

FOKUS: NORSK KLIMA- OG UTENRIKSPOLITIKK

Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk

Lars H. Gulbrandsen*
Fridtjof Nansens Institutt, Norge

Erlend A. T. Hermansen
CICERO Senter for klimaforskning, Norge

Sammendrag

Den norske klimapolitikken blir stadig tettere knyttet til EUs klimaregelverk. Denne artikkelen analyserer hvordan og hvorfor Norge har koblet klimapolitikken opp mot EU og hvilket handlingsrom samarbeidet med EU gir norske myndigheter. Gjennom EØS-avtalen har det europeiske kvotesystemet (EU ETS) siden 2008 dekket omtrent halvparten av de norske utslippene, i hovedsak fra industri og petroleumsvirksomhet. Siden 2021 er også de ikke-kvotepiktige utslippene fra transport, landbruk, bygg og avfall omfattet av en egen tidsavgrenset avtale med EU, som et tillegg til EØS-avtalen. Dette samarbeidet forplikter Norge til å kutte utslipp hvert år fram til 2030. Avtalen binder også Norge til å følge EUs regelverk for opptak av klimagasser knyttet til skog og annen arealbruk. I praksis er Norge fullt medlem av EUs klimapolitiske samarbeid fram til 2030. Analysen viser at denne tette tilknytningen har økt det politiske presset for å kutte klimagassutslipp innenlands. Samtidig har Norge valgt å holde alle fleksibilitetsmuligheter åpne for å gjennomføre kuttene i EU i stedet. Hvorvidt disse mulighetene vil bli benyttet er i stor grad et politisk spørsmål som trolig vil prege klimadebatten frem mot 2030. Den endelige utformingen og innretningen på EUs grønne giv og Norges tilknytning til denne vil også påvirke handlingsrommet for klimakutt hjemme versus ute.

Nøkkelord: Norge · EU · klimapolitikk · innsatsfordelingsforordningen · LULUCF · kvotesystem · fleksibilitet

*Kontaktinformasjon: Lars H. Gulbrandsen, e-post: lhgulbrandsen@fni.no

©2022 Lars H. Gulbrandsen & Erlend A. T. Hermansen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Gulbrandsen, L. H. & Hermansen, E. A. T. (2022). *Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk. Internasjonal Politikk*, 80(1), 170–183. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3674>

Innledning

Norges tilknytning til EUs klimaregelverk er blitt stadig tettere og mer omfattende. I praksis er Norge fullt medlem av EUs klimapolitiske samarbeid fram til 2030. Samarbeidet innebærer at Norge gir EU vesentlig økt innflytelse over norsk klimapolitikk. Det kan framstå som et paradoks at et land som i to folkeavstemninger har valgt å stå utenfor EU, velger stadig tettere europeisk integrasjon i klimapolitikken. Hvordan og hvorfor har Norge koblet klimapolitikken stadig tettere opp mot EU? Hvilket handlingsrom gir denne tilknytningen norske myndigheter? Denne artikkelen undersøker disse spørsmålene og finner at den tette tilknytningen sammen med Parisavtalen har økt det politiske presset for å kutte klimagassutslipp innenlands, samtidig som Norge har valgt å holde alle fleksibilitetsmuligheter åpne for å gjennomføre kuttene i EU i stedet.

Fra kvotehandel til full deltakelse i EUs klimaregelverk

Tilknytningen til EUs klimapolitikk begynte med norsk deltakelse i systemet for handel med klimavoter. Det europeiske kvotesystemet (EU ETS) blir ofte kalt EUs klimapolitiske flaggskip. EU-kommisjonen har lagt ned mye arbeid og prestisje i å utvikle systemet til et velfungerende og effektivt klimapolitisk instrument, som også har vært og er en modell for kvotehandel i andre land, regioner og byer (Gulbrandsen & Wettestad, 2022; Wettestad & Gulbrandsen, 2018). Kvotesystemet dekker omtrent 11 000 virksomheter i EU og EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) og litt under halvparten av utslippene i EU. Utslippene omfattet av kvotesystemet er fra gass- og kullkraftverk, petroleumsvirksomheten, energiintensiv industri som produksjon av sement, jern/stål, aluminium, papir og trevarer, mineralgjødsel, kalk og fra noen andre virksomheter. Siden 2012 har utslipp fra europeisk luftfart vært en del av kvotesystemet. Dette omfatter omtrent 600 flyselskaper og private operatører.

Gjennom EØS-avtalen har norske bedrifter vært med i det europeiske kvotesystemet siden 2008. Kvotesystemet dekker omtrent halvparten av de norske utslippene, i hovedsak fra industri og petroleumsvirksomhet. Deltakelsen i kvotesystemet representerte i mange år Norges viktigste og mest forpliktende klimasamarbeid med EU.

Samarbeidet ble kraftig forsterket og utvidet til å dekke alle sektorer gjennom en egen avtale om felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030. Planen om å samarbeide med EU for å nå utslippsmålet for 2030 ble først lagt fram av Solberg-regjeringen gjennom en stortingsmelding februar 2015 (Meld. St. 13 (2014–2015)). Denne stortingsmeldingen dannet grunnlag for Norges intenderte bidrag til Parisavtalen som ble meldt inn i mars 2015. Dette bidraget innebar at Norge skulle kutte klimagassutslippene med minst 40 prosent innen 2030 sammenliknet med 1990, og var identisk med EUs innmeldte mål. Norge skrev at intensjonen var at målet skulle oppnås i samarbeid med EU, og at Norge ville søke å inngå et slikt samarbeid med EU. I bidraget står det også spesifisert at målet forutsetter felles

gjennomføring med EU og lik tilgang på fleksible mekanismer som EU-land. Om ikke Norge og EU skulle komme til enighet om en slik avtale ville kuttmålet stå ved lag, men Norge ville forbeholde seg retten til bruk av andre internasjonale fleksible mekanismer og muligheten til å komme tilbake med et justert bidrag hva angikk nasjonale utslippskutt. Etter langvarige forhandlinger om blant annet klimaavtalens juridiske utforming, inngikk Norge avtalen med EU i oktober 2019. Avtalen innebærer at Norge tar del i EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030. Regelverket er innrettet for å sikre at alle EU-landene, Norge og Island når målet om en utslippsreduksjon på minst 40 prosent innen 2030. Klimaavtalen mellom Norge og EU er forankret i EØS-avtalens protokoll 31 om frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Det betyr at Norge ikke er forpliktet til å videreføre samarbeidet med EU etter 2030.

Klimaavtalen med EU

EUs klimarammeverk deler utslippene inn i tre pilarer: kvotepliktige utslipp, innsatsfordelingen for ikke-kvotepliktige utslipp, og opptak og utslipp av klimagasser i skog og andre landarealer. Her ser vi nærmere på forpliktelsene i avtalen med EU.

Kvotepliktige utslipp

Den norske deltakelsen i det europeiske kvotehandelssystemet (EU ETS) er en del av EØS-avtalen og videreføres under den utvidete klimaavtalen med EU. ETS-direktivet ble sist revidert i 2018 med vedtak om å redusere kvotepliktige utslipp med 43 prosent innen 2030 sammenliknet med 2005. Dette gjøres ved å kutte antall tilgjengelige utslippskvoter hvert år. I tillegg har EU lagt inn en markedsstabilitetsreserve, som fungerer som en slags termostat i kvotemarkedet: om kvotemengden overstiger et gitt nivå trekkes et visst antall kvoter inn for å øke prisen. Og motsatt, om kvotemengden kommer under et gitt nivå, pøses et visst antall kvoter inn i markedet for å senke prisen. Poenget med markedsstabilitetsreserven er å gi et relativt markant, stabilt og langsiktig prissignal. Denne mekanismen har blant annet betydning for debatten om elektrifisering av sokkelen i Norge: om Norge velger å elektrifisere kan det gi flere tilgjengelige kvoter i EU, som kan bidra til at kvoter blir trukket ut av markedet. På den måten kan elektrifisering bidra til reelle utslippskutt på EU-nivå, men effekten er usikker og «må forventes være begrenset» (Meld. St. 36 (2020–2021), s. 155).

Ikke-kvotepliktige utslipp

De ikke-kvotepliktige utslippene fra transport, landbruk, bygg og avfall er omfattet av avtalen med EU siden 2021. Ifølge EUs innsatsfordelingsforordning (Effort Sharing Regulation; ESR) skal utslippene fra disse sektorene reduseres på EU-nivå med 30 prosent fra 2005 til 2030. Forordningen fordeler forpliktelsene mellom landene gjennom å sette nasjonale mål for utslippskutt målt ut fra BNP per innbygger og kostnadseffektivitet.

Det forpliktende målet for Norge under ESR er 40 prosent reduksjon i de ikke-kvotepfiktige utslippene fra transport, landbruk, bygg og avfall innen 2030 sammenliknet med 2005. Norges utslippsmål for perioden 2021 til 2030 brytes ned i bindende utslippsbudsjetter for hvert år. Regelverket innebærer at det ikke bare er utslippsnivået i 2030 som teller, men utslippsreduksjonene i alle disse årene. Det betyr at utslippene må kuttes hvert år, og at store utslippskutt ikke kan utsettes til slutten av perioden. Dersom utslippsbudsjettet ikke overholdes i et gitt år, og ikke salderes med fleksibilitetsmekanismer i og på tvers av de tre pilarene (se fleksibilitetsmuligheter), må utestående utslippsenheter gjøres opp etterskuddsvis med et påslag på 8 prosent. Regelverket lar det imidlertid være opp til statene å avgjøre i hvilke sektorer utslippskuttene skal tas og legger ingen føringer for i hvilken grad statene reduserer egne utslipp eller finansierer utslippskutt i andre europeiske stater (se fleksibilitetsmuligheter).

Skog og annen arealbruk

Klimaavtalen binder også Norge til å følge EUs regelverk for opptak og utslipp av menneskeskapte klimagasser knyttet til skog og annen arealbruk (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*; LULUCF-forordningen). I LULUCF-forordningen er det egne regler for hvordan slike utslipp og opptak skal bokføres. For denne pilaren er det vedtatt en netto-null-forpliktelse, som betyr at utslippene ikke skal være større enn opptaket samlet for sektoren over hele perioden fra 2021 til 2030, med de bokføringskategoriene som gjelder. Bokføringskategoriene er forvaltet skog, avskoging, påskoging, forvaltet dyrket mark, forvaltet beite og, fra 2026, våtmark.

Alle EUs medlemsland må nå forpliktelsen om netto-nullutslipp over perioden 2021–2030. Det samme gjelder Norge. Det betyr at dersom Norge får et netto utslipp i sum over perioden, må forpliktelsen oppfylles gjennom bruk av fleksible mekanismer (se nedenfor). Tilsvarende, om Norge har et overskudd i denne pilaren kan vi selge til andre land eller bruke fleksibiliteten mot målene i ESR, men med noen begrensninger (se fleksibilitetsmuligheter). Framskrivninger viser at per i dag er Norge langt unna målet om netto-nullutslipp, hovedsakelig som følge av store utslipp fra avskoging (Meld. St. 13 (2020–2021)). Samtidig er det stor usikkerhet ved disse tallene.

Fleksibilitetsmuligheter

EUs klimaregelverk tillater ikke benyttelse av globale fleksibilitetsmekanismer under FNs klimakonvensjon for å nå 2030-målet. Regelverket for perioden 2021–2030 åpner imidlertid for flere former for fleksibel gjennomføring innad i EU/EØS-området. Hensikten er å gi landene større spillerom når det gjelder hvordan og hvor utslippene skal kuttes i EU/EØS-området. Flexibiliteten gjelder både innenfor og mellom de tre pilarene.

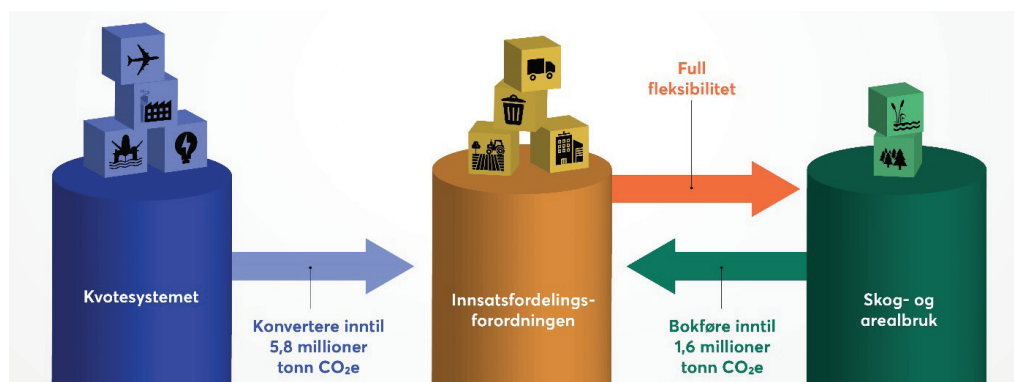
En mulighet er å bruke fleksibilitet fra år til år. EU/EØS-statene kan med noen begrensninger *spare* et eventuelt overskudd av utslippsenheter til eget bruk senere i

perioden. Ved oppgjøret for et gitt år i perioden kan statene også *låne* fra framtidige utslippsbudsjett (begrenset til maks 10 prosent av årlig budsjett fram til 2026 og 5 prosent for perioden 2026–2030).

Statene kan også bruke fleksibilitet innenfor EU/EØS området, enten ved å selge eller kjøpe overskuddsenheter seg imellom, eller ved å investere i konkrete, utslipps-reducerende prosjekter i andre stater. Det er ingen begrensninger på adgangen til handel med overskuddenheter innad i innsatsfordelingen, men det finnes heller ikke noen sentral myndighet for å samordne bruk av slik fleksibilitet; det må avtales bilateralt.

Noen stater med høy BNP per innbygger kan overføre en gitt del av inntil 107 millioner klimakvoter fra det europeiske kvotesystemet (EU ETS) til oppfyllelse av deres mål under innsatsfordelingen. For perioden 2021–2030 kan Norge konvertere opptil 5,8 millioner kvoter som den norske stat ellers skulle auksjonert ut til kvotepliktige bedrifter, til å oppfylle mål under innsatsfordelingen. Kvoter som konverteres trekkes fra Norges auksjonskvoter, likt fordelt over hele perioden 2021–2030. Norge har meldt inn til EU at denne muligheten skal benyttes i første halvdel av perioden. For perioden 2021–2025 har vi frasagt oss auksjonering og dermed auksjonsinntekter for disse årene. Til gjengjeld settes det av ekstra utslippsenheter som Norge kan benytte – til sammen 2,9 millioner tonn. For resten av perioden holder vi muligheten til konvertering av de resterende 2,9 millioner tonn åpen.

Det er også fleksibilitet mellom innsatsfordelingen og EUs regelverk for bokføring av opptak og utslipp av klimagasser til skog og annen arealbruk. Reglene sier at de samlede utslippene fra norsk skog- og arealbruk ikke skal overstige opptaket av klimagasser i sektoren (netto-null-forpliktelsen). Norge kan trekke fra inntil 1,6 millioner tonn fra ikke-kvotepliktige utslipp ved netto opptak av klimagasser fra skog og arealbruk hvis man har overskudd i LULUCF og underskudd i ESR. Motsatt er det full fleksibilitet fra ESR til LULUCF: om man har overskudd i ESR og underskudd i LULUCF er det ingen begrensninger i regelverket på overføring til LULUCF for å nå netto-null-forpliktelsen i den pilaren. Figur 1 illustrerer fleksibilitetsmulighetene mellom de tre pilarene.



Figur 1. Flexibilitetsmulighetene mellom kvotesystemet, innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbrukssektoren. Illustrasjon: Eilif U. Reed og Erlend A. T. Hermansen, CICERO Senter for klimaforskning.

EUs grønne giv og forsterkede klimamål

I desember 2019 la Europakommisjonen fram en ambisiøs plan for grønn vekst. Den sektorovergripende planen heter *Europas grønne giv* (European Green Deal) og skal løse utfordringer for klima og miljø på tvers av politikkområder. Et overordnet mål for Green Deal er netto-nullutslipp av klimagasser innen 2050, og samtidig legge til rette for grønn vekst og rettferdig omstilling. I meldingen om Europas grønne giv varslet Europakommisjonen at de som en milepæl på veien mot 2050 ville legge fram en forsterket politikkpakke for å øke EUs klimamål fra 40 til minst 50 og opp mot 55 prosent kutt innen 2030 sammenliknet med 1990. Omtrent ett år senere, i desember 2020, vedtok EU å forsterke sitt utslippsmål til minst 55 prosent kutt i utslippene fra 1990 til 2030.

Det forsterkede målet innebærer at EUs klimapolitikkpakke for 2030, som ble vedtatt i 2019, må revideres og skjerpes. Den nye pakken med lovgivningsforslag ble lagt fram av EU-kommisjonen i juni 2021. Pakken kalles *Klar for 55* (Fit for 55) fordi den skal sikre at EU når sitt forsterkede mål om å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 prosent. *Klar for 55*-pakken skal også være en milepæl mot målet om klimanøytralitet innen 2050. Pakken med lovgivningsforslag inneholder planer og innstramminger i alle de tre pilarene, blant annet et strammere og mer omfattende kvotesystem (som omfatter deler av skipsfarten) samt en ny karbontoll (*Carbon Border Adjustment Mechanism*; CBAM), en skjerpet innsatsfordelingsforordning inkludert et nytt kvotesystem for veitransport og bygninger, og strengere regler for skog og annen arealbruk samt flere andre forslag.

Hva betyr *Klar for 55*-pakken for Norge? I februar 2020 forsterket Norge sitt mål under Parisavtalen til minst 50 og opp mot 55 prosent utslippskutt fra 1990 til 2030. Samarbeidet med EU ligger til grunn for å oppfylle det forsterkede målet (Meld. St. 13 (2020–2021)). Fortsatt samarbeid med EU betyr at *Klar for 55*-pakken vil kunne ha betydelige konsekvenser for norsk klimapolitikk, men det er fortsatt uavklart hvorvidt og på hvilke vilkår de ulike delene av pakken vil være relevante for Norge, inkludert EØS-relevante. Mange av forslagene fra EU-kommisjonen overlapper med både eksisterende og planlagte norske reguleringer, for eksempel klimamelldingen som ble behandlet i Stortinget våren 2021 (jf. Meld. St. 13 (2020–2021)). Mye av EU-pakken forventes å forsterke og spille godt sammen med norske reguleringer, mens andre deler av pakken vil kunne gjøre norske virkemidler overflødige eller danne behov for ytterligere reguleringer (Miljødirektoratet, 2021).

I forslaget fra EU-kommisjonen skal utslippene omfattet av innsatsfordelingen kuttes med 40 prosent innen 2030 sammenliknet med 2005, opp fra dagens mål på 30 prosent. Nasjonale utslippsmål må oppjusteres tilsvarende. Det norske målet forventes å øke fra 40 til 50 prosent (Miljødirektoratet, 2021), men på grunn av metodikkendringer vil ikke denne økningen i målet utgjøre en veldig stor forskjell fra dagens mål (Farstad et al., 2021). Det skal fortsatt være bindende utslippsbudsjetter for hvert år fra 2021 til 2030.

EU-kommisjonen foreslår å kutte kvotepliktige utslipp med 61 prosent fra 2005 til 2030 og gradvis utvide kvotesystemet til deler av skipsfarten internt i EU (skip over 5000 bruttotonn), samt halvparten av utslippene forbundet med skipsfart ut av EU. For norske bedrifter og rederier betyr dette at de må kutte sine utslipp raskere enn planlagt eller kjøpe ekstra utslippsrettigheter (kvoter) i markedet. Fordi Norge deltar i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen, vil endringene foreslått av Europakommisjonen, dersom de vedtas av EU, være bindende ut over klimaavtalens virkningsperiode fram til 2030.

Skog- og arealbruksregelverket skal være tilnærmet uendret for perioden 2021–2025, men skal endres betydelig i den påfølgende femårsperioden (2026–2030). For denne perioden går man bort fra bokføringskategoriene nevnt tidligere og over til arealbrukskategoriene i det nasjonale klimaregnskapet. Videre er det foreslått å skjerpe dagens netto-null-mål til et betydelig nettoopptak i LULUCF-sektoren på 310 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2030 samlet for EU. Dette målet vil bli fordelt på EU-landene etter en bestemt metodikk. Om Norge velger å forlenge LULUCF-samarbeidet vil vi få tildelt et mål som trolig kommer på toppen av EUs målsetting, basert på samme metodikken. Et slikt skjerpet mål vil trolig bli krevende for Norge. Som nevnt viser framskrivninger at Norge allerede er et godt stykke unna netto-null-målet i denne sektoren, og skjerpingen av EU-målet vil kreve ytterligere norsk innsats (Miljødirektoratet, 2021).

Forslagene om et eget kvotemarked for bygninger og veitransport fra 2025 og en karbontoll som skal fases inn over en ti-årsperiode vil også kunne påvirke norske virksomheter. Det samme gjelder et skjerpet Fornybardirektiv og flere andre planer som det ikke er rom for å omtale her.

Utenfor og innenfor EU: Full fleksibilitet og frihet til å velge?

Hvorfor har Norge valgt å knytte klimapolitikken til EU, og hvilket handlingsrom gir denne tilknytningen for norske myndigheter? Betyr koblingen til EUs klimaregelverk «an ever closer union», altså en stadig tettere norsk tilknytning til EUs klimapolitikk? Siden begynnelsen av 1990-tallet har klimapolitikken i Norge vært preget av mål om kostnadseffektivitet og en samfunnsøkonomisk tankegang som særlig Finansdepartementet har målbåret (Asdal, 2014; Boasson & Lahn, 2017; Christensen, 2018). Utgangspunktet for denne tilnærmingen er at klimakrisen er global og at utslippskutt bør tas der kostnaden er lavest mulig, uavhengig av landegrensler. Det internasjonale klimasamarbeidet gir muligheter for å bruke fleksible mekanismer som globale klimakvoter for å bidra til kostnadseffektive utslippskutt i andre land. Norge har vært en pådriver for denne tilnærmingen i de internasjonale klimaforhandlingene.

Den norske tilslutningen til EUs kvotesystem i 2008 kan betraktes som en logisk videreføring av målet om kostnadseffektivitet. Deltakelsen i kvotesystemet gjorde det også mulig å lage et skarpt skille mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige utslipp

i Norge. Mens utslipp fra petroleumsvirksomheten og industrien ble håndtert gjennom deltakelsen i kvotesystemet, har norsk klimapolitikk stort sett rettet seg mot de ikke-kvotepliktige utslippene fra transport, jordbruk, avfall og bygg. På denne måten har vekslende norske regjeringer i stor grad skjermet olje- og gassindustrien fra den nasjonale klimapolitikken og nærmest utdefinert kvotepliktige utslipp fra de nasjonale klimamålene (Boasson & Lahn, 2017).

Likevel har norsk klimapolitikk alltid vært preget av diskusjonen om Norge skal kutte utslipp nasjonalt eller i andre land (Hovden & Lindseth, 2004; Tellmann, 2012). Denne diskusjonen gjenspeiles også i faglige uenigheter mellom Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet (Asdal, 2014). Debatten har dreid seg om hvordan nasjonal klimapolitikk har blitt uformet under Kyotoprotokollen (1997) og i hvor stor grad norske klimamål skulle nås gjennom bruk av protokollens fleksible mekanismer. Historien viser at Norge har vært avhengig av å kjøpe globale utslippskreditter og europeiske utslippskvoter for å nå sine forpliktelser under Kyotoprotokollen, men dette har så langt vært en villet norsk politikk.

Forhandlingene om Parisavtalen i 2015 endret rammebetingelsene for den norske klimapolitikken. Parisavtalens artikkel 6, som ble ferdigforhandlet i Glasgow i november 2021, åpner for frivillig samarbeid i gjennomføringen av nasjonalt fastsatte bidrag. Men så lenge det var usikkerhet om hvorvidt Parisavtalen ville innbefatte fleksible løsninger som internasjonal kvotehandel, og senere når og hvordan Parisavtalens artikkel 6 skulle operasjonaliseres og iverksettes, kunne en avtale med EU om å samarbeide for å nå utslippsmålet for 2030 ha framstått som en mulighet til å videreføre den fleksibiliteten som Norge alltid har vært avhengig av for å nå sine klimamål. Innsatsfordelingen tillater ikke å regne med bidrag til utslippskutt i land utenfor EU/EØS-området etter 2021, men åpner for å finansiere utslippskutt i andre europeiske stater istedenfor å kutte hjemme. Den gir også ubegrenset adgang til handel med overskudd av utslippsenheter mellom EU/EØS-landene. Avtalen kan derfor sies å markere et skifte fra global til europeisk kostnadseffektivitet i norsk klimapolitikk (Christensen, 2018). Likevel var det ikke gitt at Norge skulle gå inn for dette samarbeidet, blant annet fordi det politiske trykket om innenlandske kutt ble kraftig forsterket av Parisavtalen.

I 2015 mente regjeringen at en viktig forutsetning for et eventuelt tettere samarbeid med EU var at EUs klimaregelverk «ikke skal innlemmes i EØS-avtalen, men fremforhandles som en bilateral overenskomst» (Meld. St. 13 (2014–2015), s. 14–15). Det kan være flere grunner til denne innstillingen, blant annet at man ikke ønsket å binde seg for tett til masten i Brussel. EØS-spørsmål kan bli politisk betente da de treffer litt andre politiske konfliktlinjer enn de i klimapolitikken. Som vi har sett ble likevel klimaregelverket innlemmet i EØS-avtalen, men da gjennom avtalens protokoll 31 om frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Dette kan betraktes som en slags mellomløsning mellom en bilateral avtale og full innlemmelse i EØS-avtalen. Innlemmelse i EØS-avtalen på vanlig måte ville medføre presedensvirkninger og at avtalens virkeområde ville blitt utvidet (Prop. 94 S (2018–2019), s. 7), noe

som kunne utløst en større politisk debatt, slik vi blant annet fikk i forbindelse med innlemmelse av EUs tredje energimarkedspakke i EØS-avtalen og den medfølgende ACER-debatten vinteren og våren 2018. Tilknytningsformen for klimasamarbeidet var tema for debatt på høyt politisk nivå mellom Norge og EU, og det tok flere år å fremforhandle dette. Med løsningen man landet på beholder Norge større kontroll over klimapolitikken fordi avtalen ikke er bindende ut over 2030. I realiteten er virkningen av å benytte protokoll 31 omtrent den samme som om man hadde inngått en bilateral avtale (Arnesen, 2016). Sånn sett fikk Norge i praksis gjennomslag for sitt syn i saken.

Tilknytningsformen til EUs klimaregleverk kan sies å sikre Norge både samarbeidsmuligheter med andre land i EU/EØS-området og større nasjonal kontroll over klimapolitikken enn om ESR og LULUCF hadde blitt innlemmet som en del av EØS-avtalen. Hadde Norge vært EU-medlem, ville EUs klimaregleverk ha vært bindende ut over 2030 og innskrenket regjeringens handlingsrom i større grad enn tilfelle er med samarbeidsformen som er valgt gjennom både kvotesystemet (EØS-avtalen) og klimaavtalen med EU (EØS-avtalens protokoll 31).

Et eksempel kan være bruken av auksjonsinntekter fra kvotehandel. I dag må EU-landene bruke halvparten av auksjonsinntektene til klimarelaterte formål. EU-kommisjonen har foreslått at medlemsstatene fra 2021 må bruke alle inntekter til klimarelaterte formål. Norge har derimot unntak fra disse kravene, ettersom budsjettspørsmål faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Nasjonal kontroll over bruken av slike inntekter har vært et viktig prinsipp for Finansdepartementet i særdeleshet, men også store deler av det norske politiske miljøet, noe som har blitt gjen speilet i diskusjoner om norsk EU-medlemskap.

Til tross for mulighetene til fleksibel gjennomføring, forsterker klimaavtalen med EU presset på Norge for å gjennomføre betydelige utslippskutt hjemme fram mot 2030. Sånn sett kan den tettere tilknytningen til EU i klimapolitikken også tolkes som et ønske om å binde Norge tettere til masten i klimapolitikken ved å tvinge frem årlige kutt som fortrinnsvis tas hjemme, da EU ikke har noen sentral mekanisme for å samordne utslippskutt mellom land i innsatsfordelingen eller skog- og arealbrukssektoren. Det politiske presset for å gjennomføre klimakuttene hjemme har bygget seg opp over tid. Dette presset går helt tilbake til den rødgrønne regjeringen i 2005 (Hermansen & Sundqvist, 2022) og reflekteres i nyere regjeringsplattformer. Granavolden-plattformen fra 2019 for regjeringen utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet (Frp), Venstre og Kristelig Folkeparti (Krf) sier at regjeringens mål er «at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og planlegger for dette», men «om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes» (Granavolden-plattformen, 2019, s. 84). Regjeringen utgått av Arbeiderpartiet (Ap) og Senterpartiet (Sp) i oktober 2021, har varslet at de vil ta kuttene i Norge. I regjeringsplattformen står det at 55 prosent av de *norske* utslippene skal kuttes innen 2030, målt mot 1990, og dette målet «gjelder hele økonomien, inklusive kvotepliktig sektor» (Hurdalsplattformen, 2021, s. 28).

Regelboken for internasjonal kvotehandel under Parisavtalen ble som nevnt ferdigforhandlet på klimatoppmøtet i Glasgow. EUs klimaregelverk og den norske klimaloven tillater ikke at Norge benytter seg av denne muligheten for å oppfylle 2030-målet i samarbeid med EU. Klimaloven åpner heller ikke for bruk av global fleksibilitet for å nå det bindende målet om å bli et lavutslippssamfunn og redusere utslippene med 90–95 prosent innen 2050, mens kutt i EU ETS vil kunne telle mot 2050-målet. Imidlertid må internasjonal kvotehandel trolig benyttes dersom Norge melder inn et *mer* ambisiøst 2030-mål til Parisavtalen. Grunnen til det er at oppgjørsreglene i samarbeidet med EU gjør at Norge ikke uten videre vil kunne oppfylle et 2030-mål som er mer ambisiøst enn det som følger av EU-samarbeidet gjennom økt innsats innenfor de tre EU-pilarene. Med andre ord kan Norge bli nødt til å kjøpe internasjonale kvoter for å oppfylle den delen av klimamålet som ville overstige effekten av klimasamarbeidet med EU (Gulbrandsen, 2022).

Internasjonalt kvotekjøp er også en forutsetning for å oppnå Stortingets mål fra 2016 om norsk «klimanøytralitet» innen 2030. Målet om klimanøytralitet ble drevet frem av opposisjonen da Parisavtalen ble ratifisert i 2016. Det kan best forstås som et kvotekjøpsmål, og må ikke forveksles med klimalovens 2050-mål om å bli et lavutslippssamfunn. Målet innebærer at vi skal gjøre opp for restutslippene våre ved å betale for tilsvarende utslippskutt i andre land, men Norge har ikke noen klart uttalt og detaljert strategi for hvordan målet skal nås (Hermansen et al., 2019).

Det er usikkert om Ap/Sp-regjeringen (eller fremtidige regjeringer) har planer om å låne eller spare utslipp fra et år til et annet eller bruke fleksibiliteten i kvotesystemet samt mellom kvotepliktige utslipp, ikke-kvotepliktige utslipp og skog og arealbruk. Lån eller sparing kan ha konsekvenser for hvor kostbare utslippskuttene blir, men mulighetene for sparing og låning er samtidig begrenset fra år til år. Eventuell låning, sparing og fleksibilitet mellom pilarer vil også ha konsekvenser for planlegging av utslippskutt i de ulike sektorene som transport, landbruk, avfall og bygg. Man kan dessuten forvente en betydelig mer politisert debatt om skog- og arealbruk da Norge ligger an til et stort underskudd i denne pilaren om vi følger utviklingen i referansebanen, som for øvrig er beheftet med stor usikkerhet. Eventuell bruk av kvotesystemet vil ha betydning for hvilke kutt som (ikke) gjøres i industrien samt i petroleumssektoren.

I Hurdalsplattformen utelukker ikke regjeringen noen fleksibilitetsmuligheter, samtidig som plattformen slår fast at innen 2030 skal 55 prosent av de norske klimagassutslippene kuttes, målt mot 1990. I samarbeid med berørte næringer vil regjeringen utvikle og «innføre konkrete mål for utslippskutt for hver enkeltsektor og -næring i Norge» (Hurdalsplattformen, 2021, s. 29) med tilhørende systemer for å følge opp tiltak og måloppnåelse. Med andre ord legges det opp til sterkere trykk for å kutte utslipp i Norge. Regjeringen varsler også i Hurdalsplattformen at den raskt vil «utarbeide en ny klimaplan for hele økonomien» (Hurdalsplattformen, 2021, s. 29) som vil omfatte både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor og «utarbeide et nasjonalt mål og strategi for å øke den naturlige karbonlagringen i norsk natur» (Hurdalsplattformen, 2021, s. 29).

Klima- og miljøminister Espen Barth Eide har gjentatte ganger offentlig bekræftet at klimamålet i Hurdalsplattformen skal nås gjennom kutt hjemme. Skal vi ta regjeringens uttalelser på ordet, er konsekvensen at Norge må kutte drøye 26 millioner tonn årlige utslipp innen 2030. Siden 1990 har ikke Norge kuttet de årlige utslippene med mer enn to millioner tonn, ned fra drøye 51 millioner tonn. Regjeringens mål betyr blant annet at utslippene fra olje- og gassvirksomheten og industrien må reduseres dramatisk innen 2030, men selv storstilt elektrifisering kan neppe gi utslippskuttene som trengs. Elektrifisering av sokkelen er et svært aktuelt eksempel. I forbindelse med «koronapakken» til petroleumsindustrien i juni 2020 anmodet Stortinget den forrige regjeringen om å legge fram en plan for hvordan kutte utslippene fra olje- og gassektoren med 50 prosent innen 2030 sammenliknet med 2005. Målet er en vesentlig skjerpelse av næringens eget mål om 40 prosent kutt. Dette vil bli krevende og kostbart å gjennomføre (Meld. St. 36 (2020–2021)), men likevel er det langt fra nok til at denne sektoren leverer sin forholdsmessige andel av Ap/Sp-regjeringens mål om å ta utslippskuttene hjemme. Det er fordi 50 prosent lavere utslipp fra petroleumsvirksomheten i 2030 sammenliknet med 2005 ikke er mer enn knappe 14 prosent ned fra 1990.

Det er et åpent spørsmål hvordan klimaplanen signalisert i Hurdalsplattformen vil bli endelig utformet av regjeringen og deretter mottatt og behandlet i Stortinget og videre implementert. Da klimameldingen fra Solberg-regjeringen (Høyre, Venstre og Krf) ble behandlet i Stortinget våren 2021 ble det ikke inngått et klimaforlik, noe som trolig kan delvis forklares av at behandlingen fant sted i et valgår. I klimameldingen og Granavolden-plattformen kommuniserte Solberg-regjeringen som nevnt at den bare ville benytte fleksibiliteten i EUs rammeverk «om strengt nødvendig». I den forrige klimameldingen fra Solberg-regjeringen (da bestående av Høyre og Frp), som ble behandlet i Stortinget i 2017, sa regjeringen eksplisitt at den *ville* benytte seg av denne fleksibiliteten. Det var derfor en tydelig endring da Venstre trådte inn i regjeringen. I Høyres partiprogram for perioden 2021–2025 står det ingenting spesifisert om bruk av fleksibilitet, bare at Høyre vil «fortsette et forpliktende samarbeid med EU om utslippsreduksjoner, som sikrer norske bedrifter forutsigbarhet og like konkurransevilkår som europeiske bedrifter». På dette grunnlaget er det derfor vanskelig å forutsi hvordan en klimaplan fra Ap/Sp-regjeringen vil bli mottatt i Stortinget, om den vil kunne resultere i et nytt klimaforlik, og i så fall på hvilke vilkår. Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet de Grønne og Rødt vil trolig gå inn for å ta alle kuttene hjemme, mens det er mer usikkert med Høyre, Krf og Venstre, selv om også disse sannsynligvis vil gå inn for å ta en vesentlig andel hjemme. Frp vil trolig være svært skeptiske til å ta alle kuttene hjemme.

Det vil bli svært krevende å nå regjeringens ambisjon om 55 prosent kutt av norske utslipp innen 2030 uten bruk av det europeiske kvotesystemet og fleksibiliteten i klimasamarbeidet med EU. I mars 2022 satte Sp døren på gløtt for å lempe på målet om elektrifisering av sokkelen og klimamålet i Hurdalsplattformen. Ap har så langt avvist diskusjonen, men vi kan forvente at debatten om elektrifisering og utslippskutt

hjemme eller ute vil fortsette utover dette tiåret. Så langt viser historien at Norge alltid har hatt behov for å benytte seg av kvotekjøp og andre mekanismer for fleksibel gjennomføring for å nå sine klimamål. Klimasamarbeidet med EU holder fortsatt døren åpen for slike løsninger. Det kan bli tvingende nødvendig for at Norge skal klare å overholde sine forpliktelser overfor EU.

Konklusjon

Norges klimasamarbeid med EU begynte med kvotehandel. Dette samarbeidet skjermet i mange år petroleumsvirksomheten og store deler av industrien fra diskusjonen om nasjonale klimakutt. Det europeiske kvotesystemet er sammen med den norske CO₂-avgiften fortsatt det viktigste virkemidlet for å redusere utslipp fra olje- og gassvirksomheten og industrien, men også i disse sektorene er det stadig større trykk for å kutte utslipp innenlands, blant annet gjennom elektrifisering. Samtidig er elektrifisering, spesielt av petroleumssektoren med kraft fra land, blitt stadig mer kontroversielt, blant annet som en følge av høye strømpriser og motstand mot vindkraft og naturinngrep.

Siden 2021 har Norge i praksis vært fullt medlem av EUs klimapolitiske samarbeid. I tillegg til norsk deltakelse i kvotesystemet, innebærer samarbeidet norsk tilslutning til innsatsfordelingen som fastsetter norske utslippsmål for ikke-kvotepfiktige utslipp for perioden 2021–2030 og tilslutning til regelverket om bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer. Avtalen åpner for samarbeid om utslippsreduksjoner i EU/EØS-landene og andre former for fleksibel gjennomføring. I hvilken grad og hvordan disse mulighetene vil bli benyttet vil trolig bli sentralt i den klimapolitiske debatten i årene fram til 2030. For mens klimaavtalen øker det politiske presset for å kutte klimagassutslippene innenlands, har Norge til nå valgt å holde alle muligheter åpne for å gjennomføre kuttene i EU. Politiske mål om å ta utslippskuttene hjemme kan måtte vike for harde realiteter når klokken tikker stadig nærmere mot 2030 og de billigste og enkleste kuttene innenlands er tatt.

*Arbeidet med denne artikkelen er støttet av Plattform for offentlig og nasjonalt tilgjengelig kunnskap om klimapolitikk (PLATON-prosjektet), finansiert av Norges forskningsråd. For mer informasjon se platonklima.no. I arbeidet med denne artikkelen har Hermansen også hatt nytte av kunnskap han har opparbeidet seg gjennom CONNECT-prosjektet, finansiert av Norges forskningsråd.

Om forfatterne

Lars H. Gulbrandsen er seniorforsker og forskningsleder på Fridtjof Nansens Institutt. Han forsker på norsk og internasjonal klima-, energi- og miljøpolitikk og på transnasjonale, ikke-statlige styringsordninger for å fremme bærekraftig produksjon og forbruk.

Erlend A. T. Hermansen er seniorforsker ved CICERO Senter for klimaforskning. Han forsker på forholdet mellom klimaforskning og klimapolitikk på tvers av ulike nivåer og kontekster, med spesielt fokus på FNs klimapanel og ulike aspekter av internasjonal og norsk klimapolitikk.

Referanser

- Arnesen, F. (2016). *Om bruk av EØS-avtalens protokoll 31*. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open_protokoll_31_arnesen.pdf
- Asdal, K. (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.
- Boasson, E. L. & Lahn, B. (2017). Norway: A dissonant cognitive leader? I R. Wurzel, J. Connelly & D. Liefferink (Red.), *The European Union in international climate change politics. Still taking the lead?* Routledge.
- Christensen, L. (2018). Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(2–3), 113–133.
- Farstad, M., Hermansen, E. A. T., Leiren, M. D., Wettestad, J., Gulbrandsen, L. H., Søgaard, G., Øistad, K., Fridstrøm, L., Knapskog, M. & Uteng, T. P. (2021). *Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge* (Rapport 2021:07). CICERO, Fridtjof Nansens Institutt, NIBIO, TØI. https://www.platonklima.no/wp-content/uploads/2021/12/Klar-for-55_EUs-nye-klimaregelverk-og-betydningen-for-Norge.pdf
- Granavolden-plattformen. (2019). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fc0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Gulbrandsen, L. H. (2022) Utslippskutt hjemme eller ute? Støre-regjeringens hodepine: Norges klimamål er i det blå. *Aftenposten Innsikt*, mars, 94–99.
- Gulbrandsen, L. H. & Wettestad, J. (2022). Carbon pricing under pressure: Withering markets? *Politics and Governance*, 10(1). <https://doi.org/10.17645/pag.v10i1.5437>
- Hermansen, E. A. T., Peters, G. & Lahn, B. (2019). *Climate neutrality the Norwegian way: Carbon trading?* <https://cicero.oslo.no/no/posts/nyheter/climate-neutrality-the-norwegian-way-carbon-trading>
- Hermansen, E. A. T. & Sundqvist, G. (2022). Top-down or bottom-up? Norwegian climate mitigation policy as a contested hybrid of policy approaches. *Climatic Change*. <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03309-y>
- Hovden, E. & Lindseth, G. (2004). Discourses in Norwegian climate policy: National action or thinking globally? *Political Studies*, 52(1), 63–81.
- Hurdalsplattformen. (2021). *Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Meld. St. 13 (2014–2015). *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-2014-2015/id2394579/>
- Meld. St. 13 (2020–2021). *Klimaplan for 2021–2030*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>
- Meld. St. 36 (2020–2021). *Energi til arbeid – langsiktig verdiskapning fra norske energiressurser*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20202021/id2860081/>
- Miljødirektoratet. (2021, 1. september). *Høringsinnspill Klar for 55-pakken*. <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/september-2021/eus-klimapakke-far-stor-betydning-for-norge/>
- Prop. 94 S (2018–2019). *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-94-s-20182019/id2641228/>
- Tellmann, S. M. (2012). The constrained influence of discourses: The case of Norwegian climate policy. *Environmental Politics*, 21(5), 734–752.
- Wettestad, J. & Gulbrandsen, L. H. (Red.). (2018). *The evolution of carbon markets: Design and diffusion*. Routledge.

Abstract in English

Ever Closer Union? Norway's Climate Collaboration with the EU

Norwegian climate policy has increasingly become closely linked to EU climate regulations. This article analyzes how and why Norway has linked its climate policy to the EU's and what room for maneuvering the cooperation with the EU gives Norwegian authorities. Through the EEA agreement, the EU Emissions Trading System (EU ETS) has covered about half of Norway's emissions, mainly from industry and the petroleum sector, since 2008. Since 2021, non-ETS emissions from transport, agriculture, construction and waste have also been covered by a separate time-limited agreement with the EU, as a supplement to the EEA agreement. This cooperation obliges Norway to cut emissions every year until 2030. The agreement also binds Norway to comply with EU regulations for the emissions and uptake of greenhouse gases related to forests and other land use. In practice, Norway is fully obliged to comply with the EU's climate policy regulations until 2030. The analysis shows that this close connection has increased the political pressure to cut greenhouse gas emissions domestically. At the same time, Norway has chosen to keep all flexibility options open to implement the cuts in the EU instead. Whether these opportunities will be used is largely a political question that probably will shape the climate debate until 2030. The final design and structure of the EU's Green Deal and Norway's connection to it will also affect the maneuvering room for climate cuts at home versus abroad.

Keywords: Norway · EU · climate policy · Effort Sharing Regulation · LULUCF · emissions trading · flexibility mechanisms