra Utenriksdepartementet, var i det hele tatt skeptiske til en EU-samordning. Mens Finansdepartementet foretrakk et fullstendig kostnadseffektivt mål, og var usikre på om en EU-tilknytning var fleksibelt nok, foretrakk Klima- og miljødepartementet fortsatt bruk av CDM-kvoter, noe som ikke lenger vil være mulig med en EU-løsning. Innenfor embetsverket var stiavhengigheten derfor i aller høyeste grad tilstede, noe som er i tråd med historisk institusjonalistiske forventninger.

Til tross for stiavhengigheten ser vi derimot at de selvforsterkende mekanismenes reproduserende evne ikke har vært tilstrekkelig for å opprettholde stien. Ettersom den norske institusjonen om globale utslippskutt ble utfordret utenfra måtte politikerne aktivt navigere beslutningsprosessen i riktig retning. Det betyr at i motsetning til det mye av den historisk institusjonalistiske litteraturen sier så reproduseres ikke de historiske stiene nødvendigvis automatisk. I dette tilfellet måtte politikerne, i tråd med Streeck og Thelens (2005) påstander om institusjonell endring, aktivt trå til for å opprettholde stabiliteten. I tråd med stiavhengighetslitteraturen var det likevel strukturene som formet de stibærende aktørenes oppfatning om foretrukket klimamål. Mens den institusjonelle endringen oppstod som en respons på en internasjonal utvikling, var selve innholdet i responsen allikevel i tråd med de nasjonale strukturene. Dette viser at nasjonale organisasjoner kan være så stiavhengige som overhodet mulig, men organisasjonene må likevel tilpasse seg de eksterne omgivelsene som gjerne endres på helt andre premisser. At det til slutt var politikerne som måtte sørge for institusjonell stiavhengighet gjør dette til et interessant case i seg selv.

Selv om rapporten argumenterer for fortsatt stiavhengighet, er det riktignok slik at EUs endelige rammeverk for innsatsfordelingsbeslutningen per 2017 ikke er avklart. Det betyr at idet en EU-løsning er på plass kan det likevel tenkes at den formelle klimapolitiske institusjonen endres i den forstand at det da vil innføres nye regler som Norge må forholde seg til og et kontrollregime Norge må legge seg under. I så fall vil dette stemme overens med den historiske institusjonalismens teoretisering av tid der tidspunktet for når noe forekommer er avgjørende (Pierson 2000a: 251) og at en institusjon kan føre til andre konsekvenser enn det som først ble antatt (Hall & Taylor 1996: 938). Oppsummert viser rapporten likevel hvordan tidligere vedtak setter rammebetingelsene når fremtidige vedtak skal tas.

Oppsummering

Fra den formative fasen er det mulig å identifisere en formell sti; globale utslippskutt ved hjelp av internasjonale utslippsmekanismer, og en kulturell stil; at klimatiltak skal innebære lavest mulig sosiale kostnader. Den kulturelle stien legitimerer dermed den formelle.

Med klimamålet for 2030 ser vi imidlertid en institusjonell endring ved at den globale kostnadseffektiviteten erstattes med europeisk kostnadseffektivitet. Grunnen til at 2030-målet ble som det ble kan likevel forklares med tidligere klimapolitiske vedtak, noe som bekrefter de teoretiske forventningene. Den formative fasens etablering av globale utslippskutt har gått på bekostning av kapasiteten til å kutte utslipp innenfor spesifikke sektorer. EU hadde derimot det sektorspesifikke systemet Norge manglet, samtidig som et EU-samarbeid gjør at Norge unngår Paris-avtalens krav om nasjonale utslippsmål (forventning 3). I tillegg ser vi at den formative fasens tanke om klimaet som en økonomisak også formet 2030-målet (forventing 4). Det ser vi konkret i det faktum at EUs innsatsfordelingsbeslutning tillater utslippskutt i land hvor dette er billigere enn i Norge på et tidspunkt der slike mekanismer ikke finnes andre steder.

Til tross for nasjonale organisasjoners stiavhengighet, må det likevel tas hensyn til utvikling som skjer andre steder. Mens den internasjonale konteksten begrenset Norges muligheter for en global klimapolitikk, begrenset tidligere vedtak mulighetene for et nasjonalt mål. Dette gjorde at målet for 2030 endte som et kompromiss mellom en global og en nasjonal forpliktelse. I dette tilfellet gjorde de eksterne impulsene at enkeltaktører, ikke embetsverket, navigerte stien i en retning som opprettholdt kontinuiteten. I tilknytning til litteraturen om historisk institusjonalisme, kan dette si noe om stiavhengighet innenfor nasjonale politikkområder som utformes innenfor en internasjonal kontekst. Politisk entreprenørskap kan til slutt si noe om hvorfor politikerne så seg nødt til å involvere seg på den måten de gjorde.

6.4 Politisk entreprenørskap

En politisk entreprenør kan være en aktør, eller en gruppe aktører, som med hensikt forsøker å påvirke politiske beslutningsprosesser. Dette kan være fordi de enten har en nyskapende idé som de ønsker å fremme eller det kan være at de bruker beslutningsprosesser på en strategisk måte for å fremme sin egen sak.

Teorien forventer dermed at *en aktør eller en gruppe aktører strategisk forsøkte å skyve fordelingen av autoritet og informasjon for å øke egen innflytelse* og/eller at *en aktør eller en gruppe aktører forsøkte å fremme alternative tenkemåter for å øke egen innflytelse i beslutningsprosessen knyttet til et nytt norsk klimamål for 2030.*

De politiske entreprenørene i dette tilfellet kan identifiseres som representanter fra regjeringen med daværende europaminister Vidar Helgesen (H) og daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft (H) i spissen. Med tanke på Moravcsiks (1999: 271) definisjon, «entrepreneurs aim to induce authoritative political decisions that would not otherwise occur», kan Høyre-politikernes handlinger nettopp karakteriseres som entreprenørskap ettersom det å knytte klimamålet opp mot EU ville, som følge av innsatsfordelingsbeslutningens EØS-utenforskap, antagelig ikke ha skjedd hvis ingen aktivt hadde gjort et forsøk på å få det til å skje.

Selve utfordringen ved utformingen av klimamålet for 2030, et mål som attpåtil skulle være utformet innen en gitt frist, bestod av flere aspekter. Det ene var at målet skulle etableres på tvers av ganske robuste partipolitiske uenigheter for hvorvidt norske utslippskutt skal tas hjemme eller ute. Som en mindretallsregjering var Solberg-regjeringen også avhengig av støtte på tvers av det partipolitiske apparatet for at klimamålet skulle få flertall. I tillegg så man en utvikling i retning av en annerledes klimaavtale enn Kyoto-protokollen der muligheten for fleksibel gjennomføring var usikker. Både nasjonale og internasjonale faktorer stod derfor i veien for at Norge kunne etablere et utslippsmål for 2030 i tråd med den globale, kostnadseffektive linjen.

Rapportens første forventning om at en aktør eller en gruppe aktører strategisk forsøkte å endre fordelingen av informasjon og autoritet for å øke egen innflytelse bekreftes i den forstand at det var politikerne, fremfor embetsverket, som stod bak forslaget. Som vi har sett har Finansdepartementet tradisjonelt stått for mye av den strukturelle innflytelsen i hvordan norsk klimapolitikk skal utformes. De politiske entreprenørene, i form av Høyre-politikere, skjønte dermed at et fullstendig fleksibelt mål uten spesifikke nasjonale krav, slik Finansdepartementet ideelt sett så for seg, eller en fortsatt bruk av CDM-kvotene, slik Klima- og miljødepartementet foretrakk, antagelig kom til å bli nedstemt i Stortinget (intervjuer). For å unngå dette utnyttet derfor regjeringspolitikerne beslutningsprosessen på en strategisk måte, noe som bekreftes i det faktum at embetsverket var kritiske, mens den politiske ledelsen var positive til en EU-løsning. Dette kan tolkes som at et stortingsgjennomslag var vel så viktig som departementenes faglige råd. Videre ville et FN-mål uten stortingsforankring heller ikke vært gunstig fra et rent utenrikspolitisk hold. En EU-løsning erstattet dermed de globale utslippskuttene, omfavnet deler av den nasjonale sektorspesifikke tilnærmingsmåten og imøtegikk kravet om kostnadseffektivitet. Til slutt førte kompromisset mellom et globalt og et nasjonalt utslippsmål at regjeringen unngikk å bli overstyrt av Stortinget selv om klimamålet ikke innebar et nasjonalt mål. Dette sier noe om hva slags nasjonale faktorer som er med på å forme INDCene innsendt til FN og at INDCenes robusthet, eventuelt ikke-robusthet, avhenger av den statlige kapasiteten på tidspunktet målet blir utformet.

Med det bekreftes også den andre teoretiske forventingen om at en aktør eller gruppe aktører forsøkte å fremme alternative tenkemåter for å øke sin egen innflytelse i beslutningsprosessen. Det faktum at en etterlevelse av det norske klimamålet for 2030 inkluderer en fraskrivelse av egen suverenitet til EU må i norsk klimapolitisk sammenheng absolutt ses på som en alternativ måte å tenke på. Ingen andre ikke-medlemsland har heller gjort noe lignende tidligere. Koblingen til EU, og suverenitetsfraskrivelsen, gjør likevel at Norge kan oppgi det samme måltallet for 2030 som EU, det vil si 40 prosent utslippsreduksjoner innen 2030. Selv om dette er et ambisiøst og høyt tall gjør EU-tilnærmingen samtidig at Norge unngår å oppgi et nasjonalt utslippsmål. Den alternative tenkemåten, EU-tilknytningen, kan derfor ses på som et påskudd for å bevare norsk klimapolitikk i mest mulig grad.

Dette henger sammen med *framing*, altså at en politisk sak kan rammes inn på ulike måter og med ulike hensikter avhengig av hvem som anses som publikumet og hva som ønskes å oppnås (Mheta 2011). Det empiriske materialet viser at de politiske aktørene fremstiller EU-ideen som om målet bidrar til en ny vending i norsk klimapolitikk. Det refereres for eksempel til 2030-målets bidrag til å øke ambisjonsnivået, at EU er en legitim aktør i klimasammenheng og at dette er et mål i retning av en grønn omstilling (Regjeringen 2015a). Vidar Helgesens sitat innledningsvis, og hans henvisninger til omstilling og målrettede virkemidler, kan være et eksempel på dette (Regjeringen 2015b). Forslaget rammes altså inn på en måte som om den nye EU-løsningen bryter med den eksisterende institusjonen, global kostnadseffektivitet, og at vi med det nye forslaget ser en dreining mot en mer nasjonal, sektorrettet klimapolitikk. Rent retorisk ser man dermed at den nasjonale, sektorspesifikke dimensjonen fremheves og legitimeres fremfor den globale og kostnadseffektive.

På samme måte som forlaget fremmes positivt, så delegitimeres eksisterende politikk og virkemidler. Positive utsagn som at Norge må «ta nye og modige skritt på vei mot lavutslippssamfunnet» (Regjeringen 2015a) veies opp med negative utsagn om eksisterende virkemiddelbruk, som for eksempel «Norge skal ikke lenger kunne kjøpe seg fri via CDM» (Regjeringen 2015a). Fremstillingen av EU-forslaget som i tråd med den nasjonale sektorspesifikke tilnærmingen og delegitimeringen av eksisterende politikk stemmer riktignok ikke overens, og står nærmest som en kontrast, til både stortingsmeldingen og statsbudsjettet som redegjorde for Norges posisjon til Paris. De politiske dokumentene vektlegger nemlig fortsatt kostnadseffektivitet og et globalt karbonmarked (Meld.St.13 (2014-15), Meld.St.2 (2013-14)). Dette bekreftes ytterligere ved at Norges klimamål for 2030 også inkluderer en plan B; hvis en avtale med EU ikke kommer på plass avhenger nivået på Norges klimamål av potensielle fleksible mekanismer i Paris-avtalen.

Den veloverveide fremstillingen mot en nasjonal klimapolitikk gjenspeiles videre i måten det refereres til de fleksible mekanismene et EU-samarbeid gir tilgang på. Blant politikerne refereres

det konsekvent til usikkerheten om hvor mye fleksibilitet som faktisk vil være tilgjengelig og at Norge, i hvert fall i planleggingsfasen, må ta høyde for at en del av EUs utslippsmål for Norge faktisk må tas nasjonalt (intervjuer). Det stemmer at det er usikkerhet rundt hvor mange kvoter som faktisk vil være til salgs og at en del antagelig må gjøres nasjonalt. Det er riktignok også tilfellet at reglementet knyttet til innsatsfordelingsbeslutningen i seg selv åpner opp for full fleksibilitet så sant andre land er villige til å selge sine kvoter videre. Usikkerheten rundt den fremtidige kvotetilgjengeligheten brukes altså aktivt til å dysse ned den fleksible virkemiddelbruken en EU-tilknytning bidrar med, mens innsatsfordelingsbeslutningens nasjonale krav opphøyes tilsvarende.

De politiske entreprenørenes aktive henvisninger til den nasjonale sektorspesifikke dimensjonen er i tråd med de teoretiske utsagnene om at en dyktig entreprenør må appellere til andre aktørers institusjonelle synspunkter (Finnemore & Sikkink 1998: 897). Aktørene Høyre-politikerne måtte appellere til i dette tilfellet var Venstre og Kristelig folkeparti, både som representanter for Stortinget, men også som representanter for nasjonale utslippskrav. Det empiriske materialet sier riktignok ikke noe om hvordan EU-forslaget ble presentert overfor Venstre og Kristelig folkeparti, utenom at partiene generelt var enige. Enigheten er likevel overraskende med tanke på partienes plassering på hver sin side av den nasjonale – globale aksen. De politiske entreprenørene ser likevel ut til både å ha endret og tilpasset seg støttespillernes normer og preferanser. Normendringen symboliseres med Venstre og Kristelig folkepartis vending fra nasjonale utslippskrav til at det er ok at norske kutt tas i Europa. Den retoriske innrammingen av forslaget som i tråd med nasjonale utslippskutt symboliserer derimot en tilpasning. Til slutt har regjeringspartiene og samarbeidspartiene samlet seg om en felles diskurs.

Oppsummering

I motsetning til det politisk entreprenørskap-litteraturen faktisk sier, at politiske entreprenører gjerne opptrer med mål om å endre status quo, har den politiske kreativiteten snarere blitt brukt for å bevare tingene slik de er. Det betyr at EU kan karakteriseres som et slags mulighetsvindu, ikke fordi en EU-harmonisering i seg selv var attraktivt, men fordi EU kunne tilby noe som Norge hadde behov for, men like fullt ikke hadde, idet et nasjonalt FN-mål (INDC) skulle utformes.

Strukturell entreprenørskap (forventning 5) har vært til stede i den forstand at Høyre-politikere strategisk utnyttet beslutningsprosessen med den hensikt å utforme et klimamål som det var sannsynlig at ville få gjennomslag i Stortinget. Hadde klimamålet derimot vært et departementsprodukt, ville målet antagelig ikke endt med stortingsforankring. Kulturell entreprenørskap (forventing 6) har vært tilstede i den forstand at entreprenørene forsøkte å fremme en alternativ måte å tenke om norsk klimapolitikk på, altså et klimapolitisk samarbeid med EU. Det endelige løsningen om å samarbeide med EU om klimamålet for 2030 ble retorisk fremstilt som om dette var noe som brøt med tidligere norsk klimapolitikk, men at det til gjengjeld var mer i tråd med den nasjonale sektorspesifikke dimensjonen. Den retoriske framstillingen samsvarer imidlertid ikke med det som står i de politiske dokumentene.

7 Konklusjon

I siste kapittel presenteres rapportens hovedfunn. Først presenteres funnene i lys av de teoretiske perspektivene hver for seg, før en kombinert analyse av teoriene følger. Den kombinerte analysen viser hvordan teoriene sammen kan forklare utfallet av Norges klimamål for 2030. Til slutt presenteres 2030-målet, hvilke implikasjoner målet potensielt sett kan få for norsk klimapolitikk og hva dette kan si om nasjonal klimapolitikk generelt.

7.1 Rapportens hovedfunn

Rapporten har tatt utgangspunkt i følgende problemsstilling; *Hva kan forklare den norske regjeringens ønske om å oppfylle klimamålet for 2030 sammen med EU?* For å finne ut av dette har rapporten kombinert tre teoretiske perspektiver; europeisering, historisk institusjonalisme og politisk entreprenørskap. Europeiseringsperspektivet ble valgt for å vise hvorfor Norge faktisk velger å si fra seg deler av egen suverenitet i etterlevelsen av sitt eget nasjonale klimamål. Historisk institusjonalisme og politisk entreprenørskap ble valgt for å vise den relative betydningen av strukturer og aktørers innflytelse i beslutningsprosessen knyttet til 2030-målet.

Fra det europeiske perspektivet ble det forventet at forslaget om å knytte Norges klimamål til EU enten kan forklares som direkte EU-påvirkning eller en mer internt drevet europeisk påvirkning der Norge har hentet inspirasjon fra de europeiske omgivelsene for å løse et nasjonalt problem. Rapporten finner imidlertid at verken den direkte eller den internt drevne formen for europeisk institusjonell påvirkning kan forklare bakgrunnen for 2030-målet. Forventningen om at forespørselen har kommet fra EU tilbakevises ettersom dette utelukkende var et norsk initiativ. Rapporten finner imidlertid, i likhet med det kulturelle perspektivet om å gjøre som landende rundt seg, at ønsket om en klimapolitisk EU-tilknytning tok utgangspunkt i en etterspørsel hos Norge. I motsetning til den indirekte påvirkningsvarianten oppstod forslaget derimot uavhengig av noe som fantes i de eksterne omgivelsene. EU-forslaget var derfor utelukkende internt drevet, EU ble ikke ansett som noe annet enn en strategisk løsning på en nasjonal utfordring og klimamålet oppstod uavhengig av promotering eller påvirkningsprosesser fra EUs side.

Historisk institusjonalisme forventer at vedtak tatt i den formative fasen avgjør hvilke vedtak som er mulig og ikke mulig å vedta på senere tidspunkter. På grunnlag av teorien ble det forventet at klimamålet for 2030 kom som følge av at tidligere vedtak har begrenset Norges kapasitet til å ta nasjonale utslippskutt og/eller at en kulturell forståelse av klimautfordringen gjorde det mer naturlig å knytte seg til EU enn alternative klimamål. Ved å spore norsk klimapolitikk tilbake til den formative fasen der en global kostnadseffektiv politikk ble etablert ser vi at denne beslutningen også formet klimamålet for 2030. Den globale måten å kutte utslipp på har til gjengjeld gått på bekostning av nasjonale utslippsmetoder. En innlemmelse i EUs ikke-kvotepliktige system innebærer derimot det nasjonale, sektorspesifikke systemet Norge aldri har opparbeidet seg. Årsaken til fraværet av et nasjonalt system henger sammen med en kulturell forståelse om at den nasjonale klimapolitikken skal foregå med hensyn til den nasjonale makroøkonomien. En EU-tilknytning imøtegår dermed de tidligere vedtakenes kostnadseffektive behov ved å åpne opp for å kutte utslipp i andre EU-land. I motsetning til det historisk institusjonalisme forventer identifiseres politikerne som stibærerne som drev norsk klimapolitikk i retning av et EU-mål.

Fra perspektivet om politisk entreprenørskap ble det forventet at en aktør eller en gruppe aktører strategisk forsøkte å endre fordelingen av informasjon og autoritet og/eller fremmet alternative tenkemåter for å øke egen innflytelse i beslutningsprosessen knyttet til 2030-målet. Den første

forventningen bekreftes idet de politiske entreørenørene som identifiseres som sentrale Høyre-politikere utnyttet beslutningsprosessen, på bekostning av embetsverket, ettersom et embetsverksmål antageligvis ikke ville blitt vedtatt i Stortinget. For nettopp å kunne sende inn et stortingsforankret klimamål til FN måtte de politiske aktørene fremme en ny idé, nemlig et EU-samarbeid, slik at også den andre teoretiske forventningen bekreftes. De politiske aktørenes retoriske fremstilling av målet som et klimamål i retning av den nasjonale sektorspesifikke varianten stemmer riktignok ikke overens med måten 2030-målet beskrives i klimamålets stortingsmelding. Vi ser derimot at de politiske entreprenørene handlet for å bevare status quo, ikke for å endre den.

7.2 Teoriene kombinert

2030-målet markerer en institusjonell endring fra global til europeisk kostnadseffektivitet. Rapporten argumenterer imidlertid for at klimamålet er et resultat av stiavhengige vedtak om at norsk klimapolitikk skal gjennomføres kostnadseffektivt. Den klimapolitiske endringen i seg selv må likevel sies å være mer nødvendig enn frivillig. For til tross for at klima utgjør en del av offentlig politikk, og baseres på nasjonale verdier og preferanser, vil utformingen av klimapolitiske vedtak uansett påvirkes av hva som skjer av klimapolitiske beslutninger andre steder. Uavhengig av det nasjonale nivåets stiavhengighet, vil den internasjonale konteksten allikevel utvikle seg i andre tempoer og på andre premisser. Dette ser vi konkret med Paris-avtalens dreining bort fra det globale regimet, mens den norske klimapolitiske institusjonen fortsatt belaget seg på utslippskutt uavhengig av geografiske grenser. I tilknytning til den historisk institusjonalistiske litteraturen ser vi derfor at de selvforsterkende mekanismene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å opprettholde den institusjonelle stabiliteten.

Historisk institusjonalisme antar at aktører kun opptrer som et resultat av de stiavhengige strukturene. De historiske strukturene var riktignok utslagsgivende i utformingen av Norges klimamål for 2030, men siden den nasjonale klimapolitiske institusjonen belaget seg på et globalt system, var den stiavhengige opprettholdelsen avhengig av involvering fra politiske aktører. Og siden det faktisk var politikerne som navigerte den norske klimapolitiske stien i retning av et EU-mål har aktørene verken fulgt reglene eller gjort det som historisk institusjonalisme forventer av dem, noe som tilbakeviser deler av stiavhengighetslitteraturen om strukturell stabilitet, samtidig som det sier noe om hvor komplekst klima er å løse politisk. Og i motsetning til det mye av politisk entreprenørskap-litteraturen sier, at entreprenørskap gjerne gjennomføres med hensikt om å endre en etablert ordning (Boasson & Huitema 2017: 6), ble entreprenørskapet her benyttet med motsatt siktemål, for å bevare noe slik det er. Politisk entreprenørskap kan derfor handle om å innføre noe nytt, selv om den endelige hensikten ikke er endring. Det er heller ikke slik at de politiske ambisjonene, i dette tilfellet politisk overlevelse, må vike for strukturene. Vi ser dermed at det institusjonelle skillet mellom strukturer og aktører i visse tilfeller ikke er helt statisk, noen ganger er strukturene og aktørene gjensidig avhengig av hverandre.

Fra det som identifiseres som et tilnærmet kunstig skille mellom strukturer og aktører kan det trekkes en linje til den nyinstitusjonelle litteraturen om europeisk påvirkning. De politiske entreprenørene benyttet seg av EU på en strategisk måte for på den måten lage et klimamål mest mulig i tråd med tidligere politikk. Dette sier noe om hvor vanskelig det er å løse klima politisk, men også hvor mye prestisje det ligger i klima som en politisk sak. I tilknytning til europeiseringslitteraturen kan dette si noe om under hvilke forhold EU ses på som en mulighet uten at EU har gjort noe for å faktisk påvirke. At Norge frivillig frasier seg suverenitet i etableringen av sitt eget klimamål gjør dette til et interessant case i seg selv og det er rimelig å tro at en suverenitetsavståelse til EU ikke ville vært naturlig hvis det ikke ble sett på som helt nødvendig. Selv om Norges EU-utenforskap skyldes et ønske om selvstendighet, har suverenitetsavståelse her blitt sett på som en større mulighet sammenlignet med en uavhengig, nasjonal klimapolitikk.

Funnene er derfor i mer i tråd med Streeck & Thelens (2005) antagelser om at de historiske stiene aktivt må vedlikeholdes, og videre, for å forstå institusjonell endring er man også nødt til å forstå hva som har drevet de tidligere mønstrene. Norges klimamålet for 2030 hadde trolig ikke endt med

en EU-løsning hvis de tidligere institusjonelle mønstrene ikke hadde belaget seg på globale utslippskutt. Hvis de tidligere institusjonelle mønstrene derimot hadde belaget seg på nasjonale utslippskutt ville det heller ikke vært noen grunn til å avgi suverenitet til EU i utformingen av dagens klimamål. Norges klimamål for 2030 har dermed oppstått som en konsekvens av de tidligere klimapolitiske vedtakene om global kostnadseffektivitet, de politiske entreprenørene opptrådte kreativt for å sørge for norsk klimapolitisk stabilitet, mens EU ble benyttet som et virkemiddel for å opprettholde denne stabiliteten.

7.3 Norges klimamål for 2030

Avveiningen mellom et globalt kostnadseffektivt mål og et nasjonalt sektorrettet mål var utgangspunktet da et nytt norsk klimamål for 2030 skulle utformes. Fra Kyoto-protokollens ovenfra og ned-system så man i oppløpet til Paris-avtalen i 2015 en dreining mot mer nasjonalt ansvar. Dette gjorde at de fremtidige mulighetene til å kutte utslipp i utviklingsland, måten Norge har overholdt tidligere klimamål, var uklare. Når en mulighet forsvant dukket imidlertid en annen mulighet opp og denne muligheten stod EU for. Dette resulterte i Norges klimamål for 2030, 40 prosent utslippsreduksjoner sammenlignet med 1990, et mål Norge har ambisjoner om at skal gjøres i samarbeid med EU. Norges klimamål for 2030 markerer derfor et skille i norsk klimapolitikk der den globale kostnadseffektiviteten erstattes med europeisk kostnadseffektivitet.

Norges klimamål for 2030 markerer ikke kun et skille i norsk klimapolitikk, men introduserer også en ny måte å imøtegå klimautfordringen på. Rent geografisk avviker 2030-målet fra den tradisjonelle måten Norge har kuttet utslippene på idet målet verken er globalt eller nasjonalt, men europeisk. Norske og europeiske klimautslipp og utslippskutt mellom 2020 og 2030 vil derfor regnes som det samme. Med det introduseres en ny form for kostnadseffektivitet; ikke kostnadseffektivitet i et globalt perspektiv, men kostnadseffektivitet i et europeisk perspektiv. Mens kostnadseffektive og sektorspesifikke tiltak har blitt sett på som tilnærmet uforenelig i norsk klimapolitisk sammenheng kombinerer det nye klimamålet nettopp denne typen virkemidler. Det endelige klimamålet symboliserer derfor en mellomposisjon mellom den nasjonale og den globale klimapolitikken og kan slikt sett karakteriseres som både en sektorspesifikk og en kostnadseffektiv måte å redusere CO_2-utslipp på.

I tråd med Scott (2014) ser vi at ulike normative og kognitive forståelser av selve klimautfordringen fører til ulike standpunkter for hvorvidt utslippskuttene bør tas innenlands eller utenlands. Paris-regimets krav om nasjonalt bestemte mål har her åpenbart ført til en annen måte å tenke om norsk klimapolitikk. Det faktum at Norge har kommet frem til et kompromiss kan si noe om norsk klimapolitikk, og i den grad de nasjonale INDCene kan ses på som et symbol på nasjonal klimapolitikk, kan rapporten også ses på som et bidrag til litteraturen om nasjonal klimapolitikk. Med utgangspunkt i andre akademiske studiers analyser av ulike oppfatninger om hvordan redusere klimagassutslipp (Jordan et al 2011, Dryzek 2013, Boasson 2015), hva som driver nasjonal klimapolitikk (Boasson 2013, Lachapelle & Paterson 2013), og norsk klimapolitikk mer spesifikt (Tellmann 2012, Asdal 2014, Eckersley 2015), ser man derfor en ny måte å tenke på. I likhet med tidligere studier ser vi likevel at den tradisjonelle konfliktlinjen mellom globale og nasjonale utslippskutt har vært vel så mye til stede i utformingen av klimamålet for 2030 som tidligere. I motsetning til mange av de tidligere bidragene sier rapporten derimot noe om hva som har formet Norges klimamål under det nye Paris-regimet.

Mens rapporten har studert bakgrunnen for målet, vil det likevel være opp til senere forskning å finne ut hvordan et europeisk samarbeid faktisk vil utspille seg. Ettersom EUs reglement for de ikke-kvotepliktig sektorene ikke er avklart kan en innlemmelse i EUs ikke-kvotepliktige sektorer tenkes å få andre konsekvenser for Norge enn det som først er blitt antatt. Det er for eksempel mulig at 2030-målet faktisk vil ende opp som et nasjonalt mål, både fordi Stortinget vil ha mulighet til å vedta det eller fordi EU bestemmer det. Hvilke konsekvenser EU-samarbeidet vil få for norsk klimapolitikk, spesielt innenfor ikke-kvotepliktig sektor, avhenger for eksempel av hvorvidt avtalen ender opp som bilateral eller en EØS-innlemmelse. For senere forskning kan det derfor være

interessant å undersøke bakgrunnen for den bilaterale preferansen. Til slutt kan det også være interessant å se på hvorfor Stortinget vedtok regjeringens forslag om et klimamål sammen med EU. Da vil man kanskje komme enda nærmere svaret på hvorfor Norges klimamål for 2030 ble som det ble.

Litteratur

Alstadheim, Kjetil (2010): *Klimaparadokset. Jens Stoltenberg om vår tids største utfordring.* Oslo: Aschehoug

Andresen, Steinar og Siri Hals Butenschøn (2001): "Norwegian Climate Policy: From Pusher to Laggard?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics,* 1 (3): 337-356

Asdal, Kristin (2011): *Politikkens natur – naturens politikk.* Oslo: Universitetsforlaget

Asdal, Kristin (2014): "From Climate Issue to Oil Issue: Offices of Public Administration, Versions of Economics and the Ordinary Technologies of Politics", *Environment and Planning A,* 46 (9): 2110-2124

Bang, Guri, Jon Hovi og Tora Skodvin (2016): "The Paris-agreement: Short-term and Long-term Effectiveness", *Politics and Governance,* 4 (3): 209-218

Beyers, Jan, Caelesta Braun, David Marshall og Iskander de Bruycker (2014): "Let's Talk! On the Practice and Method of Interviewing Policy Experts", *Interest Groups & Advocacy,* 3 (2): 174-187

Boasson, Elin L. (2013): *National Climate Policy Ambitiousness: A Comparative Study of Denmark, France, Germany, Norway, Sweden and the UK,* CICERO Report 2013: 02

Boasson, Elin L. (2015): *National Climate Policy. A Multi-Field Approach.* New York: Routledge

Boasson, Elin L. og Jørgen Wettestad (2013): *EU Climate Policy. Industry, Policy Interaction and External Environment.* Farnham: Ashgate

Boasson, Elin L. og Jørgen Wettestad (2014): "Policy Invention and Entrepreneurship: Bankrolling the Buying of Carbon in the EU", *Global Environmental Change,* 29: 404-412

Boasson, Elin L. og Bård Lahn (kommer): "Norway: A Dissonant Cognitive Leader?", i Rüdiger Wurzel, James Connelly og Duncan Liefferink (red.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still Taking a Lead?.* Routledge

Boasson, Elin L. og Dave Huitema (kommer): "Climate Governance Entrepreneurship", *draft introduction for Special Issue of Environmental Planning C: Government and Policy*

Börzel, Tanja A. og Thomas Risse (2003): "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", i Featherstone, Kevin og Claudio M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization.* Oxford: Oxford University Press

Börzel Tanja A. og Thomas Risse (2012a): "From Europeanisation to Diffusion: Introduction", *West European Politics,* 35 (1): 1-19

Börzel, Tanja A. og Thomas Risse (2012b): "When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory", *West European Politics,* 35 (1): 192-207

Båtstrand, Sondre (2015): "More than Markets: A Comparative Study of Nine Conservative Parties on Climate Change", *Politics & Policy,* 43 (4): 538-561

Capoccia, Giovanni R. og Daniel Kelemen (2007): "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics,* 59 (3): 341-369

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid og Jakob Aars (2014): *Forvaltning og politikk.* Oslo: Universitetsforlaget

Culpepper, Pepper (2008): "The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining", *International Organization*, 62: 1-33

Dryzek, John S. (2013): *The Politics of the Earth: Environmental Discourses.* Oxford: Oxford University Press

Dryzek, John S., Richard B. Norgaard og David Schlosberg (2011): "Climate Change and Society: Approaches and Responses", i Dryzek, John S., Richard B. Norgaard og David Schlosberg (red.), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society.* New York: Oxford University Press Inc

Eckersley, Robyn (2016): "National Identities, International Roles, and the Legitimation of Climate Leadership: Germany and Norway Compared", *Environmental Politics*, 25 (1): 180-201

Finnemore, Martha og Kathryn Sikkink (1998): "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4): 887-917

Fligstein, Neil (2001): "Social Skills and the Theory of Fields", *Sociological Theory*, 19 (2): 105-125

Fligstein, Neil og Doug McAdam (2012): *A Theory of Fields.* Oxford: Oxford University Press

Forskningsrådet (2017): "Skal studere konsekvensene av internasjonal klimapolitikk", hentet 16.05.17 fra http://www.forskningsradet.no/prognett-klimaforsk/Nyheter/Skal_studere_konsekvensene_av_internasjonal_klimapolitikk/1254025906622

Frisak, Nina (2006): "Statsministerens kontor", *Jussens venner*, 1 (41): 30-35

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2004): *Case Studies and Theory Development in Social Sciences.* London: MIT Press

Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices.* Cambridge: University Press

Giddens, Anthony (2009): *The Politics of Climate Change.* Cambridge: Polity Press

Græger, Nina (2010): "Utenriksministerens "norske konkurrenter"", *Internasjonal politikk*, 1 (68): 131-137

Gullberg, Anne Therese og Stine Aakre (2015): *Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU*, CICERO: Policy Note 2015: 1

Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor (1996): "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, XLIV: 936-957

Hermansen, Erlend A.T. (2015): "Policy Window Entrepreneurship: The Backstage of the World's Largest REDD+ Initiative", *Environmental Politics*, 24 (6): 932-950

Hovden, Eivind og Gard Lindseth (2004): "Discourses in Norwegian Climate Policy: National Action or Thinking Globally?, *Political Studies*, 52 (1): 63-81

Hovi, Jon, Tora Skodvin og Stine Aakre (2013): "Can Climate Change Negotiations Succeed?", *Politics and Governance*, 1 (2): 138-150

Jordan, Andrew, David Benson, Rüdiger Wurzel og Anthony Zito (2011): "Policy Instruments in Practice", i Dryzek, John S., Richard B. Norgaard og David Schlosberg (red.), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society.* New York: Oxford University Press

Julsrud, Ottar (2012): *Mellom himmel og jord. Glimt fra Miljøverndepartementets 40 år.* Oslo: Unipub

Jupskås, Anders R. (2013): "Mangfoldig mobilisering og velsmurt valgkampmaskineri: Fremskrittspartiet runder 40 år", *Nytt norsk tidsskrift*, 30 (1): 5-16

King, Gary, Robert Keohane og Sidnet Verba (1994): *Designing Social Inquiry.* Princeton: Princeton University Press

Kingdon, John W. (2003): *Agendas, Alternatives and Public Policies.* Boston: Little Brown and Company

Lacasta, Nuno, Sebastian Oberthür, Eduardo Santos og Pedro Barata (2010): "From Sharing the Burden to Sharing the Effort: Decision 406/2009/EC on Member State Emission Targets for non-ETS Sectors", i Oberthür, Sebastian (red.), *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy.* Brussel: Brussels University Press

Lachapelle, Erick og Matthew Paterson (2013): "Drivers of National Climate Policy", *Climate Policy*, 13 (5): 547-571

Lahn, Bård (2015): "Fra København til Paris. FNs klimatoppmøter og rettferdig fordeling av atmosfæren", *Internasjonal politikk,* 4 (72): 538-546

Lijphart, Arend (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review,* 65 (3): 682-93

Mahoney, James (2001): "Path-dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development,* 35 (1): 111-141

Mheta (2011): "The Varied Roles of Ideas in Politics. From "whether" to "how"", i Béland, Daniel og Robert Henry Cox (red.), *Ideas and Politics in Social Science Research,* Oxford: Oxford University Press

Moravcsik, Andrew (1999): "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International cooperation", *International Organization,* 53 (2): 267-306

Naturvernforbundet (2015): "Miljøorganisasjoner krever klare klimamål", hentet 07.04.17 fra https://naturvernforbundet.no/klima/miljoorganisasjoner-krever-klare-klimamal-article32565-126.html

Notaker, Hallvard (2012): *Høyres historie. Opprør og moderasjon 1975-2005.* Oslo: Cappelen Damm

Oberthür, Sebastian (2006): "The Climate Change Regime: Interactions with ICAO, IMO, and the EU burden-sharing Agreement", i Oberthür, Sebastian og Thomas Gehring (red.), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance. Synergy and Conflict among International and EU Policies.* London: The MIT Press

Oberthür, Sebastian og Marc Pallemaerts (2010): "The EU's Internal and External Climate Policies: An Historical Overview", i Oberthür, Sebastian og Marc Pallemaerts (red.), *The New Climate Policies of the European Union. Internal Legislation and Climate Diplomacy.* Brussel: Brussels University Press

Pierson, Paul (2000a): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Association,* 94 (2): 251-267

Pierson, Paul (2000b): "Not just what, but when: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development,* 14 (1): 72-92

Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton & Oxford: Princeton University Press

Reitan, Marit (1998): "Ecological Modernisation and 'Realpolitik': Ideas, Interests and Institutions", *Environmental Politics,* 7 (2): 1-26

Rokkan, Stein og Lipset, Seymour Martin (1967): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives.* New York: The Free Press

Saurugger, Sabine (2014): *Theoretical Approaches to European Integration*. New York: Palgrave MacMillan

Scott, W. Richard (2014): *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. California: SAGE Publications

Skjærseth, Jon Birger (2015): "EU Climate and Energy Policy: Demanded or Supplied?", i Bang, Guri, Arid Underdal og Steinar Andresen (red.), *The Domestic Politics of Global Climate Change. Key Actors in International Climate Cooperation.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Skjærseth, Jon Birger, Per Ove Eikeland og Lars H. Gulbrandsen (2016): "Deciding the Package for 2020", i Skjærseth, Jon Birger, Per Ove Eikeland, Lars H. Gulbrandsen og Torbjørg Jevnaker (red.), *Linking EU Climate and Energy Policies. Decision-making, Implementation and Reform. New Horizons in Environmental Politics.* Cheltenham: EE Elgar

Stoltenberg, Jens (2016): *Min historie.* Oslo: Gyldendal

Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advances Political Economies.* New York: Oxford University Press

Tellmann, Silje Maria (2012): "The Constrained Influence of Discourses: The Case of Norwegian Climate Policy", *Environmental Politics,* 21 (5): 734-752

Thelen, Kathleen (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science,* 2: 369-404

Tjernshaugen, Andreas (2011): "The Growth of Political Support for CO_2 Capture and Storage in Norway", *Environmental Politics,* 20 (2): 227-245

Tjernshaugen, Andreas, Bernt Aardal og Anne Therese Gullberg (2011): "Det første klimavalget? Miljø- og klimaspørsmålenes plass ved valget i 2009", i Bernt Aardal (red.), *Det politiske landskap*. Latvia: Cappelen Damm Akademisk

Aardal, Bernt (1993): *Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Politiske dokumenter og publikasjoner

EU (2009): *Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emission to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020*

European Commission (2007): *Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius. The way ahead for 2020 and beyond*

European Commission (2016a): *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 for a resilient Energy Union and to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation No 525/2013 of the European Parliament and the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and other information relevant to climate change*

European Commission (2016b): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on evaluating the implementation of Decision No. 406/2009/EC pursuant to its Article 14*

European Commission (2016c): "Annexes to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council", hentet 25.03.17 fra http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:923ae85f-5018-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF

European Commission (2016d): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementing the Paris Agreement – Progress of the EU towards the at least -40% target*

European Council (2014): *Conclusions: 2030 Climate and Energy Policy Framework*

European Environment Agency (2016): "Progress towards Member States' greenhouse gas emission targets", hentet 25.03.16 fra http://www.eea.europa.eu/themes/climate/trends-and-projections-in-europe/current-progress-towards-targets-under

FN (1987): Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future

Fremskrittspartiet (2013): *Handlingsprogram 2013-2017*

Høyre (1993): *Høyres stortingsvalgprogram 1993-97*

Høyre (1997): *Høyres program for stortingsperioden 1997-2001. Fra statlig makt til personlig ansvar*

Høyre (2001): *Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005*

Høyre (2005): *Nye muligheter. Høyres stortingsvalgsprogram 2005-2009*

Høyre (2013): *Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017*

Innst. 390 S (2011-2012): *Norsk klimapolitikk*

Klima- og miljødepartementet (2016): "The background of Norwegian Carbon Credit Program", hentet 02.04.2017 fra https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/innsiktsartikler-klima/norwegian-carbon-credit-procurement-program/the-background-of-norwegian-carbon-credit-program/id2415679/

Kristelig Folkeparti (2013a): "Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre", hentet 24.02.2017 fra https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/avtaler/samarbeidsavtalen.pdf

Kristelig Folkeparti (2013b): *Politisk program 2013-2017*

Kristelig Folkeparti (2017): "Utenrikspolitikk", hentet 15.03.17 fra https://www.krf.no/politikk/politisk-program/utenrikspolitikk/

LO (2015): "LO og NHO med felles klimamål", hentet 27.01.17 fra http://www.lo.no/politikk/Klima/Artikler-om-klima/LO-og-NHO-med-felles-klimamal/

Meld.St. 21 (2011-2012): *Norsk klimapolitikk*

Meld.St. 2 (2013-2014): *Revidert nasjonalbudsjett 2014*

Meld.St. 13 (2014-2015): *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*

Miljødirektoratet (2014): *Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken. Klimatiltak for 2020 og plan for videre arbeid*

Miljøverndepartementet (1994): *Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp mot nitrogenoksider (NOx)*

Norges miljøverndepartement (1989): Miljø og utvikling: Norges oppfølging av verdenskommisjonens rapport

NOU (1992): *Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene.* Oslo: Miljøverndepartementet

NOU (2012): *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*

Regeringen (2016): "Allmän miljö- och naturverd", hentet 10.05.17 fra http://www.regeringen.se/4a6ba9/contentassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/utgiftsomrade-20-allman-miljo--och-naturvard

Regeringen (2017): "Regeringen annullerar utsläppsrätter", hentet 16.05.17 fra http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/01/regeringen-annullerar-utslappsratter/

Regjeringen (2009): "Innsatsfordelingsbeslutningen", hentet 23.02.17 fra

https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/innsatsfordelingsbeslutningen/id2431288/

Regjeringen (2013): *Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*

Regjeringen (2015a): "Regjeringen presenterer forslag til norsk klimaforpliktelse", hentet 28.01.17 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pressekonferanse/id2393403/

Regjeringen (2015b): "Ny og mer ambisiøs klimapolitikk", hentet 04.05.17 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-og-mer-ambisios-klimapolitikk/id2393609/

Regjeringen (2015c): "Gjennomgang av forhandlingstemaer, bakgrunn og status, samt norsk posisjoner for ADP2-12 – COP 21", hentet 15.05.17 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/eac1cb268466462db18cde57b6261db3/posisjonsnotat_cop21nyavtale.pdf

Regjeringen (2016a): "EU foreslår klimamål for Noreg", hentet 02.03.17 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-foreslar-klimamal-for-noreg/id2508044/

Regjeringen (2016b): "Innsatsfordelingsforordningen", hentet 26.02.17 fra https://www.regjeringen.no/no/sub/eosnotatbasen/notatene/2016/sep/innsatsfordelingsforordningen/id2517921/

Riksrevisjonen (2010): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken, dokument 3:5*

St.meld.nr. 34 (2006-2007): *Norsk klimapolitikk*

Stortinget (2006-2007): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Arne Sortevik, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen*, Dokument nr. 8:97

Stortinget (2014): "Møte onsdag den 26. november 2014 kl. 10", muntlig spørretime, hentet 28.03.17 fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2014-2015/141126/muntligsporretime/#a6

UNFCCC (2013): *Press release. UN Climate Change Conference in Warsaw keeps governments on a track towards 2015 climate agreements*

Utenriksdepartementet (2014): *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2014-2017*

Utenriksdepartementet (2017): "Ansvarsområder og oppgaver i Utenriksdepartementet", hentet 24.02.2017 fra https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/id838/

Venstre (2001): *Personlig frihet og sosialt ansvar. Venstres stortingsvalgprogram 2001-2005*

Venstre (2007): *Frihet og fellesskap. Venstres prinsipprogram av 2007*

Venstre (2009): *Frihet og ansvar. Et sosialliberalt samfunn, Venstres stortingsvalgprogram 2009-2013*

Venstre (2013): *Frihet. Fremtid. Fellesskap, Venstres stortingsvalgprogram 2013-2017*

Medieartikler

Aftenposten (1991): *Norge trenger miljøpolitiske allianser*, (22.03.1991)

Aftenposten (2013): "Her er avtalen mellom de borgerlige partiene", hentet 22.03.17 http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Her-er-avtalen-mellom-de-borgerlige-partiene-107716b.html

Aftenposten (2014): "Sundtoft vil matche EUs klimamål", hentet 23.02.17 fra http://www.aftenposten.no/norge/Sundtoft-vil-matche-EUs-klimamal-89177b.html

Dagens Næringsliv (2015a): "Klimamål møter motbør*",* hentet 15.05.17 fra http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/01/16/2151/Klima/klimaml-mtermotbr

Dagens Næringsliv (2015b): "Solbergs anonyme sjefstenker", hentet 04.05.17 fra http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/04/26/1959/Hyres-landsmte/solbergs-anonyme-sjefstenker

Dagsavisen (2014): *Stortingsflertall krever klimamål à la EU,* (25.10.14)

Schjølset, Stig (2015): "Velkommen til EUs klimaboble", hentet 14.05.17 http://energiogklima.no/kommentar/velkommen-til-eus-klimaboble/

E-poster og andre dokumenter

CICERO (2017): *CONNECT. Understanding the international context for Norway's low-emission economy transition*, søknad til Forskningsrådet

EU-delegasjonen (2015): "Møte med DG Klima om Norges utslippsmål og innsending til FN", e-post fra EU-delegasjonen ved miljøråd Ulla Hegg til Klima- og miljødepartementet, (sendt 26.01.15)

European Commission (2015): "Subject: Norway's intended nationally determined contribution for 2030", e-post fra Director-General Jos Delbeke, EU-kommisjonen til ekspedisjonssjef Ingvild A. Sæverud og avdelingsdirektør Vidar Vik, Klima- og miljødepartementet,(sendt 09.03.15)

Klima – og miljødepartementet (2015): "Norway's Intended Nationally Determined Contribution for 2030", e-post fra ekspedisjonssjef Ingvild A. Sæverud og avdelingsdirektør Vidar Vik, Klima- og miljødepartementet til Director-General Jos Delbeke, EU-kommisjonen, (sendt 27.02.15)

Vedlegg 1: Informanter

Dag Svarstad, seniorrådgiver i Klima- og miljødepartementet, 29.11.16
Anders Haug Larsen, klimarådgiver i Norges naturvernforbund, 01.12.16
Karine Hertzberg, tidligere seniorrådgiver i Klima- og miljødepartementet, 05.01.17
Stein Paul Rosenberg, seniorrådgiver i Utenriksdepartementet, 06.01.17
Elen Richter Alstadheim, fagdirektør for klimaavdelingen, Klima- og miljødepartementet, 16.01.17
Audun Rødningsby (V), politisk rådgiver i Venstre, 25.01.17
Jens Frølich Holte (H), politisk rådgiver i Klima- og miljødepartementet, 16.02.17
Stig Schjølset, tidligere Head of carbon analysis i Thomas Reuters Point Carbon, 20.02.17
Paal Bjørnestad, tidligere statssekretær i Finansdepartementet, 23.02.17
Lars Andreas Lunde (H), statssekretær i Klima- og miljødepartementet, 14.03.17

Vedlegg 2: Intervjuguide

Bakgrunnsspørsmål

- Hva jobber du med og hvor lenge har du jobbet med det?

- Hva har din tilknytning til arbeidet med Norges klimamål for 2030 vært?

Bakgrunn og motiver

- Hva tror du er de viktigste årsakene til at Norge ønsker dette?

- Anser du forslaget som en endring eller en fortsettelse av klimapolitikken Norge har ført hittil?

- Hva innebærer en tettere klimapolitisk tilknytning til EU for norsk klimapolitikk?

- Hva ble vurdert som konsekvensene av et felles klimamål med EU?

- I hvilken grad tror du de fleksible mekanismene er grunnen til at Norge ønsker å bli med?

- Det er snakk om at det skal utvikles enn ny fleksibilitetsmekanisme som skal inn i Paris- avtalen. Endret dette Norges måte å tenke på?

- Visste man at EU antagelig ikke ville tillate internasjonale utslippsmekanismer etter 2020?

- Hvilke ulike alternativer for hva slags klimamål Norges skulle ha for 2030 ble vurdert?

- I hvilken grad ble det diskutert hvorvidt målet skulle inneholde nasjonale utslippskrav eller konkrete virkemidler?

- I hvilken grad ble det vurdert hvorvidt målet skulle følges opp med en klimamelding i etterkant?

- Hvilke vurderinger ble gjort med tanke om landbrukssektoren?

- Hva var de viktigste avveiningene for og imot en EU-løsning? Hvem mente hva?

- Tror du dette utelukkende var et norsk initiativ eller kan det ha kommet press fra EU?

- Tror du Norge hadde fått noen forsikringer fra EU på forhånd?

- I hvilken grad ble det diskutert hvorvidt Norge skal opptre uavhengig i internasjonale klimaforhandlinger ved et samarbeid med EU?

- Hvorfor ønsker Norge en bilateral avtale, fremfor en EØS-innlemmelse?

- Ble det underveis i beslutningsprosessen sett på som sannsynlig at EU ville foretrekke en EØS-innlemmelse?

Prosessen

- Når startet prosessen om å lage et klimamål og hvordan vil du beskrive prosessen?

- Når hørte du om innsatsfordelingsbeslutningen for første gang?

- Gikk det noen rykter om at dette var aktuelt før forslaget ble introdusert?

- Har det blitt diskutert hvorvidt Norge skulle være med før? I så fall, i hvilke sammenhenger?

- Når i beslutningsprosessen oppstod EU-ideen?

- Da EU-ideen oppstod, hvor langt hadde dere kommet og i hvilken grad endret dette beslutningsprosessen?

- Var prosessen preget av noen konflikter? I så fall, hva bestod de av og mellom hvem?

- Når i beslutningsprosessen ble EU kontaktet?

- Hvor mye kontakt var det med Brussel i forkant og hva bestod denne kontakten av?

- Hva var EUs reaksjonen?

- Når i beslutningsprosessen ble Venstre og KrF involvert?

Aktørbildet

- Hvem foreslo en EU-løsning og hva var bakgrunnen for dette forslaget?

- Hvorfor kom forslaget akkurat på det tidspunktet det gjorde?

- Hvilke aktører var involvert i beslutningsprosessen?

- Hvordan var arbeidsfordelingen mellom embetsverket og den politiske ledelsen?

- Hvem skrev stortingsmeldingen?

- Hvem stod bak innslaget om Norge i kommisjonens forslag fra juli 2016? Hvordan fikk man til dette og hvorfor var det viktig å bli nevnt?

- Hva slags rolle og innflytelse har ditt departement i utformingen av norsk klimapolitikk? Har denne rollen utviklet seg? I så fall, på hvilken måte?

- Hvordan ble EU-forslaget presentert overfor Venstre og KrF?

- Hvorfor gikk Venstre og KrF med på det?

- Var det noen uenigheter mellom regjeringspartiene og samarbeidspartene? I så fall, om hva?

- Hva er KrF og Venstres syn på EUs fleksible mekanismer?

- Stilte KrF eller Venstre noen spesifikke krav? For eksempel til nasjonale utslippskutt?

- Vil du legge til noe?

CICERO is Norway's foremost institute for interdisciplinary climate research. We help to solve the climate problem and strengthen international climate cooperation by predicting and responding to society's climate challenges through research and dissemination of a high international standard.

CICERO has garnered attention for its research on the effects of manmade emissions on the climate, society's response to climate change, and the formulation of international agreements. We have played an active role in the IPCC since 1995 and eleven of our scientists contributed the IPCC's Fifth Assessment Report.

- We deliver important contributions to the design of international agreements, most notably under the UNFCCC, on topics such as burden sharing, and on how different climate gases affect the climate and emissions trading.
- We help design effective climate policies and study how different measures should be designed to reach climate goals.
- We house some of the world's foremost researchers in atmospheric chemistry and we are at the forefront in understanding how greenhouse gas emissions alter Earth's temperature.
- We help local communities and municipalities in Norway and abroad adapt to climate change and in making the green transition to a low carbon society.
- We help key stakeholders understand how they can reduce the climate footprint of food production and food waste, and the socioeconomic benefits of reducing deforestation and forest degradation.
- We have long experience in studying effective measures and strategies for sustainable energy production, feasible renewable policies and the power sector in Europe, and how a changing climate affects global energy production.
- We are the world's largest provider of second opinions on green bonds, and help international development banks, municipalities, export organisations and private companies throughout the world make green investments.
- We are an internationally recognised driving force for innovative climate communication, and are in constant dialogue about the responses to climate change with governments, civil society and private companies.

CICERO was founded by Prime Minister Syse in 1990 after initiative from his predecessor, Gro Harlem Brundtland. CICERO's Director is Kristin Halvorsen, former Finance Minister (2005-2009) and Education Minister (2009-2013). Jens Ulltveit-Moe, CEO of the industrial investment company UMOE is the chair of CICERO's Board of Directors. We are located in the Oslo Science Park, adjacent to the campus of the University of Oslo.

CICERO Center for International Climate Research
P.O. Box 1129 Blindern
N-0318 Oslo, Norway

Phone: +47 22 00 47 00
E-mail: post@cicero.oslo.no
Web: www.cicero.oslo.no