

En klimastrategi for halvparten av Norges klimagassutslipp
En ettcasestudie av beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017)



Helene Sommerset Busengdal

Høst, 2020

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Antall ord: 34 837

© Helene Sommerset Busengdal

2020

En klimastrategi for halvparten av Norges klimagassutslipp

Antall ord: 34 837

<http://www.duo.uio.no>

Forord

2020 har vært et annerledes år. De første seks månedene skulle jeg jobbe i utlandet, men ble tidlig sendt hjem til korona-saksbehandling i Oslo. I august tok jeg fatt på studiene igjen, og fikk muligheten til å intervjuje elleve velvillige og engasjerte informanter til oppgaven min. Disse fortjener en stor takk. Både for at de tok seg tid, og for at de var fleksible med intervjusetting i en hverdag med begrenset sosial kontakt.

Den aller største takken fortjener veilederen min, Elin Lerum Boasson. Ditt kritiske blikk og dytt i riktig retning har vært uvurderlig, lærerikt og motiverende. Du har utvilsomt bidratt til å løfte kvaliteten på oppgaven, og det har vært en fryd å ha deg som veileder. Jeg må også takke CICERO for at jeg fikk skriveplass det siste semesteret. En ekstra takk til Erlend T. Hermanssen for bra prat, og tro på prosjektet mitt. Videre vil jeg takke Dag Harald Claes for hyggelige og lærerike samtaler i starten av prosessen med masteroppgaven.

Selv om klimapolitikk omtales som et relativt nytt felt, sitter jeg fortsatt med følelsen av at jeg kunne lest så mye mer. Det har tidvis vært utfordrende å manøvrere denne jungelen, men jeg er utrolig fornøyd med valg av tematikk på oppgaven. Det har aldri vært kjedelig, og jeg gleder meg til å få jobbe videre med norsk klimapolitikk etter endt master.

Takk til Kristine og Sigurd for kloke og nyttige innspill underveis. På hjemmebane har Synne, Johannes og Hanna alltid vært like fine å komme hjem til, takk for støttende ord og gode klemmer. Mamma, pappa og Håkon har vært den aller største heilagjengen – takk for korrekturlesing, oppmuntring underveis og en subjektiv tro på at dette kom til å gå strålende.

Alle feil og mangler ved oppgaven er kun mitt ansvar.

Oslo, desember 2020

Helene Sommerset Busengdal

Sammendrag

Våren 2017 lanserte Solberg-regjeringen Stortingsmelding 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Dette er den niende stortingsmeldingen om klima, men den første som kun omtaler halvparten av Norges klimagassutslipp. Derfor undersøker denne studien hva som kan forklare beslutningen om å utelate de kvotepliktige sektorene petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon fra regjeringens klimamelding (Meld. St. 41 2016-2017). Europeiseringslitteratur og historisk institusjonalisme anvendes som teoretiske forklaringsperspektiver, for å undersøke hvordan og hvorvidt EU, tidligere klimapolitiske vedtak og relevante beslutningstakere har påvirket utfallet av beslutningsprosessen. Videre benyttes prosessporing til å analysere et omfattende skriftlig kildemateriale, samt elleve transkriberte intervjuer. Studien finner at norske beslutningstakere har fortolket og tilpasset rammeverket fra EU, sånn at det skal passe den norske konteksten. Slik ble det mulig for regjeringen å fjerne de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen.

Innholdsfortegnelse

Forkortelser	vii
1. Innledning	1
1.2 Relevant litteratur	5
1.3 Klimameldinger	9
1.4 Fremgangsmåte og disposisjon	13
2. Teori.....	15
2.1 Europeisering	16
2.2 Historisk institusjonalisme.....	19
3. Metodisk rammeverk.....	24
3.1 En studie av et ekstremt case	24
3.2 Prosessproing	26
3.3 Datainnsamlingen	28
3.3.1 Semistrukturerte intervjuer	28
3.3.2 Tekstkilder	30
3.4 Forskningens kvalitet	31
3.4.1 Generaliserbarhet	33
3.4.2 Alternative forklaringer og ekvifinalitet	34
4. Norges klimapolitiske kontekst	36
4.1 Internasjonal kontekst	36
4.2 EUs klimapolitikk	39
4.2.1 Klima- og energirammeverket for 2030.....	39
4.2.2 EU ETS	40
4.2.3 Innsatsfordelingsforordningen, EU ESR.....	42
4.3 Norsk klimapolitikk	43
4.3.1 Norge og EU	49
5. Aktørene.....	53
5.1 Politiske partier: klima- og EU-syn	53
5.1.1 Regjeringspartiene: Høyre og FrP.....	54
5.1.2 Støttepartiene: Venstre og KrF	55
5.2 Sentralforvaltningen.....	56
6. Beslutningsprosessen 2015-2017.....	62
6.1 Fra Paris med EU 2015-2016.....	62
6.2 Arbeidet med stortingsmeldingen 2016-2017.....	65
6.3 En klimamelding uten kvotepliktige sektorer	69
6.3.1 Ny type klimamål.....	71

6.3.2 Klimaeffekt	72
6.4 Mottakelse.....	73
7. Analyse.....	76
7.1 Europeisering	76
7.2 Historisk institusjonalisme.....	81
7.2.1 Klimapolitikkens formative fase.....	81
7.2.2 Forventningene fra teori.....	82
8. Konklusjon	86
8.1 Studiens hovedfunn.....	86
8.2 Implikasjoner, bidrag til litteraturen og muligheter for videre forskning.....	88
Litteratur	91
Vedlegg 1: Liste over informanter	102
Vedlegg 2: Intervjuguide	103

Forkortelser

COP	Conference of the Parties (Partskonferanse til FNs klimakonvensjon)
EU	Den europeiske union
EU ETS	EU Emission Trading System (EUs kvotesystem)
EU ESR	EU Effort Sharing Regulation (EUs Innsatsfordelingsforordning)
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FIN	Finansdepartementet
FN	De forente nasjoner
FrP	Fremskrittspartiet
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (FNs klimapanel)
KLD	Klima- og miljødepartementet
KrF	Kristelig folkeparti
LULUCF	Land use, land-use change and forestry
NDC	Nationally Determined Contributions
NECPs	National energy and climate plans
OED	Olje- og energidepartementet
SMK	Statsministerens kontor
SSB	Statistisk sentralbyrå
SV	Sosialistisk Venstreparti
UD	Utenriksdepartementet
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (FNs klimakonvensjon)

1. Innledning

Norsk klimapolitikk har blitt omtalt som en av de mest ambisiøse i verden (Julsrud 2012; Tobin 2017). Allerede i 1989 presenterte Brundtland-regjeringen den første stortingsmeldingen om klima og miljø. Siden den gang har norske regjeringer levert ni klimameldinger, innført ambisiøse tiltak og virkemidler for å kutte klimagassutslipp, lansert høye klimamål, og tatt en sentral rolle i det internasjonale arbeidet mot klimagassutslipp. Klimameldingene har gjennom en årrekke forankret og lagt rammene for klimapolitikken på Stortinget, og bidratt til politisk debatt og posisjonering blant de ulike politiske partiene (Stortinget 2019). Som et av de første landene i verden innførte Norge en CO₂ avgift i 1992, og i 2007 kom målet om at landet skal bli karbonnøytralt innen 2050. I hver eneste klimamelding siden 1989 har sittende regjering presentert status på norske klimagassutslipp, hvilke tiltak og virkemidler som er innført for å begrense utslipp i ulike sektorer, og hva regjeringen ønsker å gjøre med klimapolitikken i sin periode. I alle stortingsmeldingene om klima mellom 1989 og 2013 har enhver sektor med betydelige klimagassutslipp blitt gjennomgått og diskutert.

Parallelt med å være ambisiøse i klimapolitikken, har Norge hatt en enorm petroleumsproduksjon de siste femti årene. Som landets største eksportvare har norsk petroleum gitt betydelige inntekter til staten (SSB 2019). Disse inntektene har blitt forvaltet på en måte som skal komme fellesskapet til gode, noe som har medført at norsk velferd og petroleumsproduksjonen ofte har blitt sett i sammenheng. I løpet av det siste tiåret har også norsk klima- og petroleumspolitikkk blitt sett mer i relasjon til hverandre (Boasson & Lahn 2017). Mens man tidligere fokuserte på spesifikke målrettede virkemidler for noen sektorer og klimagassutslipp, er det internasjonalt et økende fokus på å se hele økonomien under ett i utforming av klimapolitikk. Dette henger sammen med en forståelse av klimaproblemet som gir en politikktutforming som bidrar til omstilling i sektorene som hovedsakelig avhenger av fossilt brennstoff, som petroleumsnæringen, energiintensiv industri og transportsektoren (Boasson & Jevnaker 2019). I tråd med denne forståelsen arbeider beslutningstakere med å utforme en klimapolitikk for hele økonomien, som skal legge til rette for en grønn omstilling.

Da Solberg-regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet (FrP) kom til makten i 2013, var det internasjonale arbeidet med å få vedtatt en ny internasjonal klimaavtale i gang. På det internasjonale FN-klimatoppmøtet i Paris i 2015 signerte 197 land Parisavtalen. Under Parisavtalen skal hvert enkelt land melde inn nasjonale forpliktelser om utslippskutt (Geden 2016). Solberg-regjeringen annonserte i 2015 at Norge skulle få et Parismål om 40 prosent

utslippskutt innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå, i fellesskap med EU (Meld. St. 13 2014-2015). To år etter annonseringen av Norges Parismål, lanserte Solberg-regjeringen Stortingsmelding 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Denne klimameldingen presenterte strategien for å nå Norges Parismål, men inneholdt hverken en diskusjon om, eller gjennomgang av utslippene fra petroleum, energiintensiv industri eller stasjonær kraftproduksjon. Stortingsmelding 41 (2016-2017) er den niende stortingsmeldingen om klima i Norge, men den første som utelater disse sektorene som er ansvarlige for halvparten av norske klimagassutslipp. Med dette lanserte regjeringen en klimamelding som bryter med de foregående stortingsmeldingene om klima. Klimastrategien som skal sikre at Norge når klimamålet sitt, omtaler kun halvparten av landets utslipp. Derfor spør denne studien:

Hva kan forklare beslutningen om å utelate petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon fra regjeringens klimamelding?

Overordnet undersøker denne studien hva som kan forklare endring i et lands nasjonale klimahandlingsplaner eller strategier. Til tross for en vekst i litteraturen om nasjonal klimapolitikk de siste tjue årene, mangler det fortsatt forskning på hva som driver nasjonal utforming og endring av klimapolitikk (Somanathan et al. 2014; Boasson 2015: 196). Store deler av litteraturen om klimapolitikk har fokusert på effekten av enkeltvirkemidler og detaljerte studier av rollen til ulike sektorer (Aldy & Stavins 2012; Boasson 2015; Skjærseth & Wettestad 2008). Få har fokusert på hva som kan forklare hvorfor stater utvikler den klimapolitikken de gjør. Etter Parisavtalen i 2015 har nasjonalstatene sin rolle i internasjonal klimapolitikk blitt viktigere. Dette betyr at det er et økende behov for å studere staters klimapolitikk, for å kunne identifisere hva som gjør at politikken blir mer eller mindre ambisiøs (Tobin 2017). Litteraturen om rollen til strategi- eller styringsdokumenter i klimapolitikken er også mangelfull. I studier av nasjonalstater sin klimapolitikk er det interessant og nyttig å studere strategi- og styringsdokumenter, spesielt ettersom alle landene som har signert Parisavtalen skal sende inn sine klimamål og en handlingsplan for måloppnåelse til FN (Geden 2016). Norge er relevant å studere her, fordi norske regjeringer har utarbeidet detaljerte og omfattende klimameldinger siden 1989 og tradisjonelt vært ambisiøse i klimapolitikken (Tobin 2017).

For å svare på problemstillingen om hvorfor petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon er ute av regjeringens klimamelding, studerer jeg den politiske beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017). De teoretiske perspektivene

som skal bidra til å forklare utfallet, er europeiseringslitteraturen og historisk institusjonalisme. Europeiseringslitteraturen er valgt fordi klimastrategien som ble lansert i stortingsmeldingen skal sikre at Norge når klimamålet de har sammen med EU. Det er dermed naturlig å anta at faktorer fra EU har hatt innflytelse på beslutningsprosessen og utfallet av Stortingsmelding 41 (2016-2017). Europeiseringslitteraturen benyttes som et overnasjonalt forklaringsperspektiv, noe som muliggjør at studien kan utforske overnasjonale forklaringsfaktorer som kan ha produsert utfallet. Historisk institusjonalisme bidrar til å forklare hvorvidt utfallet har blitt påvirket av tidligere vedtak og praksis i utformingen av norsk klimapolitikk. Historisk institusjonalisme benyttes som det nasjonale forklaringsperspektivet. Ved å kombinere to teoretiske rammeverk på ulike nivåer, ønsker jeg å bøte på en vanlig svakhet i samfunnsvitenskapelig policy teori – nemlig for mye fokus på kun ett nivå (Boasson 2015: 197). Det er naturlig å anta at både nasjonale og europeiske forklaringsfaktorer har hatt innflytelse på utfallet av beslutningsprosessen tilknyttet stortingsmeldingen. Historisk institusjonalisme er i denne sammenhengen benyttet som et teoretisk perspektiv for å studere Norge, ettersom jeg i denne studien ikke undersøker hvordan EU har utviklet seg over tid, men hvordan EU har hatt påvirkning på utfallet. Den tette klimapolitiske tilknytningen mellom Norge og EU har også hovedsakelig funnet sted i en kortere tidsperiode de senere årene, noe som studeres nøye i prosesssporingen av beslutningsprosessen.

I denne studien gjennomgår jeg norsk klimapolitikk historisk fra starten i 1989, og foretar en spesielt detaljert prosesssporing av tiden fra regjeringen annonserte at Norges Parismål skal nås i fellesskap med EU i 2015, til lanseringen av Stortingsmelding 41 i 2017. Dette gjøres fordi Christensen (2017: 52) fant at Norges tilknytning av eget Parismål til EU i stor grad ligner på et mulig formativt knekkpunkt, samtidig som hensikten med et felles klimamål var i tråd med tradisjonelt viktige hensyn i norsk klimapolitikk – nemlig kostnadseffektivitet og fleksibilitet. Bennett og Checkel (2015: 26) påpeker at det er spesielt relevant å bruke formative knekkpunkter som startpunkt i en detaljert prosesssporing hvis studien benytter et teoretisk rammeverk som fokuserer på stivhengighet, noe jeg gjør her.

Aktørene som er inkludert i denne studien er de politiske partiene og sentralforvaltningen, ettersom de er mest relevante i en beslutningsprosess tilknyttet en stortingsmelding. Høyre og Fremskrittspartiet (FrP) er de mest sentrale politiske partiene, ettersom de utgjorde Solberg-regjeringen på tidspunktet som studeres, og var ansvarlige for å utarbeide og lansere stortingsmeldingen. Ettersom Solberg-regjeringen ikke hadde flertall i perioden, har jeg også sett nærmere på støttepartiene Venstre og Kristelig folkeparti (Krf). Videre har elleve

informanter blitt intervjuet¹, og omfattende empiri fra tekstkilder har blitt samlet inn. Representanter fra opposisjonspartiene Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti (SV) er inkludert for å kunne svare på hvorvidt utfallet kom som et resultat av en institusjonalisert logikk. I tillegg er empiri fra lanseringen av Stortingsmelding 41 (2016-2017) inkludert. Dette er gjort for å sikre i størst mulig grad at all relevant empiri er en del av forklaringsgrunnlaget.

Den klimapolitiske konteksten for problemstillingen er svært relevant. Norsk klimapolitikk utformes ikke i et vakuum. Til tross for at Norge ikke er medlem av EU, har landet implementert mesteparten av EU sitt klima- og energirammeverk i tråd med EØS-avtalen (NOU 2012: 564). Videre betegnes Norge som det landet med sterkest tilknytning til EU uten medlemskap (Eriksen & Fossum 2015: 12). Likevel har EU fått lite oppmerksomhet i den norske diskursen om klima, petroleum og fornybar energi inntil de siste årene (Boasson & Jevnaker 2019). Siden 2008 har store deler av norsk petroleum og industri vært en del av EU sitt kvotehandelssystem (EU ETS) (Meld. St. 54 2006-2007). Solberg-regjeringen knyttet norsk klimapolitikk tettere opp mot EU enn noen gang tidligere, da de annonserte i 2015 at Norges klimamål for 2030 under Parisavtalen skal nås i fellesskap med EU (Meld. St. 13 2014-2015). Daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft uttalte at «EU er vår viktigste samarbeidspartner, og de har satt seg tydelige mål. Norge og EU har felles interesser, og vi vil bli en del av en felleseuropeisk omstilling til et lavutslippssamfunn» (NTB 04/02/2015).

Når Norge forplikter seg til Parismålet med EU, medfører det at de norske sektorene utenfor EUs kvotesystem blir innlemmet i EUs Innsatsfordelingsforordning for 2021-2030 (EU ESR) (Meld. St. 13 2014-2015). Dette gjelder hovedsakelig sektorene transport, jordbruk, bygg og avfall. Innlemmelsen av disse sektorene i EU sin Innsatsfordelingsforordning har innvirkning på styringen og utformingen av norsk klimapolitikk. For å sikre at målet om 40 prosent utslippskutt innen 2030 skal nås, får Norge gjennom EU sitt rammeverk et utslippsbudsjett de er forpliktet til å overholde, hvis landet vil unngå sanksjoner fra EU (Regjeringen 2019). Etersom EU ETS er et instrument på EU-nivå, har ikke statene stort handlingsrom for å tilpasse politikken til egen kontekst på samme måte som annen EU-politikk. Vanligvis bestemmes målene for den nye politikken i EU, også skal statene selv utvikle strategier med tiltak og virkemidler for å møte de politiske målsettingene (Boasson & Jevnaker 2019). Til tross for at dette ikke er tilfelle for EU ETS, er det tilfellet for EU ESR. Dermed står norske beslutningstakere mye friere i utformingen av klimapolitikk som skal sikre utslippskutt i de

¹ Se vedlegg 1 for liste over informanter.

norske ikke-kvotepliktige sektorene. Rammeverket til EU i forbindelse med Parisavtalen og klimamålet for 2030, forplikter Norge til en ambisiøs klimapolitikk for utslippskutt i sektorene utenfor kvotesystemet. Likevel sier rammeverket og klimamålet ingenting om at utslipp fra kvotepliktige sektorer skal utelates fra nasjonale klimastrategier – snarere tvert imot.

Den norske klimapolitiske konteksten er ulik mange andre land i Europa. Norsk klimapolitikk må sees i sammenheng med at landet er storeksportør av olje og gass (Boasson & Jevnaker 2019). Petroleumsindustrien er Norges største inntektskilde, og representerer litt under halvparten av landets totale eksport (Statistisk sentralbyrå 2019). I tillegg er norsk kraftproduksjon basert på 98 prosent nullutslippskilder (Regjeringen 2014a). Helt siden Norge begynte å utforme en nasjonal klimapolitikk, har landet måttet balansere mellom petroleumspolitiske hensyn, og ønsket om å være en ambisiøs foregangsnaasjon på klimasaken internasjonalt. Dette har blant annet bidratt til at klimasaken i Norge tidlig ble definert som et økonomisk anliggende (Asdal 2014; Tellmann 2012). Norske beslutningstakere har siden den gang arbeidet for en fleksibel og kostnadseffektiv klimapolitikk (Andersen 2017; Asdal 2014). Videre har Norske regjeringer bidratt aktivt i FNs internasjonale klimaforhandlinger, og presentert ambisiøse mål om utslippskutt. Hjemme har debatten i stor grad omhandlet hvorvidt kuttene skal tas nasjonalt, eller gjennomføres i andre land hvor det er billigere.

1.2 Relevant litteratur

Denne studien er *et case av utforming av overordnede klimapolitiske strategier, og overnasjonal påvirkning av disse*. Den overnasjonale påvirkningen avgrenses til hovedsakelig å gjelde de europeiske omgivelsene. Hva studien er et case av, avgjør i hvor stor grad og til hva man kan generalisere. Generelt tilhører denne studien den overordnede statsvitenskapelige litteraturen om utforming og endring av nasjonal klimapolitikk. Videre er litteratur om norsk klimapolitikk relevant, i tillegg til det lille av litteratur som omhandler styringsdokumenters rolle i klimapolitikken.

Klimapolitikk er mye forsket på, men vi vet mindre om nasjonal klimapolitikk enn om annet (Somanathan et al. 2014). Spesielt mangler feltet innsikt i hvilke faktorer som driver nasjonal utforming og endring av klimapolitikken (Somanathan et al. 2014). Gjennom å studere hva som kan forklare beslutningen om å utelate de kvotepliktige sektorene fra regjeringens klimamelding, bidrar denne studien i arbeidet med å identifisere slike faktorer. Boasson (2015:

11) påpeker at det er utfordrende å finne en samlet retning på studiet av utforming og endring av nasjonal klimapolitikk, og vektlegger at de ulike «landskapene» av klimapolitikk varierer stort mellom stater, problemområder og tid. Hvert av «landskapene» inneholder flere felt, med spesifikke sosiale regler og konstellasjoner av aktører. Distribusjonen av strukturelle ressurser, og institusjonelle og kulturelle faktorer, er også sentralt i utviklingen av nasjonal politikk (Fligstein 2008; Boasson 2015: 11). Boasson (2015: 14) påpeker at det foregår en sterk uenighet på feltet, knyttet til hvorvidt det er den historiske distribusjonen av strukturelle ressurser og institusjonelle, kulturelle mønstre som driver endring, eller om det er talentfulle aktører som får gjennom politisk og institusjonell endring. Denne studien søker å være oppmerksom på begge. Boasson (2015: 14) understreker nemlig at aktører som ønsker å påvirke utviklingen av klimapolitikk ofte begrenses av sterke historiske trender, fordeling av ressurser og forankrede kulturelle mønstre.

Mens forskningen på nasjonal klimapolitikk har økt noe i omfang, er det lite forskning på nasjonale strategidokumenter. Et av de mer relevante bidragene som tar for seg offentlige dokumenter som styringsverktøy er Tellmann (2012). Hun ser på hvordan ulike stortingsmeldinger, rapporter fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og interdepartementale arbeidsnotater har hatt innflytelse på utformingen og retningen til norsk klimapolitikk (Tellmann 2012). I artikkelen finner Tellmann at de ulike dokumentene har vært sentrale drivere for ulike diskurser, som har hatt stor innflytelse på den tidlige utformingen av forskjellige retninger på den norske klimapolitikken (2012). Helt spesifikt ser Tellmann at dokumentene bidro til å begrense hva som var legitime argumenter og politiske muligheter av tiltak og virkemidler på området. Først omhandlet dette at skattlegging lenge ble ansett som det viktigste instrumentet i klimapolitikken, og at kostnadseffektivitet vokste frem som styrende prinsipp i politikktutformingen. Deretter påpeker Tellmann (2012) at under den internasjonale klimaavtalen Kyotoprotokollen, beveget Norge seg i større grad over i en kvotefokusert diskurs hvor kostnadseffektivitet fikk en mer internasjonal innretning.

Et annet relevant bidrag er Asdal (2011) som studerer hvordan dokumenter, eller tekster, bidrar til å forme politiske saker. Ved å henvise til Weber, understreker hun hvordan byråkratiet hviler på skriftlige dokumenter, som ifølge Weber bidrar til at forvaltningen har kunnet styre etter generelle regler, og ikke bare fra sak til sak (Asdal 2011: 53). Mer spesifikt tar Asdal for seg det hun referer til som «en fremtredende og vesentlig form for tekst i utformingen av politikk», nemlig en norsk offentlig utredning (Asdal 2011: 53). Asdal (2011) ønsker å øke vår forståelse for hvordan vitenskap i praksis bidrar til å forme politiske saker. Hun gjør dette gjennom å

analysere tekstens retoriske grep, begrepsapparat og relasjonsdannelse, for å si noe mer om hvordan slike tekster bidrar utover det å resultere i politiske vedtak (Asdal 2011). Asdal spør «Hvordan tekster bidrar til å etablere saker, hva som *er* saken» (2011: 53). Disse momentene er interessante å dvele over i lys av denne studiens problemstilling, som søker å svare på hvorfor regjeringen presenterte en klimamelding for kun halvparten av Norges utslipp av klimagasser.

Videre ser Boasson og Lahn (2017) på hvordan stortingsmeldinger om klima har blitt brukt til å definere målsettinger, annonsere og vektlegge at Norge skal bli et lavutslipps- eller nullutslippssamfunn gjennom grønn omstilling. Videre påpeker de hvordan stortingsmeldingene har gjennomgått de ulike klimapolitiske virkemidlene som skal, eller blir benyttet i de ulike sektorene. Stortingsmeldingene har ofte inkludert en redegjørelse for hvorvidt og hvorfor utslippskutt skal skje nasjonalt eller ved bruk av fleksible mekanismer, som medfører at Norge bidrar til utslippskutt i utlandet (Boasson & Lahn 2017).

Den praktiske utføringen av klimapolitikken, som fastsettelse av ulike typer utslippsmål og valg av virkemidler for å nå disse, vil være tett knyttet til hvilken forståelse relevante aktører har av hva som er viktig i utformingen av klimapolitikken (Lachapelle & Paterson 2013; Boasson 2015). Det er spesielt to slike forståelser som er relevante fra litteraturen. Den første går ut på å argumentere for at man burde utforme klimapolitikk slik at den fører til en omstilling i sektorene som hovedsakelig avhenger av fossilt brennstoff, som petroleumsnæringen, energiintensiv industri og transportsektoren (Boasson & Jevnaker 2019). Den andre forståelsen av hvordan klimapolitikk skal utformes og utføres baserer seg på å vektlegge at hvor reduksjonen av klimagassutslipp foregår, har liten relevans ettersom klimaproblemet er globalt (Boasson & Jevnaker 2019). Norge har vedtatt en omfattende klima- og energipolitisk portefølje som kombinerer de to overnevnte forståelsene: noen tiltak og virkemidler benyttes for å oppnå kostnadseffektive utslippskutt på tvers av landegrenser, slik kvotehandling er et eksempel på. Andre tiltak og virkemidler søker å kutte nasjonale utslipp i tråd med et mer omstillingsorientert fokus (Boasson & Jevnaker 2019). Dette er CO₂-avgiften et eksempel på.

I den norske litteraturen på feltet, har ofte den ledende klimapolitiske problemforståelsen blitt definert på ulike måter. Eksempelvis har den blitt definert som kostnadseffektivitet (Andresen & Butenschøn 2001; Gullberg & Skodvin 2011), en global tankegang (Hovden & Lindseth 2004: 63), en kvotefokusert diskurs (Tellmann 2012) og grønn vekst (Eckersley 2016). Flere har påpekt hvordan norske politikere har anvendt ulike retoriske verktøy for å begrense motsetningen mellom Norges rolle som ambisiøs i klimapolitikken, parallelt med at landet er storeksportør av olje- og gass (Eckersley 2016; Boasson 2015), aktivt søker en fremtredende

rolle i det internasjonale samarbeidet om klima i FN (Boasson & Lahn 2017) og EU (Boasson 2015; Christensen 2018). Mer generelt kan man si at den norske problemforståelsen har hovedsakelig utspilt seg i form av en politisk uenighet om hvorvidt utslippskutt skal tas nasjonalt eller internasjonalt, for å nå norske klimamål (Asdal 2014; Hovden & Lindseth 2004; Tellmann 2012).

Det finnes mange grundige studier om norsk klimapolitikk (Asdal 2014; Boasson 2015; Boasson & Lahn 2017; Hovden & Lindseth 2004; Tellmann 2012). Disse studiene har sett på hvordan norske beslutningstakere har prioritert ulike strategier og tiltak for å gjennomføre utslippskutt i Norge eller internasjonalt, i konteksten av klimaregimet under Kyotoprotokollen. Norske klimapolitiske beslutningsprosesser har blitt sterkt påvirket av det som har skjedd, eller ikke skjedd, i det internasjonale arbeidet med å etablere et forpliktende klimaregime (Reitan 2001: 467-468). I forbindelse med FN-toppmøtet i Paris i 2015, skulle det gamle internasjonale klimaregimet fra Kyoto som hadde bestått siden 1997 erstattes. Rammeverket som ble vedtatt i forbindelse med Parisavtalen ga større rolle til nasjonalstatene i arbeidet med å begrense klimagassutslippene globalt (Tobin 2017). Under Parisavtalen er alle land forpliktet til å sende inn «Nationally Determined Contributions» (NDCs). Disse skal vise hvordan hvert enkelt land har tenkt til å bidra i jobben med å begrense klimagassutslippene. Derfor er empiriske studier som forklarer hvorfor noen stater er mer ambisiøse i sin nasjonale klimapolitikk enn andre sentralt for å avdekke hvilke faktorer som fører til dette, og eventuelt står i veien for at stater vedtar ambisiøs klimapolitikk (Tobin 2017). I sin studie undersøker Tobin (2017) hva som kan forklare klimapolitiske ambisjoner blant industrialiserte land fra 2006-2012. Han tar for seg et stort antall land, og finner at Norge er en del av gruppen som kan betegnes som mest ambisiøse i sin nasjonale klimapolitikk. Ettersom nasjonale klimapolitiske ambisjoner er en hjørnestein i det globale arbeidet for å få ned klimagassutslipp, oppfordrer Tobin (2017) til mer detaljerte case-studier av de mest ambisiøse landene, blant annet Norge.

Så langt er det få studier om norsk klimapolitikk i tiden etter det internasjonale klimaregimet skiftet fra Kyoto, til rammeverket under Parisavtalen i 2015. Et svært relevant bidrag er Christensen (2018) som undersøkte hva som kunne forklare Norges innretning på eget Parismål. I forbindelse med forhandlingene i forkant av Parisavtalen, opplevde norske politikere at de stabile rammebetingelsene som hadde sikret Norge fleksibilitet i klimapolitikken til å gjennomføre kostnadseffektive kutt på tvers av landegrensene, var truet (Christensen 2018). Mye latet til at delene fra Kyoto-rammeverket som hadde gitt fleksibilitet, ikke skulle videreføres. Sammenlignet med det tallfestede målet flere land fikk under Kyotoprotokollen, har hvert

enkelt land mye større frihet under Parisavtalen til å avgjøre hva som skal være deres nasjonale klimamål. Christensen (2018) fant at for å sikre kostnadseffektivitet og fleksible mekanismer for Norges Parismål, gikk regjeringen inn for en felles forpliktelse med EU under Parisavtalen, og innlemmet de norske ikke-kvotepfiktige sektorene inn i Innsatsfordelingsforordningen til EU for 2021-2030. Ved å knytte seg til EUs mål for perioden fikk Norge dermed tilgang på fleksible mekanismer, noe som til tross for endringene i det internasjonale klimaregimet videreførte den historiske stabiliteten i norsk klimapolitikk (Christensen 2018). EU-tilknytning av Norges Parismål kom som et hel-norsk initiativ, trolig uten noe press fra EU om felles måloppnåelse (Christensen 2018; Bjelland 2020). Det faktum at Norge har valgt å avgi suverenitet til EU i utformingen av nasjonal klimapolitikk, forteller noe om hvor utfordrende politikkområdet er i praksis.

Christensen (2018) undersøkte hvorfor norske beslutningstakere valgte å utforme Norges klimamål under Parisavtalen slik de gjorde. I forlengelsen av dette, skal denne studien forklare hvorfor norske beslutningstakere utformet klimastrategien som skal følge opp det klimamålet, slik de gjorde. Mens Christensen søkte å forklare innretning på Norges klimamål under Parisavtalen, søker jeg å forklare innretning av strategien for å sikre måloppnåelse. Det er så vidt meg bekjent ingen tidligere studier som har undersøkt beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017).

1.3 Klimameldinger

I dette delkapittelet beskrives stortingsmeldinger om klima, rollen meldingene har hatt i politikktutforming, samt hvordan og hvorfor Solberg-regjeringens klimamelding kan defineres som et brudd med tidligere praksis. Meldinger til Stortinget benyttes av regjeringen når de vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak (Stortinget 2019). Publikasjonene lages av departementene på oppdrag fra politisk ledelse. Miljøforvaltningen og spesielt Miljødirektoratet har hatt ansvar for å utarbeide det faglige kunnskapsgrunnlaget for klimameldingene. Siden 2007 har spesielt Klimakur-utredningene fått en stor rolle. I 2010 så Klimakur 2020 på hvordan norske beslutningstakere kunne utforme tiltak og virkemidler for å nå klimamålene Stortinget hadde satt seg mot 2020 (Miljødirektoratet 2010). Stortingsmeldinger om klima inneholder ofte drøfting av fremtidig politikk, eller rapportering av arbeid som er gjort på et spesielt felt. Meldingene legges først frem i statsråd og sendes deretter til Stortinget, hvor de presenteres i et møte og sendes videre til den relevante

stortingskomiteen. Når komiteen har slutført arbeidet med saken, avgir den en innstilling. Denne innstillingen behandles deretter i Stortinget, og benyttes ofte av partiene til å markere sine politiske standpunkter og eventuelt fremme forslag til vedtak (Stortinget 2019).

Stortingsmeldinger om klima har blitt benyttet til å presentere klimamål, og forslag til tiltak og virkemidler i relevante sektorer som bidrar til klimagassutslipp i Norge (Boasson & Lahn 2017). Meldingene har presentert status for det norske arbeidet mot å kutte klimagassutslipp, og hva som kreves fremover – spesielt for å nå klimamålene Stortinget har vedtatt. Norske klimameldinger kan betegnes som et styringsdokument, som peker ut en kurs eller retning for norsk klimapolitikk. Videre har meldingene også vært et verktøy for å gi berørte aktører og sektorer forutsigbarhet og oversikt over planlagt politikk på feltet. Det har tradisjonelt vært vanlig at regjeringer tilrettelegger for en grundig behandling av klimameldinger, for at politikken skal forankres på Stortinget med et bredt flertall (Gullberg 2009). Hensikten er at politikken skal stå seg på tvers av ulike regjeringssammensetninger, fordi tiltak og virkemidler i klimapolitikken som oftest får konsekvenser og innvirkninger på lang sikt (Gullberg & Aakre 2015: 5). Dette blir også begrunnet med at den norske stat ofte har forpliktet seg til folkerettslig bindende klimamål med lang tidshorisont. Ved å legge frem stortingsmeldinger om klima får Stortinget anledning til å diskutere de politiske rammene og målsettingene på politikkområdet.

Alle klimameldingene som har blitt lansert siden 1989 diskuterer prinsipper for norsk klimapolitikk og den internasjonale statusen og konteksten for klimaarbeidet. Meldingene har i ulik grad lagt vekt på kostnadseffektivitet og fleksible mekanismer, men alle meldingene fra 1997 til 2013 har eksplisitt lagt til grunn føre-var-prinsippet og prinsippet om at den som forurenser betaler. Frem til 2013 har stortingsmeldingene om klima gjennomgått hver enkelt sektor som bidrar nevneverdig til klimagassutslipp i Norge. Videre har meldingene presentert hva som gjøres på området til det gitte tidspunktet, og foreslått mulige tiltak for ytterligere kutt. Så langt har Solberg-regjeringen presentert to klimameldinger, hvor den ene annonserte Norges Parismål og den andre studeres i denne studien. Klimameldingen som studeres her, presenterte strategien for å nå Norges Parismål innen 2030, men hadde ingen gjennomgang av tiltak, virkemidler og utslipp fra sektorene som omfattes av EU sitt kvotesystem: petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon² (Meld. St. 41 2016-2017).

Siden 1989 har alle stortingsmeldingene om klima inneholdt sektorspesifikke delkapitler. Disse kapitlene har gjennomgått tiltak og virkemidler regjeringen har iverksatt, eller ønsker å

² Det finnes ett unntak: Tabell 5.1 viser «Utslipp av klimagasser i Norge etter sektor. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter». Her er kvotepliktige utslipp inkludert i tabellen (Meld. St. 41 2016-2017: 37).

iverksette for den gjeldende sektoren. Siden den første klimameldingen kom i 1989 har sektorene avfall, energi, industri, petroleum, transport og fiskeri/landbruk fått ett kapittel hver. Under Stoltenberg II-regjeringen ble disse delkapitlene referert til som sektorspesifikke handlingsplaner. Denne strukturen holdt frem til 2013. I perioden mellom 1989 og 2013 foregikk det en enorm utvikling i norsk klimapolitikk. Like etter lanseringen av den første klimameldingen i 1989, vedtok regjeringen å innføre CO₂-avgiften i forbindelse med budsjettprosessen i 1991 (Tellmann 2012). I stortingsmeldingene til Stoltenberg og Bondevik sine regjeringer i henholdsvis 2001 og 2002, presenterte regjeringene forslag til et eget nasjonalt kvotesystem, som ble operativt fra 2005. Tre år senere, i 2008, ble Norge medlem av EU sitt kvotesystem. Til tross for at om lag halvparten av norske utslipp ble underlagt et europeisk kvotesystem i 2008, bestod strukturen i klimameldingen med sektorspesifikke delkapitler etter 2008. CO₂-avgiften ble heller ikke forkastet, og ettersom avgiften omfatter mineraliske produkter som mineralolje, bensin, naturgass og LPG (Regjeringen 2020), medførte dette at virksomhetene som ble innlemmet i EU sitt kvotesystem opplevde dobbel virkemiddelbruk. I klimameldingen fra 2012 diskuterte Stoltenberg II-regjeringen hvor mye kvoter regjeringen la opp til å anvende for å møte Kyoto-forpliktelsen for 2008-2012, samt i hvor stor grad de hadde benyttet fleksible mekanismer (Meld. St. 21 2011-2012: 59-61). Videre drøftet denne meldingen konsekvensene av kvotesystemet, og hvilke utslipp som omfattes av dobbel virkemiddelbruk (Meld. St. 21 2011-2012: 117-118).

Frem til 2015 arbeidet norske regjeringer mye ut fra rammeverket og målsettingene under Kyotoprotokollen. Generelt beholdt de ulike regjeringene samme struktur på meldingene, og benyttet som oftest anledningen til å styrke og introdusere nye virkemidler og tiltak ved hver lansering av en ny klimamelding. Alle stortingsmeldingene i perioden 1989 til 2013 hadde en gjennomgang av status på utslipp, virkemidler og tiltak for alle sektorene.

Med Solberg-regjeringen endret dette seg. Den første klimameldingen som ble lansert i 2015 presenterte regjeringens klimamål under Parisavtalen (Meld. St. 13 2014-2015). Formålet med meldingen var å «orientere Stortinget om hva som skal være Norges innspill til internasjonal (klima)forpliktelse for 2021-2030» (Meld. St. 13 2014-2015: 5). Klimamålet ble formulert slik:

Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 (...) Norge vil gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU, med et klimamål på minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990-nivået (Meld. St. 13 2014-2015: 6).

Stortingsmeldingen konstaterte at ingen nye tiltak ville bli presentert der, men at meldingen inneholdt «en beskrivelse av gjeldende virkemiddelbruk og en overordnet beskrivelse av sektorer hvor det ventelig er potensial for utslippsreduksjoner» (Meld. St. 13 2014-2015: 6). Videre ble det henvist flere ganger til arbeid med utvikling av klimapolitikk andre steder, spesielt budsjettprosesser, regjeringsplattformen, Nasjonal transportplan og Proposisjon 1 S (2014-2015) fra Olje- og energidepartementet (Meld. St. 13 2014-2015: 5, 20, 21).

I etterkant av lanseringen av Stortingsmelding 13 (2014-2015), uttrykte de andre partiene på Stortinget at en tydeligere gjennomgang av Norges klimapolitikk måtte komme. De etterlyste at regjeringen måtte konkretisere ytterligere hva denne avtalen med EU skulle inneholde, og hva dette grepet med en EU-tilknytning av Norges Parismål ville bety for norsk klimapolitikk (Stortinget 2015). I 2017 lanserte Solberg-regjeringen sin andre klimamelding Stortingsmelding 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Meldingen presenterte en strategi for hvordan Norge skal nå forpliktelsen for 2030 i fellesskap med EU (Meld. St. 41 2016-2017: 5). Klimameldingen tar for seg status internasjonalt, EUs rammeverk og betydning for Norge, og reduksjon av ikke-kvotepfiktige utslipp i Norge. Den siste delen av meldingen inneholder mange delkapitler, hvor det første gjennomgår utslippsutviklingen, det andre omhandler nasjonal virkemiddelbruk, og deretter følger ulike delkapitler fra sektorene: transport, jordbruk, industri, petroleum, energiforsyning, bygg og andre kilder. Hovedforskjellen fra tidligere er at disse delkapitlene kun omhandler utslipp som ikke faller under EU sitt kvotesystem. Dermed finnes det ikke lenger noen gjennomgang av virkemidler, tiltak og status for de utslippene som er omfattet av EU sitt kvotesystem. I Norge gjelder dette omtrent halvparten av de totale utslippene (Meld. St. 41 2016-2017: 27). I tillegg opplever flere av de norske virksomhetene som er underlagt EUs kvotesystem dobbel virkemiddelbruk, ettersom de også er underlagt CO₂-avgiften. Dette hverken belyser eller gjennomgår stortingsmeldingen. Håndteringen av utslippskutt for kvotepfiktig sektor legger regjeringen til grunn at skjer gjennom EU sitt kvotesystem (Meld. St. 41 2016-2017: 27). Med en ny fleksibilitetsmekanisme som åpner for overføring av kvoter fra ett system til et annet, ville en gjennomgang av alle sektorer vært relevant. Når regjeringen ikke presenterer noen gjennomgang av status på utslipp, virkemidler og tiltak for kvotepfiktig sektor i Norge, vil Stortinget heller ikke få muligheten til å gjennomgå og diskutere denne delen av norsk klimapolitikk i behandlingen av klimameldingen. Med Stortingsmelding 41 (2016-2017) ble det kun gjennomført en stortingsbehandling av en klimastrategi for halvparten av Norges klimagassutslipp.

1.4 Fremgangsmåte og disposisjon

For å besvare problemstillingen undersøker jeg den politiske beslutningsprosessen knyttet til utformingen av Stortingsmelding 41 (2016-2017). Studien gjennomgår norsk klimapolitikk historisk fra starten i 1989. Videre gjennomfører jeg en spesielt detaljert prosessporing av tiden fra regjeringen annonserte at Norges Parismål skal nås i fellesskap med EU i 2015, og frem til lanseringen av Stortingsmelding 41 i 2017. Stortingsbehandlingen av Norges klimamål under Parisavtalen med EU i mars 2015, markerer den første gangen Stortinget ba regjeringen om en tydeligere plan for hvordan målet skulle operasjonaliseres og nås i fellesskap med EU. Videre gjennom å inkludere lanseringen av stortingsmelding 41 (2016-2017), kan reaksjoner fra opposisjonen inkluderes. Dette bidrar til å øke det empiriske forklaringsgrunnlaget.

For å svare på problemstillingen benyttes to teoretiske forklaringsperspektiver. Disse gjennomgås i kapittel to. Det første perspektivet er europeiseringslitteraturen, som bidrar til å forklare hvordan EU påvirker nasjonal politikktutforming. Det andre perspektivet er historisk institusjonalisme, som belyser hvordan tidligere vedtak og politiske veivalg og innretninger påvirker politikktutforming. Jeg har utledet forventninger fra teori, som jeg skal undersøke om bekrefte eller ikke, i lys av det empiriske materialet.

I det tredje kapittelet beskrives det metodiske rammeverket jeg benytter i studien. Ettersom dette er en historisk analyse av norsk klimapolitikk, er det naturlig å benytte en prosessorientert tilnærming for å kunne identifisere hva som kan forklare utfallet. Dette er også relevant fordi stivhengighet er en sentral del av historisk institusjonalisme. Det empiriske materialet er samlet inn via elleve ekspertintervjuer fra et utvalg av informanter³ som har vært involvert i den politiske beslutningsprosessen, satt som opposisjon i perioden, eller har mye kunnskap om saken. I tillegg til intervjumaterialet har jeg inkludert et bredt spekter av offentlige dokumenter, inkludert stortingsmeldinger, internasjonale klimaavtaler, klima- og energirammeverk, referater fra debatter i Stortinget, innstillinger, proposisjoner, partiprogrammer, samt medieartikler. Analyseprosessen har vært teoristyrte, men har også fulgt prosessporing sin oppfordring til induktiv utforskning av empirien, som åpner for at forklaringsfaktorer dukker opp underveis. Avslutningsvis i kapittelet diskuterer jeg forskningens kvalitet.

Kapittel fire er et bakgrunnskapittel som presenterer konteksten for den politiske beslutningsprosessen som studeres. Norsk klimapolitikk påvirkes av internasjonale og spesielt

³ Se liste over informanter i vedlegg 1.

europæiske faktorer. Som EØS-medlem er Norge forpliktet til å implementere mye av EU sitt energi- og klimapolitiske rammeverk, og derfor blir dette gjennomgått i detalj. Som følge av studiens historiske perspektiv og prosessorienterte fremgangsmåte, inneholder kapittelet en gjennomgang av norsk klimapolitisk historie fra 1989 og frem til beslutningsprosessen start i 2015. Et spesielt fokus er naturlig nok viet stortingsmeldinger om klima. Bakgrunnskapittelet har bidratt til å kartlegge hvilke momenter fra norsk klimapolitisk historie som kan være relevante å spore i det transkriberte intervju materialet.

I det femte kapittelet følger en gjennomgang av aktørene fra politikk og forvaltning som har vært sentrale i beslutningsprosessen. Kapittelet gjennomgår aktørenes roller, verdier og interesser vis-à-vis hverandre. Jeg fokuserer spesielt på regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet (FrP) og støttepartiene Venstre og Kristelig folkeparti (KrF), ettersom Solberg-regjeringen bestående av Høyre og FrP ikke hadde flertall i perioden, og derfor hadde utarbeidet en samarbeidsavtale med Venstre og KrF (Venstre 2013a).

Det sjette kapittelet er en kronologisk gjennomgang av den innsamlede empirien, med utgangspunkt i materialet fra intervjuene samt noen av de skriftlige kildene. Starten på prosessen som studeres er satt til tiden etter lanseringen av Stortingsmelding 13 (2014-2015) hvor regjeringen annonserte at Norges Parismål skal nås i fellesskap med EU. Lanseringen av Stortingsmelding 41 (2016-2017) er satt som slutt punkt, for å sikre at all relevant empiri som kan bidra til å forklare utfallet er inkludert.

I det syvende kapittelet analyseres den innsamlede empirien i lys av de to teoretiske perspektivene, og de ulike forventningene jeg har utledet fra disse. Jeg undersøker først empirien i lys av europeisering, og deretter historisk institusjonalisme, for å se om forventningene fra de teoretiske perspektivene blir bekreftet eller ikke.

I konklusjonen gjennomgår jeg studiens hovedfunn, og ser på hvordan de teoretiske perspektivene har bidratt til å forklare utfallet av beslutningsprosessen. Videre diskuterer jeg hvordan funnene passer inn i relevant litteratur, og hvilke muligheter som finnes for videre forskning.

2. Teori

I denne studien kombinerer jeg to teoretiske perspektiver for å forklare utfallet av beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017). For å svare på problemstillingen – *Hva kan forklare beslutningen om å utelate de kvotepliktige sektorene fra regjeringens klimamelding?* – benytter jeg europeiseringslitteratur som et overnasjonalt forklaringsperspektiv, og historisk institusjonalisme som et nasjonalt forklaringsperspektiv. Europeiseringslitteraturen ser på hvordan institusjonelle ordninger i EU har påvirket nasjonal politisk endring. Perspektivet er relevant å benytte her ettersom norsk klimapolitikk i senere år har blitt mer knyttet til EU enn noen gang før. Det er interessant å se hvorvidt og hvordan EU-koblingen har hatt innflytelse på den norske beslutningsprosessen tilknyttet stortingsmeldingen. Historisk institusjonalisme benyttes som det nasjonale forklaringsperspektivet. Dette teoretiske perspektivet fokuserer på hvordan arven fra tidligere klimapolitiske vedtak og beslutningsprosesser påvirker det som vedtas i dag. Historisk institusjonalisme forventer at innebygde strukturer gjør at denne påvirkningen nærmest skjer automatisk. Likevel har tidligere studier av norsk klimapolitikk vist hvordan beslutningstakerne har arbeidet aktivt for å opprettholde kontinuitet i den norske politikktutforming (Asdal 2014; Christensen 2018). Historisk institusjonalisme fokuserer også på hvordan formelle knekkpunkter bidrar til å lede politikk over på en «ny sti». I denne studien er det sentralt å undersøke hvorvidt utdefineringen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen, markerer starten på en ny sti i norsk klimapolitikk.

Ved å kombinere to teoretiske rammeverk på ulike nivåer i denne studien, ønsker jeg å bøte på en vanlig svakhet i samfunnsvitenskapelig policy teori, nemlig for mye fokus på kun ett nivå (Boasson 2015: 197). Nasjonale politiske teorier har en tendens til å kun fokusere på nasjonale faktorer i forklaringer av utfall, mens EU-teorier ofte kun forklarer utfall ved å se på interne faktorer i EU. Med Thomann (2015) så man derimot et økende fokus på å studere hvordan og hvorfor EU-land skreddersyr og implementerer EU-politikk utover det de er pålagt. Ettersom målet er å se hvordan EU har hatt påvirkning på utfallet og ikke hvordan EU har utviklet seg over tid, benyttes historisk institusjonalisme kun til å studere Norge. Videre har den tette tilknytningen mellom EU og Norge i hovedsak funnet sted de siste årene. Dette studeres detaljert som en del av beslutningsprosessen. Målet med å kombinere to teoretiske forklaringer på ulike nivå, er å kunne identifisere hvilke nasjonale og europeiske mekanismer som har bidratt

til å produsere utfallet av en nasjonal politisk beslutningsprosess. Norsk klimapolitikk utformes ikke i et vakuum, det er sannsynlig å anta at relevante forklaringsfaktorer finnes på både nasjonalt og overnasjonalt nivå. Å kombinere to teoretiske forklaringsperspektiver vil også gi dypere forståelse for caset.

2.1 Europeisering

Det er ikke mulig å forstå politisk endring i europeiske stater uten å ta hensyn til institusjonelle og strukturelle utviklinger i den større europeiske sfæren (Fligstein 2008; Boasson 2015: 53). Det teoretiske rammeverket fra europeiseringslitteraturen beskriver hvordan land blir påvirket av institusjonelle ordninger i EU. Europeisk integrasjonsteori søker å forklare EU-beslutninger, og hvordan EU utvikler seg og overfører beslutningsmakt fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. Hovedvekten av europeiseringslitteraturen ser derimot på hvordan og hvorfor ulike stater implementerer EU-politikk (Börzel & Risse 2003: 57; Börzel & Risse 2012; Boasson 2015: 54). For å besvare problemstillingen benytter denne studien europeiseringslitteratur. Europeisering defineres som «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: 59). Det er hovedsakelig den sistnevnte delen av definisjonen denne studien undersøker; nemlig hvordan europeiseringsprosesser har innvirkning på medlemsstatene. Europeisering studerer hvordan EU sin «måte å gjøre noe på» institusjonaliseres inn i de nasjonale politiske strukturene (Boasson 2015: 56). Litteraturen spør hvorvidt institusjonell endring nasjonalt, kan spores tilbake til institusjonelle eller strukturelle politiske ordninger i EU (Börzel & Risse 2012: 3). I denne studien defineres de europeiske omgivelsene til å gjelde utover EU, og inkluderer både EU sine medlemsstater, og stater som på en eller annen måte er tilknyttet EU (Boasson 2015: 54). Norge som EØS-medlem kan derfor ansees som en del av de europeiske omgivelsene.

Klimapolitikk er et relativt nytt felt. Vi vet fortsatt lite om hvordan og i hvor stor grad den europeiske konteksten påvirker utformingen av nasjonal klimapolitikk (Boasson 2015: 53). Derfor er denne tematikken viktig å studere. Store deler av europeiseringslitteraturen har tatt utgangspunkt i at nasjonal endring stammer fra beslutninger i EU (Börzel & Risse 2003; Boasson 2015: 54). Mens noen studier har undersøkt hvordan stater implementerer politikk og ordninger fra EU, ser andre mer på diffusjon (eller spredning) av politiske ordninger innad i EU (Börzel & Risse 2012). Litteraturen har tatt lite hensyn til at endring og implementering av EU-

politikk kan komme på bakgrunn av interne faktorer eller initiativ, så vell som eksterne (Boasson 2015: 54; Thomann 2015). Boasson presenterer to dimensjoner som forklaringsmekanismer kan variere innenfor; en strukturell og en institusjonell dimensjon (2015: 55). Forskjeller i de strukturelle og institusjonelle dimensjonene vil gi ulike former for innflytelse fra EU på nasjonale politiske prosesser (Boasson 2015: 55). Denne studien har blitt inspirert av måten Boasson studerer de europeiske omgivelsene i disse to dimensjonene.

Strukturelle elementer har i økende grad blitt sentralt i europeiseringslitteraturen (Boasson 2015: 55). Den strukturelle dimensjonen til Boasson henviser til lover, regler, organisatoriske karakteristikk og reguleringer som er med på å forme hvordan spesifikke organisasjoner eller aktører er forventet å handle (Boasson 2015: 31). Disse elementene bidrar til å fordele autoritet, og bestemmer hvem som får ta del i, og dominere beslutningsprosesser. Elementene påvirker fordelingen av kontroll og tilgangen på informasjon. Dette er ofte avgjørende momenter for mange aktører sin evne til å påvirke en beslutningsprosess (Boasson 2015: 32). Autoritet som stammer fra strukturer ute i Europa kommer ofte som et supplement, og ikke erstatning til nasjonale strukturer (Boasson 2015: 55). Denne autoriteten medfører ofte endringer i forhold til hvilke aktører og momenter som prioriteres i nasjonal politikkutforming, og hvilke som defineres ut (Boasson 2015: 56). Det er vanlig at nasjonal politikkutforming i økende grad finner sted på EU-nivå, og at implementering av EU-politikk nasjonalt ofte inkluderer andre aktører enn vanlige prosesser for nasjonal politikkutforming (Boasson 2015: 56). De strukturelle effektene av europeisering vil være på det sterkeste når organisasjoner i EU-apparatet har makt til å utforme krav til statenes nasjonale politikkutforming, detaljerte reguleringer, samt overse og fasilitere implementeringen av politikfeltet (Boasson 2015: 56). Ved å studere beslutningsprosesser som ikke har blitt sett på før, kan man avdekke hvilke nasjonale aktører som mister tilgang på prosesser tilknyttet politikkutforming, og hvilke aktører som tjener på denne endringen (Boasson 2015: 56).

Den institusjonelle dimensjonen til Boasson, referer til normative elementer som verdier og normer (Boasson 2015: 34), samt kognitive elementer eller institusjonell logikk. Disse referer til «the shared conceptions that constitutes the nature of social reality and the frames through which meaning is created» (Scott 2014: 67). Normer kan forstås som verdier og moral, og henviser til sosiale forpliktelser og moralske forventninger om å enten berømmes eller bebreides for egne handlinger (Scott 2014: 65-66; Boasson 2015: 34-35). Institusjonell logikk henviser på sin side til de mer kognitive elementene som verdenssyn, forståelse og fortolkning (Boasson 2015: 35). Den institusjonelle logikken er sterkt relatert til «logic of appropriateness»

fra March og Olsen (1998). I hovedsak handler det om at aktører er regelfølgere, og vil handle i tråd med sin forståelse av hva som er «det rette» i den situasjonen de befinner seg i (March & Olsen 1998; Boasson 2015: 35; Börzel & Risse 2012: 5). I hvilken grad EU-organisasjoner bidrar til å konstruere, spre og institusjonalisere de institusjonelle elementene, vil variere (Boasson 2015: 57).

Diffusjon, eller spredning, er en sentral del av europeiseringslitteraturen. Utenfor litteraturen som ser på EU eller europeisering, er bidraget til Finnemore og Sikkink (1998) relevant. De peker på at jo mer spredning som oppstår knyttet til en spesifikk politisk modell eller løsning, jo mer legitim vil den bli. Denne spredningen vil forekomme fordi stater etterligner hverandre. Jo flere stater som implementerer en spesifikk modell, jo sterkere blir presset på de resterende statene til å adoptere den samme (Boasson 2015: 57). Finnemore og Sikkink (1998: 900) understreker at emulering, ros for atferd som samsvarer med gruppenormer, og kritikk av ulik atferd mellom internasjonale aktører, vil bidra til å spre spesifikke normer – som nasjonal politikk videre vil vurderes opp mot. Det vil oppstå «peer pressure» mellom land (Finnemore & Sikkink 1998: 903). Stater begynner dermed å adoptere politikk fordi det er sånn det gjøres i andre land, og det ansees som en legitim måte å gjøre det på (Börzel & Risse 2012). Dette indikerer at institusjonell endring i den europeiske sfæren kan påvirke nasjonal politikktutforming uavhengig av hvorvidt EU bevisst har søkt å promotere spesifikke modeller (Börzel & Risse 2012: 9). Det kan like så godt handle om at jo mer en spesifikk politisk modell dominerer omgivelsene, jo sterkere blir presset på nasjonal politikktutforming (Boasson 2015: 57).

I denne studien undersøker jeg hvorfor utslipp fra de kvotepliktige sektorene er utelatt fra regjeringens klimamelding. Klimameldingen lanserte strategien for å nå klimamålet for 2030, som Norge skal oppfylle i fellesskap med EU (Meld. St. 41 2016-2017). Det er dermed naturlig å anta at de europeiske omgivelsene har hatt innflytelse på den politiske beslutningsprosessen som studeres. Europeiseringslitteraturen kan bidra til å avdekke hvorvidt norske beslutningstakere opplevde at regler og pålegg fra EU, hadde stor betydning for hvordan den nasjonale klimapolitiske strategien skulle utformes. Litteraturen gjør det mulig å studere hvorvidt diffusjon eller spredning av en politisk modell i EU har bidratt til utfallet, og om institusjonelle elementer som normer, verdenssyn og fortolkninger ute i de europeiske omgivelsene, har vært utslagsgivende for hvordan norske beslutningstakere har tenkt at de «burde» utforme den nasjonale klimastrategien. Følgende forventninger fra teori skal dermed undersøkes i denne studien:

Forventning 1: å fjerne de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen var en logisk følge av regler og pålegg fra EU i forbindelse med felles måloppnåelse, og innmeldingen av de norske ikke-kvotepliktige sektorene i EU sin Innsatsfordelingsforordning.

Forventning 2: å fjerne de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen var naturlig ettersom det var slik andre EU-land implementerte rammeverket og klimamålet fra EU.

Hvis den førstnevnte forventningen skal innfris, må jeg finne i empirien at EU sitt rammeverk inneholder insentiver eller retningslinjer som tilsier at stater bare skal ha en aktiv klimapolitikk for sektorene utenfor kvotesystemet. Hvis den andre forventningen skal bekreftes, må det finnes bevis som tyder på at EUs medlemsland kun har fokusert på de ikke-kvotepliktige sektorene i utforming av sine klimastrategier, og at dette er modellen norske beslutningstakere har opplevd at de må følge.

2.2 Historisk institusjonalisme

Ifølge institusjonell teori er det de iboende strukturene ved institusjoner som forklarer policy utfall. Institusjoner defineres som: «Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life» (Scott 2014: 56). Scott påpeker at de regulative strukturene inneholder formelle regler som håndheves ved tvang, mens de normative og kognitive elementene håndheves av sosiale, uformelle interaksjoner (Scott 2014). Spørsmålet om hvordan institusjoner påvirker atferden til individer er helt sentralt i institusjonell analyse (Hall & Taylor 1996). Dette skyldes at det er gjennom atferden til individer at institusjoner kan ha en årsaksbestemmende effekt på politiske utfall. For å kunne forklare utfallet av en politisk beslutningsprosess, er det dermed ikke tilstrekkelig å drøfte de objektive forholdene i prosessen, man må også inkludere aktørenes normative hensyn og subjektive forståelse av den (Scott 2014: 67).

Det som skiller historisk institusjonalisme fra annen institusjonell teori, er teoretiseringen av tid. Handlinger plasseres innenfor et lengre, men konkret tidsperspektiv og hendelsesforløp i en spesifikk kontekst. Siden strukturene legger føringer for aktørenes atferd, antar man at aktørene ikke vil gjøre annet enn hva som forventes av dem (Pierson 2004: 2). Man ser derfor

institusjonene som en del av temporale prosesser, med røtter i beslutninger som er tatt for lenge siden (Thelen 1999).

Stiavhengighet er et helt sentralt begrep i historisk institusjonalisme. Det beskriver en situasjon hvor valg, hendelser eller utfall på et gitt tidspunkt, begrenser handlinger og muligheter på et senere tidspunkt (Pierson 2000: 251). Hall og Taylor (1996: 941) påpeker at institusjoner som har vedvart i mange år forventes å føre den politiske utviklingen på en bestemt sti, sånn at mulighetene for endring av retning begrenses med tiden. Institusjoner fortsetter å utvikle seg som svar på endringer i kontekst og pågående politisk manøvrering, men på måter som er begrenset av tidligere stier (Thelen 1999). Mahoney (2000) sin definisjon av stiavhengighet er nyttig for å utdype dette poenget. Han sier at stiavhengighet karakteriserer spesifikt de historiske sekvensene der betingede hendelser setter i gang institusjonelle mønstre som har deterministiske egenskaper (Mahoney 2000: 507). Denne definisjonen understreker at institusjoner ikke er nøytrale koordinerende mekanismer, men reflekterer og reproducerer mønstre som er formative for politikkutvikling i ulike retninger. Ved å understreke hvor forskjellig logikken bak betingede institusjonelle valg og deterministisk institusjonell reproduksjon er, bidrar definisjonen til å skille mellom øyeblikk av «critical junctures», eller formative knekkpunkter, og lengre perioder med institusjonell reproduksjon og kontinuitet (Streeck & Thelen 2005: 7).

Institusjonell utvikling er her karakterisert som lange perioder med stiavhengig institusjonell stabilitet og reproduksjon, som kan bli avbrutt tilfeldig av korte faser omtalt som formative knekkpunkter (Capoccia & Kelemen 2007: 341). Formative knekkpunkter defineres som en situasjon hvor den strukturelle (økonomiske, organisatoriske, kulturelle, ideologiske) innflytelsen på politisk handling blir mindre begrenset i en kort periode (Capoccia & Kelemen 2007: 343). Dette får i hovedsak to følger: valgmulighetene til mektige politiske aktører øker betydelig, og konsekvensene av den aktuelle avgjørelsen er potensielt veldig betydningsfulle (Capoccia & Kelemen 2007: 343). Et eksempel på en slik situasjon kan være stortingsvalg. Dette er videre i tråd med Mahoney sine to krav for at noe skal kunne kalles et formativt knekkpunkt, henholdsvis: 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» (2001: 113). Den kausale logikken vektlegger den varige effekten av valg som ble tatt i de formative knekkpunktene. Et slikt knekkpunkt kan medføre at den historiske utviklingen beveger seg over i en annen sti enn den man har sett til da (Hall & Taylor 1996:

942). Valgene som tas i knekkpunktene leder til etableringen av institusjoner som generer selvforsterkende stivhengige prosesser (Capoccia & Kelemen 2007: 341).

Selvforsterkende prosesser er preget av reproduksjon og kontinuitet, som videre kan begrense fremtidige handlingsvalg (Thelen 1999). To mekanismer kan sies å føre til slike selvforsterkende prosesser. Den første mekanismen fungerer funksjonelt, gjennom at så fort en institusjon er etablert vil aktører tilpasse strategiene sine på måter som reflekterer og reproducerer systemets logikk (Thelen 1999: 392). Aktører eller organisasjoner som har interesse av at institusjonen opprettholdes, for eksempel ved at de har investert tid eller penger, vil bidra til institusjonell stabilitet. Den andre mekanismen handler om institusjonenes fordelings-effekt (Thelen 1999: 394). Institusjoner er ikke nøytrale, men reproducerer og reflekterer maktfordelingen i samfunnet. Dette medfører at disse selvforsterkende prosessene bidrar til å styrke noen grupper, men marginaliserer andre politiske grupperinger eller felt (Thelen 1999: 394). Institusjoner kan altså bidra til å strukturere maktfordelingen ujevnt på tvers av ulike grupperinger, noe som kan medføre at spesifikke politiske strukturer får forrang fremfor andre (Hall & Taylor 1996: 941). Eller som Culpepper (2008) påpeker, kan tidligere vedtak føre til at noen normative verdier eller måter å tenke på, ender med å dominere fremfor andre når beslutninger skal tas på senere tidspunkter. Mahoney (2001: 114) understreker at så lenge en institusjon ikke er nøytral, men bidrar til å styrke noen grupper fremfor andre, kan en sti holde seg stabil til tross for at noen aktører har rasjonelle ønsker om endring. Dette betyr likevel ikke at endring er umulig.

Institusjonell endring foregår gradvis og innenfor den etablerte stien. Likevel er institusjoner en del av en større politisk kontekst som stadig er i endring. Stabilitet er derfor ikke automatisk. Stivhengighet er ikke noe som skjer isolert, og må dermed opprettholdes politisk (Thelen 1999). Når konteksten endrer seg, vurderer de som er investert i spesifikke institusjoner sine egne interesser i lys av endringene. Kontekstuelle endringer kan styrke eller svekke de selvforsterkende prosessene. Thelen (1999: 387) understreker dette gjennom å påpeke at institusjoner fortsetter å utvikle seg som svar på endring i kontekst og pågående politisk manøvrering, men at dette foregår på måter som er begrenset av tidligere stier. Streeck og Thelen vektlegger at en politisk institusjon er «an object of ongoing skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals» (2005:19). Det som blir avgjørende er å kartlegge hvilke interaksjoner og konflikter som kan få politiske konsekvenser, for videre å definere hvilke som kan ha potensialet til å rokke ved de

selvforsterkende prosessene over tid, og som dermed kan produsere politiske vinduer for institusjonell endring (Thelen 1999).

Thelen (1999: 399) understreker videre at for å kunne forstå politisk endring, må man forstå hva som har reprodusert de tidligere mønstrene. Mulighetsrommet for endring avhenger nemlig av de mekanismene som bidrar til å opprettholde de selvforsterkende prosessene. Dette skyldes at teorien legger til grunn at endring skjer på en stivhengig måte. Når man skal studere øyeblikk der grunnleggende politisk endring er mulig, blir det derfor viktig å inkludere en analyse av mekanismene som bidrar til å opprettholde de selvforsterkende prosessene (Thelen 1999). Dette viser at «forståelse av politisk endring er uatskillelig fra - og hviler på - en analyse av grunnlaget for politisk stabilitet» (Thelen 1999: 399).

I tråd med historisk institusjonalisme forventes det stabilitet om ikke motstand mot endring. Likevel kan formative faser oppleve knekkpunkter som gjør at stien beveger seg over i en ny retning. Dette fører videre til det litteraturen kaller selvforsterkende prosesser, enten fordi aktører tilpasser strategiene sine så de reflekterer den nye retningen, eller fordi noen aktørers innflytelse bidrar til å marginalisere andre. Denne prosessen er videre med på å skape stivhengighet, gjennom at institusjonene holder seg innenfor en bestemt sti. Men stivhengighet er avhengig av stabilitet i omgivelsene rundt. Dermed kan endring forekomme, men den foregår gradvis og innenfor den allerede etablerte stien. På lang sikt vil den dog kunne erstatte det gamle systemet.

Som nevnt kan EU-tilknytningen av Norges Parismålet betegnes som et mulig formativt knekkpunkt, ettersom utfallet endte med en av flere mulige innretninger på Norges klimamål (Christensen 2017: 52), og må sies å få konsekvenser for norsk klimapolitikk. De mest åpenbare konsekvensene er at norske sektorer som ikke har vært en del av EU sitt kvotesystem, nå skal bli en del av EU sin Innsatsfordelingsforordning, og at Norge nå må møte krav om rapportering og etterlevelse fra EU. Denne studien spør hvorfor de kvotepliktige sektorene er ute av regjeringens siste klimamelding. Historisk institusjonalisme kan bidra med å avdekke hvorvidt dette utfallet kan forklares med at det formative knekkpunktet (EU tilknytning av Parismål) har skapt en logikk som blir reprodusert og har gjort det naturlig å utelate kvotepliktige sektorer fra Norges klimastrategi. Videre bidrar historisk institusjonalisme til å si noe om endringer i kontekst og politisk manøvrering som foregår på en stivhengig måte, kan bidra til å forklare utfallet. Følgende forventninger er dermed utledet fra teori, for å kunne analysere hvorfor utfallet ble som det ble:

Forventning 3: fjerningen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen kommer som et resultat av at felles oppfyllelse av Norges klimamål med EU var et formativt knekkpunkt, som har endret aktørene sin måte å oppfatte ting på.

Forventning 4: Fjerningen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen kom som et resultat av at mange små inkrementelle endringer fra starten av klimapolitikken og frem til i dag har bidratt til å produsere utfallet.

For at forventning tre skal bekreftes må empirien tilsi at tilknytningen av Norges Parismål kan defineres som et formativt knekkpunkt, som har bidratt til å endre måten aktørene oppfatter og forstår norsk klimapolitikk på. Historisk institusjonalisme sier at etter et formativt knekkpunkt vil en selvforsterkende prosess oppstå, hvor aktørene tilpasser strategiene sine på måter som reflekterer og reproducerer systemets logikk (Thelen 1999: 399). For denne studien blir det dermed relevant å undersøke om utelatelsen av utslipp fra de kvotepliktige sektorene kommer som et resultat av at aktørene har blitt institusjonalisert inn i en felles logikk, som forteller hvilke handlinger som er naturlig og ikke. Forventning fire søker å avdekke hvorvidt flere mindre inkrementelle ting har bidratt til å produsere en sti i norsk klimapolitikk, som over tid har produsert utfallet som studeres. Det omhandler hvorvidt utfallet kan forklares som et resultat av hvordan norsk klimapolitikk har foregått over tid, med minimalt av endringer som i så fall har foregått på en stivhengig måte og bidratt til å opprettholde systemets logikk.

3. Metodisk rammeverk

I dette kapitlet beskriver jeg den metodiske fremgangsmåten jeg har brukt til å svare på problemstillingen, og hvilke vurderinger som er gjort underveis. Jeg presenterer også hva slags data jeg har samlet inn, og hvordan disse er bearbeidet. For å svare på studiens problemstilling – *Hva kan forklare beslutningen om å utelate de kvotepliktige sektorene petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon fra regjeringens klimamelding?* – har jeg valgt å gjennomføre en ettcasestudie, med prosesssporing. George og Bennett definerer et case som «et tilfelle av en klasse hendelser» (2005: 17). Prosesssporing er en strategi som er relevant å benytte for å identifisere hvilke mekanismer som bidrar til å forklare utfallet (George & Bennett 2005: 206). Prosesssporing gir dypere caseforståelse samtidig som det kan være utfordrende å vite når den kausale stien er etablert, og hvorvidt man har undersøkt og samlet inn nok datamateriale for å gjennomføre en tilstrekkelig prosesssporing (Schimmelfennig 2015: 102). For å bøte på dette er prosesssporingen i stor grad teoristyrte, og inspirert av tidligere studier av norsk klimapolitikk. Likevel har det også vært viktig å vie deler av forskningsprosessen til en induktiv utforskning av caset, ettersom fenomenet som studeres her er lite undersøkt (Bennett & Checkel 2015: 17-18).

Et omfattende tekstmateriale og elleve semistrukturerte ekspertintervjuer utgjør datamaterialet i studien. Tekstkildene består av ni stortingsmeldinger, et par innstillinger og proposisjoner til Stortinget, internasjonale klimaavtaler, klima- og energirammeverk, tidligere litteratur om norsk klimapolitikk, referater fra debatter i Stortinget, partiprogrammer, samt avisartikler. I kapitlets siste del diskuterer jeg studiens forskningsmessige kvalitet, med særlig fokus på validitet, generaliserbarhet og hvordan jeg har forholdt meg til mulige alternative forklaringer.

3.1 En studie av et ekstremt case

George og Bennett sin definisjon av et case som «et tilfelle av en klasse hendelser», referer til et fenomen av forskningsmessig interesse (2005: 17). Generelt passer caset jeg utforsker her inn i litteraturen om utforming og endring av nasjonal klimapolitikk og overnasjonal påvirkning av denne. Mer spesifikt er denne studien et case av utforming av overordnede klimapolitiske handlingsplaner eller strategier (og overnasjonal påvirkning av disse). Casestudier er spesielt

nyttige hvis man ønsker å kartlegge og forstå kausalitetskjeder i sammensatte og mangfoldige fenomen (George & Bennett 2005: 10). En ettcasestudie kjennetegnes av få enheter, mange variabler og at man studerer et begrenset tidsrom (Gerring 2007: 19). Gjennom en ettcasestudie kan man finne store antall mellomliggende variabler, og induktivt observere sammenhenger (George & Bennett 2005: 21). Tanken er at man går i dybden på tematikken for å kunne identifisere de kausale mekanismene. En styrke ved casestudier er, ifølge George og Bennett (2005: 24), at de ikke bare bidrar til å si noe om i hvor stor grad en forklaringsfaktor har hatt betydning for utfallet, men også hvorvidt og hvordan den har hatt betydning. En ettcasestudie er valgt nettopp for å komme i dybden på den politiske beslutningsprosessen knyttet til utformingen av Stortingsmelding 41 (2016-2017), og for å kunne forklare hvorfor utfallet ble som det ble. For å komme frem til en grundigere forklaring av caset, er en kombinasjon av flere teoretiske tilnærminger valgt (George & Bennett 2005: 111).

Videre kan caset som studeres her defineres som et ekstremt case, ettersom caset er valgt på bakgrunn av sine uvanlige verdier (Gerring 2007: 101). I denne studien spør jeg hvorfor regjeringen utformet stortingsmelding 41 (2016-2017) slik de gjorde. Måten meldingen ble utformet på kan betegnes som et brudd med tidligere klimameldinger, ettersom tiltak, virkemidler og status for halvparten av Norges klimagassutslipp ikke er inkludert i meldingen. Ekstreme caser er nettopp interessante basert på at de representerer noe unikt (Gerring 2007: 101-102). Hvis de fleste andre tilfellene innenfor en klasse hendelser har et utfall med positiv verdi, er et case som representerer et utfall med negativ verdi interessant å studere. Det handler ikke om hvorvidt verdien på utfallet er positiv eller negativ, men om utfallet er noe uvanlig (Gerring 2007: 102). Tidligere studier har som nevnt også vist at det blir mer og mer vanlig å se hele økonomien under ett ved utforming av nasjonal klimapolitikk. I caset jeg studerer, har regjeringen nå valgt å utdefinere halvparten av sektorene som bidrar til klimagassutslipp i Norge. Det er nettopp den uvanlige verdien som gjør caset verdifullt og interessant å studere.

Det kan videre være nyttig å dvele litt ved det vitenskapsteoretiske grunnlaget ved måten casestudiet er gjennomført på. Gerring (2007: 151-152) sin forståelse av casestudier er basert på en eksperimentlogikk. Gjennom en variabelorientert tilnærming, er det de kvasi-eksperimentelle sidene ved casestudier som muliggjør at forskeren kan trekke slutninger om årsakssammenhenger for å se hva som forårsaket utfallet (Gerring 2007: 151). De kvasi-eksperimentelle sidene skal muliggjøre at man kan avdekke hvilke forklaringsfaktorer som er irrelevante og hvilke som er relevante for å si noe om årsak og virkning, og avdekke kausaliteten i caset. Eksperimentet er «modellen» for forskningsprosjektet (Gerring 2007: 152). Den

variabelorienterte tilnærmingen har spesielt vært nyttig i denne studien, ettersom det finnes lite tidligere forskning på utforming av styringsdokumenter i nasjonal klimapolitikk. Det kan dermed være at forklaringsfaktorer fra teori og tidligere forskning som før har vært relevante for å forklare utfall i norske klimapolitiske beslutningsprosesser, ikke er like relevante for å forklare utfallet i dette caset.

3.2 Prosessporing

Prosessporing er en strategi innenfor casestudier, som bidrar til å spore hvilke mekanismer som gir kausalitet mellom ulike forklaringsfaktorer og utfallet (George & Bennett 2005: 206-207; Gerring 2007: 173). Ettersom det teoretiske rammeverket spør hvordan veivalg og trender i norsk klimapolitikk historisk har påvirket utfallet, benyttes prosessporing. Videre er prosessporing spesielt relevant for å forklare utfallet i detaljerte studier av institusjoner, oppfatninger og generelle beslutningstaker-miljøer i regjering og forvaltning (Levy 2008: 11). En styrke ved prosessporing er at det bidrar til å identifisere faktorer som er viktige for å forklare utfallet og gir dermed dypere caseforståelse (George & Bennett 2005: 14). Prosessporing generer mange detaljer eller observasjoner i et case, og krever at forskeren linker disse observasjonene på en måte som kan forklare utfallet (George & Bennett 2005: 207). I kvantitative studier undersøker man mange tilfeller av $X \rightarrow Y$, mens i prosessporing identifiseres enkelttilfeller av $X \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow Y$ (Gerring 2007: 173). Prosessen er sjelden lineær slik den er fremstilt her, og de enkelte observasjonene er ikke nødvendigvis sammenlignbare. Det er svært viktig at man tar for seg et omfattende datamateriale i prosessporingen av caset, for å kunne dokumentere komplekse interaksjoner mellom ulike forklaringsfaktorer og utfallet (George & Bennett 2005: 22).

Bennett og Checkel definerer «within-case evidence» som bevis fra det tidsmessige, spesifikke og aktuelle tilfellet man har definert som et case (2015: 8). Definisjonen inkluderer bevis på kontekstuelle faktorer eller bakgrunnsfaktorer som kan bidra til å påvirke hvordan man måler og tolker forklaringsfaktorene i et case. Når analyser benytter prosessporing, kan man utlede kausale prosess-observasjoner som forteller om konteksten, prosessen eller mekanismene som bidrar til å produsere utfallet (Bennett & Checkel 2015: 8). Teorier som er relevante for studien kan også bidra til å fortelle hvilke kausale mekanismer du kan forvente å finne i ditt aktuelle case (Bennett & Checkel 2015: 13).

Prosessoring kombinerer ofte en induktiv og deduktiv fremgangsmåte (Bennett & Checkel 2015: 17). Dette har vært spesielt relevant for denne studien. For å undersøke fenomener som er lite studert eller caser som ikke er grundig forklart av teorier, benyttes hovedsakelig en induktiv strategi. Da vies deler av forskningsprosessen til noe som omtales av flere som «soaking and poking» i caset, som går ut på at forskeren dykker dypt inn i caset og innhenter store mengder informasjon som kanskje kan forklare utfallet (Bennett & Checkel 2015: 18). I slike tilfeller er det viktig at forskeren er åpen for induktive oppdagelser i materialet underveis. Hvis derimot teorier ser ut til å kunne forklare et case, kan prosessoringen benyttes deduktivt (Bennett & Checkel 2015: 18). Nøkkelen her er å utvikle casespesifikke observerbare implikasjoner fra teoriene. Det er fordi de fleste teorier sjelden er spesifisert på en så presis måte at de gir tydelige prediksjoner om de observerbare implikasjonene som bør være tilstede i et spesielt case (Bennett & Checkel 2015: 18).

Til tross for at min studie i stor grad er teorigyrt, har caset som studeres aldri blitt undersøkt tidligere. Derfor har det induktive aspektet ved prosessoring blitt benyttet i analyseprosessen. Etter bakgrunnskapittelet var ferdigstilt, gikk jeg tilbake til empirien fra intervjuene for å kartlegge hva som var viktige momenter for informantene i forklaringen av utfallet. Som Bennett og Checkel (2015: 29-30) påpeker er en sentral del av prosessoringen å være åpen for induktive oppdagelser underveis i gjennomgangen av datamaterialet. Jeg gikk gjennom materialet fra de transkriberte intervjuene totalt tre ganger. Jeg forsøkte å ha et så åpent blikk som mulig, for å kunne spore hva informantene faktisk mente var sentralt og relevant for å forklare utfallet av prosessen. To sentrale forklaringer dukket opp induktivt; informantene fra politisk ledelse og byråkratiet forklarte utfallet med at Norge hadde fått en ny type klimamål, og at en aktiv politikk på de kvotepliktige utslippene utover kvotesystemet ikke bidrar til måloppnåelse og «klimaeffekt». Dette var forklaringsfaktorer jeg ikke hadde fått forventninger fra teori eller tidligere studier av norsk klimapolitikk om at jeg ville finne. Jeg gjennomgikk deretter materialet en tredje gang, for å være sikker på at antagelsen om at dette er sentrale forklaringer stemte.

3.3 Datainnsamlingen

Hensikten med datainnsamlingen har vært å få et tilstrekkelig empirisk grunnlag til å kunne trekke noen slutninger fra det som er observert i det empiriske materialet, til det studien har som hensikt å forklare (King, Keohane & Verba 1994: 7-8). For å kunne spore sammenhengene mellom forklaringsfaktorer og utfallet på en så robust måte som mulig, har jeg kombinert flere empiriske kilder. Jeg har benyttet offentlig dokumenter som stortingsmeldinger, internasjonale klimaavtaler, klima- og energirammeverk, referater fra debatter i Stortinget, innstillinger, proposisjoner, partiprogrammer, samt avisartikler. Videre har jeg gjennomført elleve semistrukturerte intervjuer og transkribert disse. Noe sekundærlitteratur har også blitt benyttet, som policy-notater og rapporter fra CICERO, samt noen bøker og artikler om norsk klimapolitikk. Samlet har dette bidratt til å kunne avdekke viktige hendelser i prosessen som studeres, relevante prinsipper og strategier i norsk klimapolitikk, samt de ulike aktørenes innflytelse, holdninger og oppfatninger av prosessen. Den omfattende bruken av empiri fra ulike kilder har spesielt vært viktig ettersom det ikke finnes mye tidligere forskning på beslutningsprosesser tilknyttet Norges klimamål for 2030.

3.3.1 Semistrukturerte intervjuer

Ved å gjennomføre elleve semistrukturerte intervjuer⁴ ønsket jeg å forstå de mer uformelle aspektene ved beslutningsprosessen, som aktørenes motiver, forståelse av hendelser, eventuelle uenigheter og motivasjoner. I tråd med de teoretiske forklaringsperspektivene er dette sentrale forhold som kan bidra til å forklare utfallet av prosessen. Et semistrukturert format på intervjuer benyttes gjerne når man ønsker at informantene skal kunne snakke delvis fritt og reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til tematikken (Tjora 2017: 113). Informantene er strategisk utvalgt på bakgrunn av at de er av spesiell interesse for forskningsprosjektet, og kan uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet (Tjora 2017: 130). Utvalget består av sentrale politikere fra Klima- og miljødepartementet i perioden, representanter fra byråkratiet og opposisjonspolitikere, samt politiske rådgivere fra opposisjonen. Hovedmotivasjonen for å ha med representanter fra opposisjonen er å kunne si noe om hvorvidt utfallet kom som et resultat

⁴ Se vedlegg 1 for liste over informanter.

av en institusjonalisering i tråd med forventningene fra teori, eller på bakgrunn av partipolitiske motivasjoner.

Før selve datainnsamlingen utformet jeg en intervjuguide⁵. En intervjuguide kan anses som et nyttig verktøy for å strukturere intervjuet (Tjora 2017: 153). Jeg utformet en tredelt intervjuguide med spørsmål relatert til selve 1) stortingsmeldingen, 2) prosessen og 3) de involverte aktørene. En slik tredeling av intervjuguiden kan gjøre det enklere for både informantene og meg som intervjuer å holde orden på spørsmålene (Tjora 2017: 157). Det gjorde det også enklere å holde orden på empirien i analyseprosessen. Videre påpeker Ryen (2002: 97) at det er viktig å finne en balanse mellom struktur og informantenes personlige refleksjoner. Hvis det er altfor mye struktur, kan man risikere å gå glipp av eller misforstå fenomener som er viktige for informantene. Jeg hadde også til dels et ønske om å kunne sammenligne svarene fra informantene, og var derfor opptatt av at de sentrale spørsmålene ble stilt forholdsvis likt til alle informantene (Ringdal 2013: 243). Dette gjaldt særlig spørsmålene om hvorfor norsk klimapolitikk knyttes tettere opp mot EU, og hvorfor de kvotepliktige sektorene var utelatt fra den siste klimameldingen. Utover dette begrenset jeg mulighetene for sammenligning, da det forekom at jeg justerte spørsmålene i intervjuguiden mellom ulike intervjuer, og opplyste informantene om at jeg ønsket at de fokuserte på det de kunne mest om, relatert til beslutningsprosessen. Dette ble gjort for å fange opp momenter som kunne være sentrale, i tillegg til at jeg ønsket å formulere meg så tydelig som mulig.

De elleve gjennomførte intervjuene varte mellom 30-60 minutter. Seks av intervjuene ble gjennomført over den digitale plattformen Zoom. Jeg gjorde lydopptak av alle intervjuene etter informantenes samtykke. Jeg sørget for å transkribere intervjuene like etter de var gjennomført, slik at jeg kunne huske stemningen fra intervjuet. Jeg gjorde kun en ren transkribering i første omgang, for å unngå og blande analyse inn i transkriberingen. Dette ble gjort med mål om å kunne starte med et ferskt blikk på materialet da jeg skulle starte forarbeidet til analysen.

Totalt kontaktet jeg 20 potensielle informanter fra sentralforvaltningen og politikken. Fra politisk ledelse i Klima- og miljødepartementet, fikk jeg prate med tidligere statsråd Vidar Helgesen (H), og statssekretær i departementet Lars Andreas Lunde (H). Jeg kontaktet fem byråkrater fra Klima- og miljødepartementet, og fikk prate med tre. En av disse var miljøråd i Brussel på tidspunktet for prosessen. Videre fikk jeg prate med Stig Schjølseth, som både har jobbet i klimarelevante organisasjoner og Klima- og miljødepartementet. Av seks kontaktede

⁵ Se vedlegg 2 for intervjuguide.

stortingsrepresentanter, fikk jeg svar fra Åsmund Aukrust (Ap) og Espen Barth Eide (Ap). Fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti (SV), fikk jeg kontakt med tre tidligere politiske rådgivere: Audun Rødningby (V), Marit Veia (V) og Unni Berge (SV). De som sa nei til å delta eller ikke svarte på henvendelser, var to byråkrater fra Finansdepartementet, to av de kontaktede fra Klima- og miljødepartementet, samt fire stortingsrepresentanter. Det hadde vært gunstig å snakke med noen av Fremskrittspartiet (FrP) sine representanter ettersom de var det andre regjeringspartiet i perioden, og hadde Olje- og energiministeren. Det kunne også vært interessant ettersom FrP sin klimapolitiske profil skiller seg noe fra de andre partienes. Det skal legges til at flere av informantene som stilte til intervju har påpekt at FrP ikke var så involvert i prosessen – og dermed kanskje ikke så relevant å intervju. Likevel fikk jeg dekket et bredt spekter av relevante informanter fra politikken og sentralforvaltningen. Dette har bidratt til å belyse de ulike sidene og standpunktene i beslutningsprosessen som studeres.

Alle informantene samtykket til at navnet deres kunne publiseres i et vedlegg til masteroppgaven. Vedlegget er sortert alfabetisk. Alle informantene samtykket til bruk av lydopptak. Dette har blitt gjort gjennom UiOs programvare for lydopptak, og deretter lagret på UiO sin krypterte datalagrings-tjeneste. Alle filene med persondata slettes innen sluttvurdering av masteroppgaven. Studien er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

3.3.2 Tekstkilder

Som nevnt har jeg benyttet en stor mengde offentlig dokumenter som stortingsmeldinger, internasjonale klimaavtaler, klima- og energirammeverk, referater fra debatter i Stortinget, innstillinger, proposisjoner, partiprogrammer, samt noen avisartikler. I tillegg til dette har jeg også brukt sekundærlitteratur, som policy-notater og rapporter fra CICERO samt noen bøker og artikler om norsk klimapolitikk. Dette har gitt dypere innsikt i beslutningsprosessen som studeres, og økt kvaliteten på prosesssporingen. På grunn av det historiske perspektivet til denne studien har klimameldingene blitt viet et eget delkapittel i introduksjonen. Dette er gjort for å tydelig beskrive det jeg skal forklare, og for å kunne si noe om hvordan dette caset representerer en endring fra tidligere praksis. Bakgrunnskapittelet viser til akademiske artikler og bøker som tar for seg ulike aspekter innenfor norsk klimapolitisk historie, samt avtaletekster fra relevante internasjonale klimaavtaler. Jeg har også sett på EU sitt klima- og energirammeverk for 2030, og tidligere stortingsmeldinger om klima, og behandlinger av disse. Disse kildene har bidratt til å identifisere hvilke faktorer som kan være relevante i forklaringen av utfallet. Det har også

vært nyttig å se på partiprogrammene til regjeringspartiene og støttepartiene, for å kunne spore deres klimapolitiske standpunkt og dermed enklere belyse eventuelle motivasjoner og hensikter bak handlinger i løpet av beslutningsprosessen. Alle de skriftlige kildene er offentlig tilgjengelig, noe som bidrar til etterprøvbarehet.

I studier av politiske beslutningsprosesser, vektlegger George og Bennett (2005: 97) viktigheten av å være oppmerksom på konteksten offentlige dokumenter har blitt utarbeidet innenfor. I studien av beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017), har jeg søkt på relevante avisartikler og ulike stortingsreferater for å undersøke omfanget av politisk debatt, hvor kraftige uenigheter det eventuelt har vært blant partiene og hva disse har handlet om. Så vidt meg bekjent har ikke tematikken blitt diskutert så mange ganger. De mest relevante tilfellene av offentlig debatt, er i forbindelse med annonsering og deretter ratifisering av Norges Parismål (Stortinget 2015, 2016).

Generelt har det vært utfordrende å finne litteratur som dekker akkurat det jeg studerer. Litteratur om utvikling og endring av Norges klimapolitikk, EU-litteratur og statsvitenskapelig litteratur om temporale aspekter i utforming av klimapolitikk har bidratt et stykke på veien. Det har spesielt vært vanskelig å finne litteratur som studerer utforming av klimapolitiske strategier etter Parisavtalen, og rollen til styringsdokumenter i klimapolitikk. Her har bidragene til Asdal (2011, 2014), Boasson og Lahn (2017) og Tellmann (2012) vært spesielt nyttige. Bidraget til Christensen (2017, 2018) ser på den mest relevante beslutningsprosessen forut for prosessen jeg tar for meg i denne studien, og er derfor svært relevant. Bidraget er også så vidt meg bekjent, det eneste som ser på beslutningsprosessen tilknyttet Norges klimamål for 2030 og Stortingsmelding 13 (2014-2015). Bidraget til Christensen (2017, 2018) har dermed blitt brukt flittig.

Kilder som er datert etter tidsperioden som studeres anvendes ikke direkte til å svare på problemstillingen, men for å øke forståelsen av temaets omfang og betydning.

3.4 Forskningens kvalitet

Det er relevant å vurdere min rolle som forsker, og mitt personlige engasjement i temaet (Gibbs 2007: 92). Jeg har valgt tematikk i tråd med egne personlige og faglige interesser. Jeg har fulgt den norske klimapolitiske debatten gjennom hele min studietid, og fått jobbe med temaet i ulike deltidsjobber parallelt med studiet. Mitt engasjement for forskningstemaet kan betraktes som

«støy», men også som en ressurs (Tjora 2017: 235). Det skal ikke legges skjul på at jeg gikk inn i arbeidet med en oppfatning om at sentrale aktører i norsk klimapolitikk ikke har utformet tydelige strategier som forteller hvordan Norge skal nå sine internasjonale klimaforpliktelser, og at man ofte har benyttet internasjonale fleksible mekanismer i stor grad for å kutte utslipp. Tjora understreker at det da er viktig å være åpen for å justere egne forståelser underveis i arbeidet (2017: 235). Nettopp dette har vært viktig for meg gjennom hele prosessen. Utformingen av intervjuguiden, innhenting og behandlingen av datamaterialet har belaget seg på litteraturen på området, og valgene som er tatt er forankret i teori, tidligere forskning, samt metodiske hensyn og vurderinger. Spesielt i intervjuguiden var jeg bevisst på å ikke utforme ledende eller ladede spørsmål.

Validiteten knyttet til svaret denne studien gir på problemstillingen, avhenger av om jeg faktisk har målt det jeg vil måle (Ringdal 2013: 248). I denne studien ønsket jeg å utforske informantenes forståelser, og benyttet semistrukturerte intervju. Hensikten er dermed ikke å presentere en direkte gjengivelse av virkeligheten. Dette medfører at det er utfordrende å konkludere med om jeg har målt det jeg ville. Underveis i intervjuprosessen var det tre av informantene som påpekte at det var noen år siden de hadde arbeidet med akkurat denne prosessen, så jeg måtte ta høyde for at de ikke husket alt like klart. Dette er relevant å ta i betraktning i analyseprosessen. De gangene informantene la til i svaret sitt på et spørsmål at «dette husker jeg ikke helt klart», har jeg sett bort fra den påfølgende informasjonen. I etterkant av flere intervjuer innså jeg at jeg gjerne skulle stilt flere oppfølgingsspørsmål, og vært flinkere til å grave. Seks av intervjuene foregikk over digitale plattformer. I hovedsak har dette fungert fint, men spesielt under ett av intervjuene var lyden fra informanten litt dårlig, og vedkommende snakket av og til fort. Dette gjorde transkriberingen litt utfordrende, spesielt de gangene informanten sa kvotepliktig eller ikke-kvotepliktig sektor, ettersom det flere ganger var problematisk å skille. En av informantene var ikke like relevant å intervju, og her kan nok mine spørsmål ha blitt litt førende fordi jeg ønsket noen konkrete svar eller mer informasjon fra informanten enn det jeg følte jeg fikk. I de aller fleste intervjuene var jeg flink til å bruke litt tid før jeg stilte nye spørsmål. Dette ga informantene rom til å eventuelt legge til svaret sitt, og jeg opplevde at dette skjedde jevnlig under de fleste intervjuene.

Ved å kombinere skriftlige kilder og kvalitative intervjuer styrkes validiteten på et datamateriale som i utgangspunktet er litt utilgjengelig. Intervjuguiden er videre også et viktig verktøy her, ettersom den ble utformet for å kunne svare på problemstillingen. Videre har intervjuene blitt transkribert, og funnene er forankret i tidligere forskning og relevant teori.

Dette er gjort med mål om å øke forskningens kvalitet, og validitet. Det er likevel viktig å reflektere over at jeg har tatt aktive valg i utvelgelsen av empiri for å underbygge mine funn. Det er alltid mulig å stille spørsmål ved hvordan og hvorfor jeg har vektlagt ulike aspekter i datamaterialet. Igjen har det teoretiske rammeverket og ulike forklaringsfaktorer fra tidligere litteratur på feltet vært det som styrte hva jeg så etter i prosessen, slik at jeg unngikk en overfladisk historiefortelling (Gerring 2007: 181).

3.4.1 Generaliserbarhet

Videre er det relevant å drøfte studiens generaliserbarhet. For å kunne generalisere er det viktig å være bevisst på hva slags klasse av tilfeller caset jeg studerer er et fenomen av (George & Bennett 2005: 18). Som tidligere nevnt passer denne studien inn i den generelle litteraturen som studerer utforming og endring av norsk klimapolitikk. Mer spesifikt er studien et case av utforming av nasjonale klimapolitiske handlingsplaner eller strategier, og overnasjonal påvirkning på disse. Et casestudie bidrar til dypere forståelse for tematikken som undersøkes. Som Tobin (2017) presenterte, er empiriske studier av ambisiøse stater innen klimapolitikk relevant for å finne ut hva som kan forklare hvorfor ulike stater har ambisiøse målsettinger, og hva som kan forklare begrensninger i gjennomføring av ambisiøs klimapolitikk.

Bennett (2008) påpeker at for å kunne generalisere, må man identifisere og spesifisere mekanismene som former utviklingen av politikfeltet. I studier av norske klimapolitiske beslutningsprosesser, er det flere kontekstspesifikke faktorer som må diskuteres i lys av muligheter for generalisering. Kombinert med en ambisiøs klimapolitisk portefølje, er det ingen land i EU som har en petroleumsproduksjon på nivå med den norske, eller en strømproduksjon basert på en energikilde som gir nullutslipp. Det er derfor utfordrende å skulle generalisere til andre land i Europa, og deres utforming av klimastrategier for å nå klimamålet for 2030. Likevel bidrar denne studien til å identifisere og spesifisere mekanismer som former utvikling av klimapolitiske strategier. Studier som ser på utforming av staters klimapolitiske strategier og styringsdokumenter i andre land vil kunne avdekke likheter og variasjon i hva som er relevante forklaringsfaktorer. Det største bidraget denne studien har, er at den øker forståelsen for hvilke prioriteringer og momenter som er sentrale i utformingen av norske klimapolitiske styringsdokumenter og overordnede klimapolitiske strategier. Norge er som EØS-medlem ikke et fullverdig medlem av EU, men har blitt betegnet som det landet med sterkest tilknytning til EU uten medlemskap (Eriksen & Fossum 2015: 12). Hvis forventningene fra

europesiseringslitteraturen bekrefte i denne studien, bidrar det til å utvide litteraturen til å gjelde utover EUs medlemsland, fordi det dermed finnes liknende mekanismer for stater med nær tilknytning til EU.

3.4.2 Alternative forklaringer og ekvifinalitet

En potensiell svakhet ved denne studien som det er viktig å diskutere, er at det kan eksistere kausale mekanismer som kan bidra til å forklare utfallet på en god måte, utover de jeg har klart å fange opp. «Equifinality» går ut på at flere kausale retninger kan lede til samme utfall innad i caset som studeres (George & Bennett 2005: 10; Bennett & Checkel 2015: 19, 21). Dette er spesielt aktuelt for studier av utforming og utvikling av klimapolitikk (Boasson 2015: 197). George og Bennett (2005: 223) påpeker at faren for ekvifinalitet spesielt er relevant hvis det er begrenset med datamateriale og/eller man anvender lite spesifikke teorier. Det kan også tenkes at relevant data ikke er tilgjengelig, enten grunnet formatet på dataen (telefonsamtaler, konfidensielle eposter) eller på bakgrunn av politiske samarbeidshensyn (George & Bennett 2005: 98). Målet har vært å omgå dette gjennom en grundig prosesssporing og en omfattende innsamling av empiri fra ulike kilder. Til tross for dette kan det være utfordrende å vite når man har samlet inn og studert materialet godt nok til å kunne etablere en tilstrekkelig prosesssporing, samt hvorvidt og når man har klart å etablere en kausal sti (Schimmelfennig 2015: 102). For å bøte på dette har denne studien i stor grad vært styrt av de teoretiske forklaringsperspektivene og forventningene derfra, og latt seg inspirere av tidligere forskning på tematikken og bakgrunnsempiri som har bidratt til å utpeke relevante forklaringsfaktorer.

Prosesssporing fordrer empirisk kartlegging av observasjoner, noe som egner seg for å avdekke og vurdere alternative retninger eller mekanismer som kan forklare utfallet (George & Bennett 2005: 206–207). Et spesielt relevant moment ved dette caset er å være oppmerksom på at det kan ha vært større politiske motivasjoner til å utelukke utslipp fra kvotepliktige sektorer fra klimameldingen, enn det informantene gir uttrykk for. Som litteraturen har vist har norsk klima- og oljepolitikk det siste tiåret blitt sett mer i sammenheng, spesielt i den offentlige debatten (Boasson & Lahn 2017). Utfallet av prosessen som studeres her er derfor særlig interessant, fordi petroleum nå er utdefinert fra meldingen. Det kan tenkes at relevante aktører fra lobbyorganisasjoner har vært påkoblet prosessen uten at jeg har fått inntrykk av dette, og/eller at politiske krefter har jobbet aktivt for å få petroleum ut av stortingsmeldingen. Det har derfor vært viktig å stille relativt direkte spørsmål om dette i intervjuene, for å kunne avdekke om

petroleumspolitiske interesser har bidratt til utfallet. Videre påpeker George og Bennett (2005: 98) at i studier av politiske beslutningsprosesser er det en vanlig fallgrube å anta at prosessen foregår på en ordnet og rasjonell måte, og analyser bør derfor være oppmerksomme på at det kan være mange hensyn som har motivert den endelige beslutningen. Her er det relevant å påpeke at informantene fra politisk ledelse i byråkratiet har gått over i andre stillinger. Til tross for at de skal stå inne for en prosess de selv hadde ansvaret for, kan man anta at de snakker noe mer åpent om tematikken.

Oppsummering

I denne ettcasestudien av et ekstremt case anvender jeg prosesssporing og et omfattende datagrunnlag for å svare på problemstillingen. Analyseprosessen er teoristyrte, og benytter et stort omfang bakgrunnsempiri og datamateriale fra elleve semistrukturerte ekspertintervjuer. Casestudiet bidrar til økt forståelse for norske klimapolitiske beslutningsprosesser, og spesielt for utforming og endring av nasjonale klimapolitiske strategier. I det neste kapittelet følger en gjennomgang av Norges internasjonale klimapolitiske kontekst, samt en historisk gjennomgang av norsk klimapolitikk. Kapittelet baserer seg på et omfattende materiale, og tekstkildene utgjør relevant bakgrunnsempiri for caset som studeres.

4. Norges klimapolitiske kontekst

Målet med dette kapittelet er å si noe om Norges internasjonale klimapolitiske kontekst, EU sitt klimarammeverk, og hva som har vært ledende i utformingen av norsk klimapolitikk. Først presenteres den internasjonale konteksten Norge har utformet sin klimapolitikk innenfor. Norsk klimapolitikk utformes ikke i et vakuum, og fikk tidlig en sterk tilknytning til det internasjonale klimaregimet. Den norske politikken har ofte blitt utformet som et svar på internasjonale hendelser og forpliktelser Norge har påtatt seg ute, om kutt hjemme. Videre har Norges medlemskap i EØS gjort at landet både påvirkes av, og deltar i mye av EUs klimapolitikk. Studien undersøker hvorfor regjeringen utformet klimastrategien for å nå 2030-målet i fellesskap med EU på den måten de gjorde. Derfor er en gjennomgang av EU sitt klima- og energirammeverk for 2030 også relevant. I tillegg beskriver kapittelet EU sitt kvotesystem (EU ETS) og Innsatsfordelingsforordningen (EU ESR).

Videre bruker jeg et delkapittel til å gjennomgå norsk klimapolitikk historisk. I tråd med det nasjonale forklaringsperspektivet fra teori, forventer jeg at utfallet av beslutningsprosessen som studeres er sterkt påvirket av tidligere vedtak og prioriteringer i norsk klimapolitikk. Delkapittelet gjennomgår derfor norsk klimapolitikk fra starten i 1989 og frem til 2015. Spesielt ser delkapittelet på de tidligere klimameldingene. I tillegg gjennomgår jeg den klimapolitiske tilknytningen mellom Norge og EU. Samlet bidrar kapittelet til å belyse momenter som kan være relevante for å forklare utfallet.

4.1 Internasjonal kontekst

I 1987 publiserte FN rapporten «Vår felles framtid», ofte omtalt som Brundtland-rapporten. Denne rapporten sies å ha bidratt til å sette klimasaken på dagsorden globalt (Asdal 2011: 175). Et sentralt moment var bærekraftig utvikling, som betegnet hvordan miljø, økonomi og sosial utvikling var tett sammenvevd. En av konklusjonene i rapporten var at klimatiltak og økonomisk vekst ikke var motsetninger, men parallelt gjennomførbar politikk (United Nations 1987). I 1988 ble FNs klimapanel (IPCC) opprettet. Siden den gang har panelet samlet vitenskapelig litteratur om klimaendringer, konsekvensene av dem, og mulige måter å møte problemet på (Andresen & Boasson 2012: 51). Denne litteraturen kan benyttes av

beslutningstakere, og panelets rapporter har ofte vært gjenstand for inspirasjon i politikktutforming. Under Rio-konferansen i 1992 ble FNs klimakonvensjon (UNFCCC) signert av tilnærmet alle land i verden. Konvensjonen består av det overordnede rammeverket for mellomstatlig innsats for å takle utfordringene som klimaendringene medfører (Andresen & Boasson 2012: 52). Rammeverket inneholder noen formelle reguleringer, men ingen juridisk bindende mål om utslippskutt. To sentrale prinsipper fra konvensjonen er ment å være førende for klimapolitiske prosesser på nasjonalt og internasjonalt nivå. Disse er *føre-var-prinsippet* og *prinsippet om felles, men differensiert ansvar og respektiv kapasitet* (United Nations 1992: 4-5). Føre-var-prinsippet går ut på at når menneskelig aktivitet kan føre til vitenskapelig sannsynlige (men usikre) negative konsekvenser, så skal tvilen komme mennesker og miljøet til gode. Felles, men differensiert ansvar og respektiv kapasitet (CBDR-RC) går ut på at krav og forventninger til innsats fra land differensieres på bakgrunn av landenes ulike kapasitet og omstendigheter.

Den første konferansen med partene til Klimakonvensjonen (COP 1) ble arrangert i Berlin i 1995. Dette møtet resulterte i Berlin-mandatet, som vektla behovet for at de industrialiserte landene styrket forpliktelsene sine om utslippskutt. Da partene møttes på nytt i Kyoto (COP 3) i 1997, var klimakonvensjonens normative fundament utgangspunktet for utviklingen av det som skulle bli Kyotoprotokollens formelle regler (Andresen & Boasson 2012: 52). Protokollen avtalefestet maksgrenser for utslipp til hvert enkelt «Anneks I land»⁶ for perioden 2008-2012, sammenlignet med 1990-nivå (United Nations 1998: 3). Resultatet fra Kyoto kan betegnes som et ekte kompromiss hvor utviklingsland lyktes med å unngå et juridisk bindende mål, EU fikk gjennomslag for juridisk bindende utslippsreduksjoner, og USA var hovedarkitekten bak de såkalte fleksible mekanismene (Andresen & Boasson 2012: 55).

Kostnadseffektivitet og fleksibilitet er nøkkelord i Kyotoprotokollens rammeverk for implementering av utslippskutt. Tre fleksible mekanismer fra Kyoto gjør det mulig for en part å godskrive utslippskutt gjennomført i andre land på sitt eget klimaregnskap (United Nations 1998). Den første måten man kan gjøre det på er gjennom kjøp av klimakvoter, eller utslippsrettigheter fra et annet land. Den andre mekanismen kalles felles gjennomføring. Her kan land bidra til at konkrete klimatiltak gjennomføres i et annet land *med* tallfestet klimaforpliktelse (Meld. St. 54 2000-2001: 29). Den tredje mekanismen kalles «Clean Development Mechanism» (CDM), eller Den grønne utviklingsmekanismen, og går ut på at

⁶ UNFCCC definerer Anneks I land som «a list of industrialized countries that includes members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) as well as economies in transition».

industrielland med tallfestede utslippsforpliktelser fasiliterer konkrete klimatiltak i et annet land *uten* tallfestede klimaforpliktelser (Andresen & Boasson 2012: 53). Ettersom EU og ulike miljøorganisasjoner var motstandere av de fleksible mekanismene, belyser dette USA sitt gjennomslag i Kyoto.

I 2009 møttes medlemslandene til COP 15 i København. Dette toppmøtet var preget av store uenigheter og frustrasjon, men partene diskuterte mulighetene for å videreføre Kyotoprotokollen, og understrekte viktigheten av felles, men differensiert ansvar (UNFCCC 2009: 1-2). Likevel ble ingen juridisk bindende avtale vedtatt, hverken da eller under det neste møtet i Cancun i 2010 (Andresen & Boasson 2012: 53, 58). Til tross for dette anerkjente partene målet om å ikke overstige global oppvarming med mer enn 2 grader sammenlignet med førindustrielt nivå. Partene hadde i tidsrommet også klart å bli enige om å videreføre Kyotoprotokollen frem til 2020. I Durban i 2011 ble det enighet om at man skulle påbegynne en prosess for å fremforhandle en juridisk bindende avtale som skulle omfatte alle land innen 2015, som skulle gjelde fra 2020 (UNFCCC u.å.).

Den såkalte distribusjonskonflikten påpekes ofte som en av grunnene til at avtalepartene ikke klarer å bli enige i de internasjonale klimaforhandlingene (Falkner 2016). Distribusjonskonflikten omhandler uenighet knyttet til hvem og hvordan man skal fordele forpliktende utslippskutt, under et makstak på samlede utslipp (Falkner 2016). I forkant av klimatoppmøtet i 2015 lette man derfor etter et nytt klimaregime som kunne unngå at distribusjonskonflikten medførte at forhandlingene ikke gikk noen vei.

Under klimatoppmøtet i Paris i 2015 så man et paradigmeskifte gjennom at tilnærmingen i klimaregimet endret seg fra å ha vært ovenfra-og-ned, til å bli nedenfra-og-opp (Geden 2016). Under Parisavtalen skal land sende inn frivillig definerte løfter om utslippskutt (NDC). En viktig mekanisme for å ikke overstige målet om å begrense den globale oppvarmingen til under 2 grader, ligger i avtalens artikkel fire. Ifølge denne mekanismen skal de nasjonale utslippsmålene (NDCene) rapporteres inn hvert femte år, og partene er forventet å øke målsettingene for hver innmelding (United Nations 2015: 4). Dette nye aktørfokuset går bort fra langsiktige klimastabiliseringsmål, og har dermed som ønske å sikre bred deltakelse gjennom å være pragmatisk angående mulighetsrommet til ulike stater i forhandlingsprosessene (Geden 2016). Det har blitt nevnt at aktørfokuset kan bidra til at man forhindrer diplomatisk fastlåste forhandlinger og politisk passivitet, men at det medfører en risiko for økt inkonsekvens mellom snakk, avgjørelser og handling (Geden 2016). I Paris gjennomgikk dermed det internasjonale klimaregimet et skifte fra standardiserte forpliktelser om prosentvise kutt, til

nasjonale mål om utslippskutt. Det er forventet at disse innrettes og defineres ulikt, og ambisjonsnivåene vil variere mellom stater. Fra 2015 ble det opp til hvert enkelt land å utarbeide nasjonale strategier for utslippskutt og sende inn utslippsforpliktelser til FN.

4.2 EUs klimapolitikk

EU er en viktig aktør internasjonalt innen klima, og har de siste årene vist seg å være svært ambisiøs i sine målsettinger og rammeverk. I dette delkapittelet gjennomgås EU sitt klima- og energirammeverk for 2030. Deretter beskrives EU sitt kvotesystem (EU ETS) og Innsatsfordelingsforordningen (EU ESR).

4.2.1 Klima- og energirammeverket for 2030

Fra 90-tallet har EU blitt en ledende aktør innen internasjonale klimaforhandlinger, og implementert en rekke klimapolitiske tiltak og virkemidler. Høsten 2014 ble klima- og energirammeverket til EU for 2030 vedtatt (European Council 2014). Dette rammeverket danner grunnlaget for EU sin innsendelse i forbindelse med COP 21 i Paris, og annonserte at EU gikk inn for «a binding EU target of an at least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990» (European Council 2014: 3). Dette betegnes som et klimamål for hele økonomien, på tvers av sektorer (NDC Registry 2015). I EU sitt klima- og energirammeverk for 2030, ble det presentert at målet på 40 prosent kutt i EU skal oppnås samlet på den mest kostnadseffektive måten, med en 43 prosent reduksjon i EU ETS og en 30 prosent reduksjon i sektorer utenfor ETS innen 2030 sammenlignet med 2005 (European Commission 2020a). Videre skal hvert land få utdelt en nasjonal forpliktelse om utslippskutt for sektorene utenfor kvotesystemet (EU ESR) for perioden. Dette målet vil variere mellom 0-40 prosent kutt, fastsatt etter landenes bruttonasjonalprodukt (BNP) (European Commission 2020b; Utenriksdepartementet 2019: 9). I tillegg satte EU et bindende mål om å øke forbruket av fornybar energi i EU til minst 27 prosent i 2030, samt en indikativ målsetting på minst 27 prosent økt energieffektivisering (European Council 2014: 5).

EU formulerer det slik at fellesmålet om 40 prosent kutt i klimagassutslipp implementeres gjennom EU sitt kvotehandelssystem (EU ETS), EUs Innsatsfordelingsforordning (EU ESR), og utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) (European Commission 2020a).

EU ETS, omtalt på norsk som kvotesystemet, er regulert gjennom kvotedirektivet og dekker hovedsakelig utslipp fra energiintensiv industri, kraftproduksjon og petroleum. Utslipp fra det Norge omtaler som ikke-kvotepliktige sektorer, reguleres gjennom Innsatsfordelingen i EU (EU ESR) og omfatter blant annet utslipp fra transport, jordbruk, avfall, bygg og deler av utslippene fra industri og petroleum. Utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren reguleres gjennom LULUCF-forordningen. EU uttaler at alle sektorer skal bidra til å oppnå målet om 40 prosent kutt (European Commission 2020a).

For å møte energi- og klimamålene for 2030 har EU utviklet et styringssystem med regler for mål og rapportering. Innen utgangen av 2019 ble alle medlemslandene i EU pålagt å utforme en tiårig integrert nasjonal energi- og klimaplan (NECP)⁷ for perioden 2021-2030 (European Commission 2020d). De nasjonale planene skal adressere energieffektivisering, fornybar energi, kutt i klimagassutslipp, forskning og innovasjon. De skal dermed adressere samlet utslipp på tvers av sektorer, strategier for utslippskutt, og en mer fornybar og effektiv energimiks. Eksempelvis har land som Danmark og Tyskland levert inn sine NECPer, og disse inneholder nasjonale målsettinger om klimakutt for hele økonomien (Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities 2019; Germany NECP 2019). Allerede i 2010 fastsatte Tyskland sitt nasjonale mål om minst 55 prosent reduksjon i utslipp innen 2030 sammenlignet med 1990 (Germany NECP 2019: 40). Danmark sin målsetting innebærer en bindende reduksjon av klimagassutslipp på 70 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990 (Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities 2019: 10). Videre er EU-landene forpliktet til å levere et utslippsregnskap hvert år, samt en rapport annet hvert år som skal vise utslippsfremskrivninger, tiltak og virkemidler (European Commission 2020d; Gullberg & Aakre 2018: 13). På denne måten skal EU vite om de ligger an til å nå målene for 2030, eller om tiltak og virkemidler må økes i omfang.

4.2.2 EU ETS

EU ETS betegnes av Europakommisjonen som en hjørnestein i klimapolitikken for å oppnå utslippsreduksjoner på en kostnadseffektiv måte (European Commission 2020c). Om lag 45 prosent av EUs samlede utslipp kommer fra kvotepliktige sektorer. EU håper å kunne innfri Paris-forpliktelsen på 40 prosent samlet kutt i utslipp fra 1990 til 2030 gjennom blant annet

⁷ National energy and climate plans (NECPs).

kjøp og salg av kvoter i kvotesystemet (European Council 2014: 2). Et kvotesystem er et system for handel med klimakvoter. Sektorene og bedriftene som er underlagt et kvotesystem kan kjøpe og selge kvoter etter eget utslippsnivå under et samlet tak i systemet, som skal bidra til å begrense utslipp. De sektorene som er omfattet av EU sitt kvotesystem er olje og gass, luftfart og landbasert industri. Kvotesystemet fungerer etter det såkalte «cap and trade» prinsippet; det settes et tak på hvor mye sektorer som er omfattet av kvotesystemet kan slippe ut, og dette taket reduseres over tid – slik at utslippene også gjør det (European Commission 2020c). Selskaper som er omfattet av kvotesystemet får tildelt «emission allowances», eller kvoter, som de kan handle mellom hverandre etter behov. Hovedpoenget er at hver bedrift som er omfattet av systemet må ha kvoter tilsvarende sitt utslippsnivå (European Commission 2020c). Bedrifter som slipper ut mindre enn de har kvoter til, kan selge kvotene sine til andre eller spare dem til senere. Dermed er kvotehandelen tenkt å sikre fleksibilitet som muliggjør at utslippskuttene skjer der det koster minst i Europa (European Commission 2020c).

Under EUs klima- og energirammeverk for 2030 er det spesifisert et mål om 43 prosent utslippskutt i EU ETS innen 2030 sammenlignet med 2005-nivå (European Council 2014: 5). Kvotesystemet reguleres på EU-nivå (European Commission 2020b). Det er den samlede kvotemengden som avgjør hvilken miljøeffekt kvotesystemet gir. For at kvotesystemet skal få effekt, må derfor det samlede antallet kvoter settes lavere enn utslippene ville vært uten kvotesystemet. En sentral mekanisme for å oppnå utslippskutt i systemet, er dermed den årlige nedjustering av det totale antallet kvoter som utstedes (Innst. 253 S 2017-2018). Fra 2021 vil den årlige reduksjonen av kvotemengder i EU økes ytterligere, slik at samlede utslipp vil gå ned (Meld. St. 13 2014-2015). Fra og med 2021 skal antallet kvoter kuttes med 2,2 prosent årlig (Gullberg & Aakre 2018: 9). Sammenlignet med i 1990 er det tenkt at kvotene som gjøres tilgjengelig for bedrifter i 2050 skal være 86 prosent lavere (Meld. St. 41 2016-2017: 18).

Fleksible mekanismer og kostnadseffektivitet trekkes ofte frem som viktige argumenter for EU sitt kvotesystem. Ettersom systemet baserer seg på kjøp og salg av utslippskvoter mellom virksomheter i EU som omfattes av kvotedirektivet, er tanken at utslippsreduksjonene vil finne sted i sektorer og land hvor det koster minst å redusere utslippene og dermed følger prinsippet om kostnadseffektivitet (European Commission 2020c; Gullberg & Aakre 2015: 10). Som eksempel fikk Norge tildelt klimakvoter til en verdi av 15,6 millioner tonn gjennom kvotesystemet i 2019 (Miljødirektoratet 2020b). Det samlede klimagassutslippet fra sektorer underlagt kvotesystemet var derimot på 24,6 millioner tonn. Dette betyr at norske bedrifter har måttet handle kvoter for å møte sine utslipp. Hvis bedriftene som er underlagt systemet ikke får

tak i nok kvoter til å møte utslippsnivået sitt, blir de bøtelagt (European Commission 2020c). Hovedmålet er at det samlede utslippstaket på europeisk nivå overholdes (Meld. St. 13 2014-2015: 14).

4.2.3 Innsatsfordelingsforordningen, EU ESR

Reguleringen av utslippskutt utenfor EU sitt kvotesystem, foregår gjennom innsatsfordelingen. For 2021-2030 har EU presentert en innsatsfordelingsforordning (EU ESR) som fastsetter mål om utslippskutt for hvert enkelt land på mellom 0 og 40 prosent (European Commission 2020b; Utenriksdepartementet 2019: 9). Målene blir fastsatt ut fra landenes bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger. De statene som har høyest BNP per innbygger, får også de høyeste forpliktelsene (Utenriksdepartementet 2019: 9). Samlet skal alle de nasjonale målene bidra til å levere 30 prosent kutt i sektorene sine utslipp innen 2030 sammenlignet med 2005-nivå (European Commission 2020b). Til forskjell fra kvotesystemet som reguleres på EU-nivå, fungerer Innsatsfordelingsforordningen slik at statene selv er ansvarlige for å utvikle nasjonal politikk og strategier for å begrense utslipp fra sektorene underlagt forordningen (European Commission 2020b). Innsatsfordelingsforordningen inkluderer også at hvert land får utdelt et utslippsbudsjett som skal dekke utslippene i sektorene utenfor kvotesystemet årlig fra 2021-2030 (Regjeringen 2019). Land sanksjoneres hvis utslippene går utover utslippsbudsjettet. Rammeverket skal sikre et felles tak på utslipp under innsatsfordelingen for perioden 2021-2030 (Meld. St. 41 2016-2017: 28).

Videre inneholder innsatsfordelingsforordning for 2021-2030 flere former for fleksibilitet som er ment å bidra til at statene skal kunne oppnå en mer kostnadseffektiv gjennomføring av de nasjonale utslippsmålene for 2030 (European Council 2014: 4). I 2014 presenterte Det europeiske råd tiltak for å styrke allerede eksisterende fleksible mekanismer for EU ESR. Bakgrunnen for dette var et mål om å øke kostnadseffektiviteten og utjevne utslippene per innbygger i EU mot 2030 (Gullberg & Aakre 2015). For første gang ble det åpnet for at noen land kan flytte utslippskutt mellom ETS og ESR (European Commission 2020b). Dette foregår under Innsatsfordelingsforordningen for perioden 2021-2030, hvor et begrenset antall land får tilgang til å konvertere inntil 100 millioner klimakvoter fra det europeiske kvotesystemet til utslippsenheter innenfor innsatsfordelingsforordningen. Flexibiliteten tildeles land som har nasjonale utslippsmål betydelig høyere enn EU, og begrensede muligheter for veldig kostnadseffektive kutt (European Commission 2020b). Utover dette videreførte de den tidligere

fleksibiliteten som har gitt land muligheten til å kjøpe og selge utslippsenheter seg imellom, i tillegg til å kunne lagre overskudd fra tidligere år eller låne fra år som ikke har vært (European Commission 2020b). Landene kan bestemme selv om de vil gjennomføre utslippskutt hjemme, eller om de vil bruke av budsjettet sitt til å finansiere utslippskutt i andre europeiske land (Utenriksdepartementet 2019: 9). Fleksibiliteten kan ikke benyttes utenfor EU, men det er ingen krav om hvor stor del av utslippskuttene som må tas hjemme og i hvilke sektorer (Regjeringen 2019). Fleksibiliteten er regulert innenfor målet om et samlet utslippskutt på 30 prosent.

Oppsummert ønsker EU innen 2030 å oppnå 40 prosent reduksjon av utslipp sammenlignet med 1990-nivå. Det er også denne målsettingen EU har sendt inn som sin innmelding til Parisavtalen. For å nå dette målet, er ytterligere målsettinger definert under klima- og energirammeverket for 2030. I EU ETS skal 43 prosent kuttes innen 2030, sammenlignet med 2005 – blant annet gjennom at færre kvoter gjøres tilgjengelig årlig. Under EU ESR får alle medlemslandene tildelt en nasjonal målsetting mellom 0 og 40 prosent utslippskutt, basert på statene sin BNP per innbygger. Videre er EU sine medlemsland forpliktet av en målsetting om energieffektivisering, og et mål om økt andel forbruk av fornybar energi. Medlemslandene er pliktige til å utforme en NECP innen 2019, som skal si hvordan statene planlegger å nå disse målene i tråd med klima- og energirammeverket for 2030.

4.3 Norsk klimapolitikk

Norge var raskt ute med å følge opp FN-rapporten «Vår felles framtid» fra 1987. Med Gro Harlem Brundtland som leder for FN-kommisjonen for miljø og utvikling, hadde Norge en lederrolle i den tidlige fasen av internasjonale klimaprosesser (Andresen & Boasson 2008: 81). I 1989 lanserte Brundtland II-regjeringen stortingsmeldingen *Miljø og utvikling*, hvor de la fram et konkret utslippsmål som innebar at Norge skulle stabilisere sine CO₂-utslipp innen 2000 til samme nivå som i 1989 (Meld. St. 46 1988-1989). Denne stortingsmeldingen kan omtales som Norges første stortingsmelding om klima. Den presenterte landets oppfølging av verdenskommisjonens rapport, og inneholdt en gjennomgang av de globale hovedutfordringene for klima og miljø, Norges miljøsituasjon, internasjonalt samarbeid, nasjonale mål og tiltak, samt en egen del som het «Nærmere om virkemidler, de enkelte sektorene m.v.» (Meld. St. 46 1988-1989). Her fikk blant annet samferdsel, energipolitiske utfordringer, industri, landbruk og

fiskeri egne kapitler. Videre var en av hovedkonklusjonene fra FN-rapporten definerende for norsk klimapolitikk; nemlig at økonomisk vekst og klimatiltak er forenelig (United Nations 1987; Tellmann 2012).

I debatten som oppstod i etterkant av stortingsmeldingen i 1989, ble det raskt tydelig at det var uenigheter på Stortinget og i byråkratiet knyttet til det norske ambisjonsnivået og valg av virkemidler i klimapolitikken. Ønsket om å integrere klimapolitikken i den økonomiske politikken stod sterkt, og både Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Finansdepartementet argumenterte for at stabiliseringsmålet Norge satt seg i 1989 var både dyrt og spesielt ugunstig for Norges petroleumsnæring (Asdal 2014: 2119; Tellmann 2012: 741-742). Videre påpekte Norges Bank overfor Finansdepartementet at dersom man lyktes med internasjonale avtaler om bruk av fossile brensler, ville dette få konsekvenser for etterspørselen av olje (Asdal 2011: 187). En forståelse begynte å etablere seg i forvaltningen og politiske miljøer om at det kunne komme til å bli en konflikt mellom norske interesser knyttet til sterk økonomisk vekst, økt oljeproduksjon og oljeinntekter, versus avgift på fossile brensler og en internasjonal avtale (Asdal 2011: 188). Aktørene ønsket derfor å ta i bruk markedet. Blant de politiske partiene var Høyre og Arbeiderpartiet pådrivere for at markedsmekanismer skulle være det viktigste klimapolitiske instrumentet, mens de mindre partiene ønsket mer politisk regulering. Det ble tverrpolitisk enighet om å ta i bruk skatter og avgifter, noe som kan omtales som et politisk kompromiss som kombinerte markedsmekanismer og politisk regulering (Tellmann 2012: 736-737). SSB og Finansdepartementet anbefalte også skatter og avgifter som de mest attraktive virkemidlene. Disse ble dermed raskt definert som de mest legitime virkemidlene i norske klimapolitiske beslutningsprosesser (Tellmann 2012).

I 1990 gikk Stortinget inn for å ilegge transport- og petroleumsvirksomheten en CO₂-avgift. Beslutningen ble tatt såpass raskt at industrien visstnok ikke rakk å protestere (Andresen & Boasson 2008: 81). Tiltaket var ambisiøst og målrettet mot å kutte utslipp hjemme. Prognoser sa at utslippene ville øke dramatisk frem mot frem mot 2000 hvis det ikke ble lansert ytterligere tiltak. Protestene var høylytte, og kostnadseffektivitet var det største motargumentet blant sterke krefter i politikken, forvaltningen og næringslivet (Andresen & Boasson 2008: 81). Likevel ble CO₂-avgiften vedtatt.

Norske myndigheter ønsket å kombinere ambisiøs klimapolitikk med økonomisk vekst slik FN-rapporten åpnet for. I 1991 ble en interdepartemental klimautredning offentliggjort. I den ble kostnadseffektivitet foreslått som styrende prinsipp for ethvert valg av klimapolitiske virkemidler (Andersen 2017: 398). Den kostnadseffektive tilnærmingen anser

klimautfordringene som globale, og mener derfor at utslippskutt ikke bør begrenses innenfor landegrenser, men gjennomføres der kuttene gir minst mulig kostnader (Andersen 2017: 398). Den interdepartementale rapporten spesifiserte at norske klimapolitiske strategier burde være kostnadseffektive på tvers av land, i betydningen at man bidrar til gjennomføring av utslippskutt i utlandet hvis det er billigere enn å ta dem innenfor egne landegrenser. Dermed ble global kostnadseffektivitet gullstandarden (Asdal 2014: 2118). I 1992 ble stabiliseringsmålet til Brundtland II-regjeringen forkastet, og kostnadseffektivitet hadde offisielt etablert seg som rådende prinsipp i norsk klimapolitikk (Asdal 2014: 2118).

I opptakten til Kyotoprotokollen jobbet Norge aktivt for at avtalen skulle inneholde fleksible mekanismer som ga rom for kostnadseffektive klimatiltak (Tellmann 2012). Dette fikk gjennomslag, til tross for at Kyotoprotokollen forpliktet avtalepartene til å gjøre en «vesentlig del» av utslippsreduksjonene nasjonalt (Gullberg & Aakre 2015). I 1998 presenterte Bondevik I-regjeringen Stortingsmelding 29 (1997-1998) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*. Meldingen forklarte at Norge skulle bidra til et kutt på 5 prosent klimagassutslipp sammen med andre Annex I land, noe som i praksis betød at Norge ikke kunne øke utslippene sine med mer enn 1 prosent sammenlignet med 1990 i perioden 2008-2012 (Meld. St. 29 1997-1998). CO₂-avgiften ble omtalt som hovedvirkemiddelet for å kutte utslipp nasjonalt. For å oppfylle Kyotoprotokollen ble fleksible mekanismer gjennom global kvotehandel, Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring presentert som «supplement til nasjonale tiltak» (seksjon 5.2.10). Kostnadseffektivitet var helt sentralt for valg av virkemidler. I kapittel fem «Klimapolitiske virkemidler for å oppfylle Kyotoprotokollen» fikk alle relevante sektorer hvert sitt delkapittel.

I 2000 hadde Jens Stoltenberg og Arbeiderpartiet tatt over regjeringsmakten. Året etter lanserte Stoltenberg I-regjeringen Stortingsmelding 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*. Denne meldingen presenterte en strategi for det videre arbeidet med Norges forpliktelser under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen (Meld. St. 54 2000-2001: 23). Meldingen inkluderte blant annet følgende formulering: «I denne meldingen legges det frem en samlet virkemiddelpakke som vil bidra til å få utløst betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt innenfor en akseptabel kostnadsramme» (Meld. St. 54 2000-2001: 21). Likevel het det i stortingsmeldingen at: «Det er lite hensiktsmessig å tallfeste hvor mye som skal tas nasjonalt. Det er knyttet betydelig usikkerhet til hvilke tiltak som vil utløses innenfor et såpass langt tidsspenn som i perioden frem til 2012» (Meld. St. 54 2000-2001: 32). Regjeringen foreslo å etablere et kvotesystem for «å sikre at Norge kan oppfylle utslippsforpliktelsen i

Kyotoprotokollen fra 2008 til 2012» (Meld. St. 54 2000-2001: 5). Meldingen la opp til å fortsette bruken av fleksible mekanismer som Den grønne utviklingsmekanismen, og understrekte at de viktigste virkemidlene for kutt hjemme var CO₂-avgiften, reguleringer etter forurensningsloven, avtaler med industrien, et kvotesystem på sikt, samt forskning og teknologiutvikling (Meld. St. 54 2000-2001: 6-11). Under kapittel 7.4 «Sektorspesifikke virkemidler» presenterte regjeringen egne delkapitler som gjennomgikk mulige tiltak for petroleum-, energi- og industrisektoren. Et eksempel var delkapittelet: «7.4.4.4 Mulighet for ytterligere utslippsreduksjoner» i petroleumssektoren.

Bondevik II-regjeringen tok over makten i 2001 og lanserte året etter en tilleggsmelding til Stoltenberg I-regjeringen sin klimamelding (Meld. St. 15 2001-2002). Den sluttet seg til hovedtrekkene i den forrige klimameldingen (Meld. St. 54 2000-2001), men mente at «det er behov for å gjøre klimapolitikken mer offensiv» (Meld. St. 15 2001-2002: 2). Videre arbeidet regjeringen fortsatt for å få på plass et nasjonalt kvotesystem, og viet et helt kapittel til en gjennomgang av sektorvise tiltak og virkemidler som skulle iverksettes før 2005 (Meld. St. 15 2001-2002: 38). I dette kapittelet var det egne delkapitler for sektorene avfall, energi, industri, petroleum og transport.

Etter stortingsvalget i 2005 kom Stoltenberg til makten igjen med en flertallsregjering. I 2007 lanserte den rød-grønne regjeringen Stortingsmelding 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*. I denne meldingen ble det klart at Norge som første land i verden fikk et mål om å være karbonnøytrale innen 2050. Dermed posisjonerte Norge seg nok en gang som ambisiøse i klimapolitikken (Boasson & Lahn 2017). Videre annonserte de at norske utslipp skulle reduseres med 30 prosent innen 2020, og Kyotoprotokollen skulle overoppfylles med 10 prosent innen 2012 (Meld. St. 34 2006-2007). Videre så man et skifte i denne klimameldingen, fra tankegangen om tallfesting av utslipp hjemme versus ute:

Basert på Statens forurensningstilsyns tiltaksanalyse, de sektorvise klimahandlingsplanene samt eksisterende virkemidler mener regjeringen at det er realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13–16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer i tilfelle at om lag halvparten og opp mot to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjon tas nasjonalt (Meld. St. 54 2006-2007: 37).

Det ble videre presentert at Norge hadde vedtatt å bli en del av EU sitt kvotesystem fra 2008 (EU ETS). Regjeringen la også frem sektorvise klimahandlingsplaner for å nå Norges klimamål. Det ble konstatert at virkemidler og tiltak skulle være kostnads- og styringseffektive,

og basere seg på prinsippet om at forurenser betaler (Meld. St. 54 2006-2007: 36). Meldingen presenterte det som omtales som tre sektorovergrepene virkemidler i Norge: kvotesystemet, avgifter og forurensningsloven (Meld. St. 54 2006-2007: 46). Videre fikk petroleum og energi et eget kapittel, hvor CO₂-avgiften og kvotesystemet ble omtalt som viktigste virkemiddel, samt at man benyttet petroleumsloven til å begrense utslipp og innføre et generelt forbud mot fakling⁸ (Meld. St. 54 2006-2007: 67). For å oppnå overoppfyllelsen av Kyotoprotokollen ble planen sterkt basert på kjøp av kvoter internasjonalt, og lite utslippsreduksjoner innenlands (Boasson & Lahn 2017: 193-194).

I behandlingen av stortingsmeldingen gikk flertallsregjeringen til Stoltenberg i dialog med alle opposisjonspartiene på Stortinget, unntatt FrP, for å utforme et bredt klimaforlik. Målet med klimaforliket var å skape et bredt politisk flertall som ville bestå på lang sikt, fordi man la til grunn at utslippsreducerende tiltak først og fremst gir resultater på senere tidspunkt (Gullberg & Aakre 2015). Hvorvidt utslippskuttene skal tas *hjemme* eller *ute* har vært en pågående debatt i norsk klimapolitikk. SV, Venstre og KrF hadde programfestet på samme tid som klimaforliket ble forhandlet frem, at minst halvparten av utslippsreduksjonene i den første Kyoto-perioden (2008-2012) skulle gjøres hjemme (Gullberg & Aakre 2015). Arbeiderpartiet, Høyre og FrP argumenterte på sin side for å gjøre utslippskuttene ute, og begrunnet dette med hensyn til kostnadseffektivitet. Etter press fra de mindre partiene på Stortinget under forhandlingene tilknyttet klimaforliket i 2008, ble det likevel parlamentarisk enighet (uten FrP) om at to tredeler av utslippskuttene skulle tas i Norge (Andersen 2017: 292).

Den rød-grønne regjeringen til Stoltenberg ble gjenvalgt i 2009, og presenterte i 2012 Stortingsmelding 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*. Den omtalte det overordnede målet for norsk klimapolitikk som «langsiktig omstilling av Norge til et lavutslippssamfunn» (Meld. St. 21 2011-2012: 8). Det stod blant annet:

Klimamålene slik de er nedfelt i klimaforliket står fast. Regjeringen foreslår å forsterke virkemiddelbruken i den nasjonale klimapolitikken. Vår klimapolitikk skal være blant de mest ambisiøse i verden. Vårt mål er at Norge mot midten av dette århundre skal bli et lavutslippssamfunn. Dette innebærer en omstilling der vi blant annet skal produsere mer fornybar energi, fase den inn på områder som i dag har fossil energibruk og bruke energien mer effektivt (...) En slik omstilling innebærer også at vi må være innstilt på å

⁸ Fakling er «etterbrenning for å bli kvitt overskudd av gass og olje ved petroleumsutvinning, raffinering, petrokjemiskindustri» (SSB u.å.). Ved å innføre generelt forbud mot fakling fikk man dermed ned klimagassutslipp.

gjennomføre nasjonale klimatiltak som er dyrere enn tiltak i utlandet (Meld. St. 21 2011-2012: 10).

Et annet satsningsområde for regjeringen var at de ønsket å øke bruken av kraft fra land «Regjeringen har som mål at den sørlige delen av Utsirahøyden skal forsynes med kraft fra land» (Meld. St. 21 2011-2012: 11). Det var gjort flere funn av petroleum på Utsirahøyden, og tanken var at kraft fra land til de utbygde feltene som ble lokalisert der ville senke utslippene. Dette skulle videre blant annet oppnås gjennom å «Øke CO₂-avgiften med 200 kroner per tonn CO₂ for petroleumsvirksomheten» (Meld. St. 21 2011-2012: 11). Underveis i stortingsbehandlingen av meldingen ble det tydelig at det hadde oppstått usikkerhet knyttet til vage formuleringer angående hvorvidt to tredeler utslippskutt skulle tas hjemme eller ikke (Boasson & Lahn 2017). I forkant av offentliggjøringen av stortingsmeldingen hadde interne dokumenter fra en høringsrunde blitt lekket til pressen (Andersen 2017: 409). Disse fikk bred nyhetsdekning og viste at Finansdepartementet hadde fremmet et forslag om å gå bort fra kravet om to tredeler utslippskutt nasjonalt (Glomnes & Gillesvik 2011). Til tross for dette ledet behandlingen av klimameldingen til at Stortinget kom til enighet om at det nasjonale kravet skulle videreføres likevel (Andersen 2017: 292). Prosessene i forbindelse med klimameldingene under Stoltenberg II-regjeringen, har blitt kritisert for å aldri skissere en konkret plan for gjennomføring og måloppnåelse av det som ble presentert (Boasson & Lahn 2017).

I 2013 ble det borgerlig flertall, og Erna Solberg dannet regjering med Høyre og FrP. I perioden som fulgte, skulle de internasjonale klimaforhandlingene lede til enighet om et regime som skulle ta over for det globale klimasamarbeidet fra Kyoto. I opptakten til COP21 og Parisavtalen, lette norske politikere og byråkrater etter en foretrukken løsning for Norge (Christensen 2018). Frem til Parisavtalen hadde Norge benyttet seg av de globale kvotemarkedene (i tillegg til det europeiske), men det var usikkert hvorvidt disse skulle videreføres i Parisavtalen. Blant norske byråkrater og politikere var dermed fleksibilitet for å sikre Norge kostnadseffektivitet i klimapolitikken, for alvor på agendaen. Den norske løsningen ble lansert med Stortingsmelding 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Her presenterte Solberg-regjeringen at:

Regjeringen vil i første kvartal 2015 sende inn en selvstendig, indikativ forpliktelse til FNs klimakonvensjon med følgende elementer: 1) Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. 2) Norge vil gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av

klimaforpliktelsen sammen med EU, med et klimamål på minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990-nivået (Meld. St. 13 2014-2015: 6).

Med dette annonserte regjeringen at de ville arbeide for en felles oppfyllelse med EU av Parisforpliktelsen. Videre ble det vektlagt at:

Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 være Norges indikative forpliktelse. Målet er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskriving av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen (Meld. St. 13 2014-2015: 6).

Regjeringen annonserte at de ville benytte seg av den nyeste fleksibilitetsmekanismen som lå i EU sitt rammeverk «på lik linje med EU-land» (Meld. St. 13 2014-2015: 6). Denne nye mekanismen gir mulighet til å godskrive utslipp fra sektorene utenfor kvotesystemet ved å kjøpe kvoter i EU sitt kvotesystem. Christensen (2017, 2018) fant at mye tydet på at regjeringen fryktet man ville miste muligheten til global kostnadseffektivitet gjennom de internasjonale fleksible mekanismene under Kyoto, og anså dermed felles oppfyllelse med EU som et godt alternativ. EU-løsningen ble ansett som en videreføring av den fleksibiliteten og kostnadseffektiviteten man hadde hatt i klimapolitikken, til tross for at det gikk fra internasjonal fleksibilitet til et europeisk rammeverk (Christensen 2018). Gjennom felles oppfyllelse av Parismålet med EU, ble norsk klimapolitikk tettere knyttet til de europeiske omgivelsene.

4.3.1 Norge og EU

Norge er ikke medlem av EU, men under EØS-avtalen er landet forpliktet til å adoptere mye av EU sin klima- og energipolitikk (NOU 2012: 564). I forkant av, og under forhandlingene i Kyoto, var Norge og EU forkjempere for ulike strategier og tiltak for utslippskutt. Mens Norge sammen med USA ønsket fleksible mekanismer og kvotehandel, var EU mer skeptisk (NOU 2012: 565). Dette endret seg mot slutten av 90-tallet og EU vokste frem som en forløper i kvotepolitikken. Norges politikk på området lignet gradvis mer på EU sin (Sæverud & Wettestad 2006). I 2008 ble EUs kvotesystem vurdert som EØS-relevant og innlemmet i Norges avtale med EU. I etterkant har kjøp og salg av kvoter gjennom EUs kvotesystem, blitt omtalt som et av Norges viktigste verktøy for å kutte klimagassutslipp (Meld. St. 13 2014-2015: 12). På samme tid som Norge adopterte kvotedirektivet, ble Innsatsfordelingen vurdert til å ikke

være EØS-relevant. Norge ble dermed ikke en del av Innsatsfordelingen, ettersom det ikke har vært vanlig å forplikte seg til et EU-direktiv uten å måtte det (Christensen 2017). Dette synet endret seg i forbindelse med opptakten til Parisavtalen.

I forkant av Parisavtalen, arbeidet Norge for å finne en løsning som skulle passe for landet. Regjeringen fryktet at det endrede klimaregimet som var varslet i forkant av Paris, skulle være mindre kostnadseffektivt på grunn av færre fleksible mekanismer enn tidligere (Christensen 2018). Resultatet ble en felles gjennomføring av klimamålet for 2030 sammen med EU (Christensen 2018; Meld. St. 13 2014-2015). Dette betyr at Norge skal samarbeide med EU om å redusere utslipp med minst 40 prosent fra 1990 til 2030. Fra 1. januar 2021 er dermed Norge forpliktet til å samarbeide med EU om å redusere utslipp av klimagasser som ikke bare omfattes av kvotesystemet (Utenriksdepartementet 2019: 7). Samarbeidet gjør at flere EU-regelverk vil gjelde for Norge; både Innsatsfordelingsforordningen (EU ESR), bokføring av utslipp og opptak i skog og annen arealbruk (LULUCF), samt regler for måling og rapportering av utslipp og opptak av klimagasser. Som en del av EU sin Innsatsfordelingsforordning for 2021-2030 får Norge mulighet til å ta del i fleksible mekanismer som skal utvikles av EU utenfor EU ETS, altså for ikke-kvotepiktig sektor (Boasson & Lahn 2017: 195). Utover dette ble Norge også pålagt økte rapporteringskrav fra EU, samt økt kontroll av etterlevelse av egne utslippsreduksjoner.

Innsatsfordelingsforordningen innebærer en fastsettelse av et norsk utslippsbudsjett som skal dekke utslipp fra sektorene i EU ESR årlig fra 2021-2030 (Regjeringen 2019). Norge vil få sanksjoner fra EU hvis utslippsbudsjettene overstiges. Fremgangen mot 2030 vil årlig evalueres av EU, og Europakommisjonen foreslo at selve oppfyllelsen av utslippsforpliktelsen kunne kontrolleres gjennom to generaloppgjør i 2027 og 2032 (Gullberg & Aakre 2018). En av sanksjonsmekanismene fungerer på den måten at dersom Norge ikke leverer tiltak som gir samsvar mellom egne utslipp og antall innleverte utslippsenheter, vil landet måtte levere inn de enhetene som mangler – multiplisert med en faktor på 1.08, det påfølgende året (Gullberg & Aakre 2018). Forskjellen mellom Norges utslippsbudsjett og forventede utslipp er anslått til å ligge på omlag 30 millioner tonn CO₂-ekvivalenter for perioden 2021-2030 sett under ett (Meld. St. 41 2016-2017: 5). Dette er et usikkert anslag. Ifølge regelverket som lå til grunn i 2016 ble det antatt at Norge ville få adgang til å bruke 5,5-11 millioner utslippsenheter fra EU ETS til å dekke utslippsbudsjettet (Meld. St. 41 2016-2017: 5-6). Hvis regjeringen benytter seg av denne fleksibiliteten, vil det gjenstående behovet for utslippskutt ligge på mellom 20-25 millioner tonn.

En av de nye fleksible mekanismene som Norge får tilgang til er muligheten til å overføre kvoter fra ETS til å dekke utslipp i sektorene omfattet av Innsatsfordelingsforordningen (European Commission 2020b). Norge kan per år maksimalt benytte seg av klimakvoter fra ETS som tilsvarer 2 prosent av landets 2005-utslipp fra sektorene i ESR (European Commission 2020b). Kostnaden ved å benytte seg av denne fleksibiliteten blir tapte inntekter gjennom at man ikke kan auksjonere bort ubrukte kvoter i ETS til andre land i Europa, og/eller må kjøpe ekstra kvoter for å dekke egne utslipp fra kvotepliktige sektorer. I forbindelse med regjeringens lansering av Norges felles utslippsforpliktelse med EU, presenterte de at hvis det ble enighet om en avtale med EU «vil Norge benytte seg av fleksibiliteten på lik linje med EU-land» (Meld. St. 13 2014-2015: 6).

Mer spesifikt får Norge gjennom felles oppfyllelse med EU et mål om å redusere utslippene som omfattes av innsatsfordelingen med 40 prosent i 2030 sammenlignet med 2005 (Regjeringen 2019). Da Stortingsmelding 41 (2016-2017) ble utgitt, var det fortsatt ikke klart hva slags tilknytningsavtale Norge skulle ha med EU. Norge var dermed ikke forpliktet til å følge alt fra EU sitt klima- og energirammeverk for 2030. Dette gjaldt for eksempel målsettingene for energieffektivisering og økt forbruk av fornybar energi. Det var heller ikke avtalt hvorvidt Norge var forpliktet til å sende inn en integrert nasjonal energi- og klimaplan (NECP) innen utgangen av 2019, slik medlemslandene i EU var pålagt. I tiden etter Stortingsmelding 41 (2016-2017) har det blitt bestemt at innsatsfordelingen og de øvrige reglene som er relevante for en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030, skal holdes utenfor EØS-avtalens hoveddel og vedlegg, og er i stedet blitt innlemmet som en del av EØS-avtalens Protokoll 31. Denne protokollen omhandler samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter «der det i utgangspunktet ikke foreligger noen rettslig forpliktelse til å samarbeide innenfor rammen av EØS-avtalen» (Meld. St. 5 2012-2013: 41). Å innlemme avtalen som en del av Protokoll 31 forplikter ikke Norge til fremtidig samarbeid, men vil kun gjelde for det innholdet og tidsrommet som er avtalt (Regjeringen 2019). Som påpekt i innstillingen til Stortinget vil «dette regelverket danne et viktig grunnlag for norsk klimapolitikk fremover» (Innst. 253 S 2017-2018).

Oppsummering

Norsk klimapolitikk har balansert mellom ønsket om å være ambisiøs i klimapolitikken, og å sikre økonomisk vekst. Siden Brundtland-rapporten ble lansert i 1987 har norsk klimapolitikk blitt påvirket av sin internasjonale kontekst. Klimapolitikken har i økende grad blitt tettere

knyttet til EU. Norske klimameldinger har tradisjonelt gjennomgått alle sektorer med betydelig utslipp i Norge, presentert klimamål, virkemidler og tiltak regjeringer ønsker å arbeide for i perioden. Under Stoltenberg II-regjeringen søkte klimaforlikene å sikre tverrpolitisk enighet om en politikk som ble betegnet som langsiktig. Fra 2008 ble Norge del av EU sitt kvotesystem, og klimameldingene fortsatte å diskutere utslipp fra alle sektorene. Med Solberg-regjeringen ble norsk klimapolitikk sterkere tilknyttet EU enn noen gang tidligere. I neste kapittel gjennomgås de som kan betegnes som de mest sentrale aktørene i beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017).

5. Aktørene

I denne delen presenterer jeg de ulike aktørene som har vært relevante for beslutningsprosessen som studeres. Stortingsmeldinger kommer enten på bestilling fra Stortinget, eller som initiativ fra regjeringen hvis de vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak. Det er regjeringen og statsforvaltningen som hovedsakelig er involvert i arbeidet med utformingen av stortingsmeldinger. Forvaltningen bidrar i prosesser tilknyttet utarbeidelse av politiske beslutninger som iverksettes av den politiske ledelsen (Asdal 2011:12). Vitenskapelig kunnskap er sentralt i politikktutforming, og forvaltningen har en viktig rolle i produksjonen og innsamlingen av denne kunnskapen (Asdal 2011: 12). Forvaltningen utarbeider sin leveranse basert på de rammene de får av politisk ledelse, og kan sies å representere den faglige forankringen i prosessen. Etter utkast av stortingsmeldinger er ferdig utarbeidet av forvaltning og regjering, sendes den til behandling på Stortinget.

5.1 Politiske partier: klima- og EU-syn

Norge er et representativt demokrati med et parlamentarisk flerpartisystem. Etersom regjeringer trenger flertall på Stortinget for å få gjennomslag for sin politikk, har koalisjonsregjeringer vært vanlig i det norske systemet (Boasson & Jevnaker 2019). Som et relativt nytt stridsspørsmål i norsk politikk, har miljøvern og klima lagt seg langs de allerede etablerte partipolitiske skillelinjene (Tjernshaugen, Aardal & Gullberg 2011). Måten de politiske partiene inkluderer ulike tematikk i sine partiprogrammer, forventes å reflektere deres ideologiske bakgrunn (Båtstrand 2015). Siden 2001 har alle regjeringer vært avhengig av støtte fra de mindre partiene på Stortinget, noe som har medført allianser med partier som ønsker nasjonale tiltak for å kutte utslipp hjemme. Det er naturlig å anta at dette har bidratt til større nasjonal handling på området (Boasson & Jevnaker 2019). Som tidligere nevnt har Høyre og Arbeiderpartiet tradisjonelt stått for en kostnadseffektiv linje i klimapolitikken, med fokus på markedsmekanismer. De mindre partiene, som Venstre og Sosialistisk Venstreparti (SV), har argumentert i større grad for nasjonale tiltak og omstilling (Boasson & Jevnaker 2019). Videre har alle partiene bortsett fra Fremskrittspartiet (FrP), lagt føre-var-prinsippet til grunn i partiprogrammene sine kapittel om klimapolitikk (Gullberg 2009). FrP har som eneste parti på Stortinget stilt spørsmålsteget ved hvorvidt klimaendringene er menneskeskapte

(Fremskrittspartiet 2005: 36). Likevel har alle partiene gått med på å benytte kvotekjøp i utlandet for å kutte utslipp (Innst. 390 S 2011-2012). Dette er et eksempel på hvordan den nasjonale klimapolitikken ofte preges av kompromisser mellom hvorvidt utslippskutt skal gjøres *hjemme* eller *ute*.

5.1.1 Regjeringspartiene: Høyre og FrP

Erna Solbergs regjering (2013-) ble utnevnt i statsråd 16. oktober 2013, og beholdt makten i stortingsvalget høsten 2017. Frem til 2018 var regjeringen Solberg en mindretallsregjering bestående av Høyre og FrP. Begge partiene tilhører høyresiden av norsk politikk. I stortingsperioden 2013-2017 hadde Høyre 48 representanter på Stortinget, mens FrP hadde 29. Ideologisk har begge partiene tillit til enkeltindividet og mener dette bør gjenspeiles i styringen av samfunnet. Politikken partiene har ført i regjering har dermed basert seg på at eventuelle statlige reguleringer i klimapolitikken ikke skal gå på bekostning av økonomisk vekst (Høyre 2013; Fremskrittspartiet 2013).

Høyre har fra starten hatt troen på at det er mulig å kombinere klimahensyn og økonomisk vekst (Tellmann 2012: 736-737). Fra tidlig har partiet vært pådriver for en kostnadseffektiv klimapolitikk, og har i hovedsak vektlagt å ta utslippskutt *ute* (Gullberg & Aakre 2015: 7), gjennom å benytte fleksible mekanismer fra klimapolitiske rammeverk Norge har vært underlagt. Allerede i 1993 fremmet Høyre omsettelige kvoter som klimatiltak (Høyre 1993: 13). Videre har de vektlagt at de ønsker at Norge skal være pådriver for internasjonalt forpliktende utslippsavtaler (Høyre 2013: 57). Høyres standpunkt og ideologiske innretning, har ikke hindret partiet i å fremme politikk som baserer seg på statlig regulering i tråd med prinsippet om at forurensere betaler, som for eksempel skatter og avgifter (Høyre 2013: 57).

FrP ble opprinnelig opprettet som et protestparti mot skatter, avgifter og offentlige inngrep. I klimasaken har partiet som tidligere nevnt vært alene på Stortinget om å betvile hvorvidt klimaendringene er menneskeskapte eller om de skyldes naturlige variasjoner i atmosfæren (Fremskrittspartiet 2013: 26). Partiet forutsetter at eventuelle internasjonale og nasjonale klimatiltak gjennomføres på en kostnadseffektiv måte (Fremskrittspartiet 2013: 26). Videre ønsker de ikke at skatter, avgifter og utgifter skal økes for innbyggere og bedrifter som en del av klimapolitikken. I 2013 gikk partiet inn for at «dagens CO₂-målsetting om et absolutt tak for nasjonale utslipp, må erstattes med et mål om gradvis reduksjon i CO₂-nivået innenfor ulike

næringer» (Fremskrittspartiet 2013: 27). FrP tar forbehold om at et CO₂-kvotesystem må være integrert med EU, og dermed sikre likebehandling for norsk næringsliv (2013: 23). Partiet var som eneste parti på Stortinget motstander av at Norge skulle signere Kyotoprotokollen (Gullberg 2009).

I spørsmålet om EU-tilknytning er Høyre for fullt medlemskap i EU, men så lenge det ikke er flertall for dette i befolkningen vil partiet «arbeide for en mer aktiv europapolitikk» (Høyre 2013: 94). Høyre ønsker ambisiøse mål for europeiske utslippsreduksjoner, og at Norge bør oppfylle hoveddelen av klimaforpliktelsene sine gjennom tiltak i EUs kvotesystem eller hjemme (Høyre 2013: 57). EU ansees som en viktig premissleverandør for norsk klimapolitikk. FrP ønsker på sin side å arbeide for en tettere tilknytning mellom Norge og Europa, og å søke overnasjonale løsninger på spørsmål relatert til frihandel, konkurranseregler og menneskelig frihet – blant annet innen miljøpolitikk (Fremskrittspartiet 2013: 34).

5.1.2 Støttepartiene: Venstre og KrF

Som en mindretallsregjering trengte Høyre og FrP parlamentarisk støtte fra Kristelig folkeparti (KrF) og Venstre for å få gjennomslag for politikken sin. I samarbeidsavtalen mellom de fire partiene står det at de ønsker å styrke klimaforliket (Venstre 2013a: 2). Klimapolitikk har ofte vært en av sakene som har ledet til uenigheter og konflikt mellom de fire partiene, der Venstre og KrF har vært mer ambisiøse enn regjeringspartiene. Et kjent eksempel på dette er saken om hvorvidt det skal tillates oljeutvinning utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja (Aftenposten 2013). Dette kjempet KrF og spesielt Venstre for at ikke skulle gjennomføres i daværende stortingsperiode.

Etter valget i 2013 hadde Venstre 9 representanter på Stortinget, mens KrF hadde 10. Venstre omtales gjerne som et sosialliberalistisk parti, og kan dermed betegnes som relativt likt Høyre i næringspolitikken. Venstre og KrF åpner for at offentlige inngrep ofte kan være til samfunnets beste (Venstre 2013b; Kristelig folkeparti 2013). Her skiller de to partiene seg fra regjeringspartiene, og dette ser man også i klimapolitikken. Venstre og KrF ønsker i større grad enn regjeringspartiene at nasjonale virkemidler skal anvendes i klimapolitikken. Til tross for at KrF og Venstre har et noe ulikt ideologisk utgangspunkt, har de ofte stått på linje i klimapolitikken (Kristelig folkeparti 2013; Venstre 2013b).

Begge partiene ønsker at Norge skal være pådriver for internasjonale klimaavtaler. Venstre legger FNs anbefalinger for rike land til grunn, og programfestet i 2013 at de ønsker at Norge skal ha som mål å kutte utslipp med 40 prosent innen 2020 sammenlignet med 1990 (Venstre 2013b: 22). De vektlegger at omstilling er viktig for å være konkurransedyktig i et nullutslippssamfunn (Venstre 2013b: 24). Hverken Venstre eller KrF er motstander av kostnadseffektive løsninger, men understreker at Norge trenger en grønn omstilling nasjonalt og ikke kan «kjøpe seg fri fra betydelige innenlandske klimatiltak» (Kristelig folkeparti 2013: 59; Venstre 2013b: 24). KrF «står fast på klimaforlikets mål om å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser med 30 prosent innen 2020 sammenlignet med 1990, og at to tredjedeler av utslippsreduksjonene skal tas nasjonalt» (Kristelig folkeparti 2013: 59). Venstre påpeker at norske bidrag til kutt i internasjonale klimagassutslipp skal komme i tillegg til, ikke istedenfor, nasjonale utslippskutt (2013b: 25). Videre ønsker Venstre å øke CO₂-avgiften (Venstre 2013b: 22).

Både Venstre og KrF har programfestet at de ønsker seg en klimalov (Venstre 2013b: 22; Kristelig folkeparti 2013: 60). Videre har de også uttrykt skepsis til bruk av de internasjonale fleksible mekanismene som var tilgjengelig under Kyoto-protokollen, spesielt Den grønne utviklingsmekanismen (Venstre 2013b: 22; Kristelig folkeparti 2013: 111). KrF går så langt som å si at utstrakt bruk av denne mekanismen bidrar til å undergrave legitimiteten og effektiviteten til kvotesystemet (Kristelig folkeparti 2013: 111), mens Venstre ønsker seg en evaluering av ordningen (Venstre 2013b: 26). Et mindre skille mellom partiene kan ses ved at Venstre ønsker en sterkere tilknytning til EU, og spesielt et tettere samarbeid om klima- og miljøpolitikk (Venstre 2013b: 98). KrF på sin side mener det er viktig «å følge aktivt opp nye samarbeidsinitiativ i EU» som er i tråd med norske interesser og prioriteringer (Kristelig folkeparti 2013: 114).

5.2 Sentralforvaltningen

Politikernes oppgave er å avgjøre hvilke verdier som skal prioriteres og løse eventuelle institusjonelle konflikter, mens departementenes ansvar er å sørge for det faglige grunnlaget som ligger til grunn for de politiske beslutningene (Boasson 2015: 39). Der de politiske partiene har ulike syn på hvordan man skal utforme den nasjonale klimapolitikken, preges forvaltningen heller av sektorinteresser og faglig uenighet.

Hovedmodellen for organiseringen av EU- og EØS-saker i forvaltningen har gått ut på å legge disse til allerede eksisterende avdelinger i departementene (Christensen 2010: 209). Departementene får dermed tildelt saker som foregår i krysningen mellom EU/EØS og sitt fagområde, til sine relevante avdelinger. Utenriksdepartementet er tillagt et generelt samordningsansvar i EU/EØS-saker, og presenterer regjeringens arbeidsprogram som følger opp regjeringens strategi for samarbeidet med EU i løpet av treårsperioder. Videre kan saker om finansmarkeder og skatt havne hos Finansdepartementet, mens arbeidet tilknyttet felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen med EU for 2030 er underlagt Klima- og miljødepartementet.

Statsministerens kontor (SMK)

Statsministerens kontor bistår statsministeren med å lede og samordne arbeidet til regjeringen. Kontoret har ansvar for å forberede, gjennomføre og følge opp regjeringskonferansene, samt statsrådets møter hos Kongen. Videre bistår SMK statsministeren i sitt internasjonale arbeid, og samordner kontakten mellom regjeringen og Stortinget. Kontorets politiske ledelse består av statsministeren, syv statssekretærer, en politisk rådgiver og en administrativ stab. Norges Statsminister har siden 2013 vært Erna Solberg (H).

Klima- og miljødepartementet (KLD)

Klima- og miljødepartementet skal ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Departementet har det koordinerende ansvaret for å ivareta regjeringens politikk på området, og skal gi faglige vurderinger, innspill og forslag til politiske tiltak og hvordan de bør gjennomføres etter ønske fra politisk ledelse. KLD skal fungere som en pådriver overfor de ulike sektormyndighetene, ettersom klimaproblemet defineres som sektoroverskridende, fremfor sektorspesifikt (Riksrevisjonen 2010: 21). Klima- og miljøvernminister fra 2013-2015 var Tine Sundtoft (H), deretter var Vidar Helgesen (H) minister fra 2015-2018.

Klima- og miljødepartementet ble opprettet i 1972. I stortingsmeldingen som lå til grunn for opprettelsen, ble departementets hovedoppgave beskrevet som «å arbeide for en best mulig balanse mellom utnytting av våre ressurser for økonomisk vekst og vern om naturressursene til beste for menneskelig trivsel og helse» (Julsrud 2012: 16; Klima- og miljødepartementet 2013). Under utarbeidelsen av det nye departementet ble det vurdert å gi departementet rolle som et «overdepartement» for ressurs spørsmålene, slik Finansdepartementets rolle var over de økonomiske spørsmålene (Christensen 2010: 37; Reitan 2001: 456). Dette ble ikke noe av,

ettersom forslag som kunne svekke Finansdepartementets sentrale stilling som regel har hatt problemer med å få gjennomslag (Christensen 2010: 37). Etter opprettelsen av departementet fulgte en periode med omfattende institusjonsbygging. Selve departementet fikk en planavdeling og ressursavdeling med samordningsoppgaver, i tillegg til ulike avdelinger som arbeidet med sektoroppgaver som forurensning og naturvern. Departementet fikk dermed en sektor- og samordningsrolle, men fremsto som et sektordepartement ettersom det i liten grad utfordret den tradisjonelle autoritetsfordelingen mellom de andre delene av forvaltningen (Reitan 2001: 456). Direktoratet ble opprettet, en desentralisert miljøforvaltning kom på plass, og ny lovgivning ga staten økt reguleringsmulighet (Reitan 2001: 454). Miljøpolitikken var preget av en institusjonaliseringsprosess de første tjue årene.

Med klimasaken på den politiske agendaen på starten av 90-tallet, ble det tydelig at KLD var opptatt av å få klimasaken integrert i den økonomiske politikken, i stedet for å se på klima og økonomi som to adskilte saker (Julsrud 2012: 14-15, 149). Under en internasjonal miljøkonferanse i Bergen i 1990 arbeidet KLD (som også hadde operatøransvaret for konferansen) for at prinsippet om kostnadseffektivitet skulle innføres i internasjonal klimapolitikk (Julsrud 2012: 149-150). Departementets koordinerende makt har ofte kommet i skyggen av den strukturelle innflytelsen til Finansdepartementet (Asdal 2014). Etter KLD overtok ansvaret for oppkjøp av klimakvoter fra Finansdepartementet i 2014 (Finansdepartementet 2014: 82) kan man si at noe strukturell innflytelse er overført. Likevel er alle andre klimatiltak rettet mot produksjon og energioverføring, bortsett fra kvotehandling, underlagt Olje- og energidepartementet (Boasson & Jevnaker 2019).

Finansdepartementet (FIN)

Finansdepartementet har en særegen posisjon i sentraladministrasjonen (Asdal 2011: 177). Departementet har ansvar for å analysere Norges økonomiske situasjon i dag, og inn i fremtiden. FIN omtales ofte som et slags «overdepartement», med myndighet til å bestemme hvor mange midler som skal bevilges til ulike politiske forslag over de offentlige budsjettene (Asdal 2011: 177). Siv Jensen (FrP) var finansminister fra 2013 til januar 2020.

Som tidligere nevnt ble miljø- og klimasaken i stor grad en økonomisk sak i overgangen fra 80- til 90-tallet (Asdal 2011: 177; Boasson & Jevnaker 2019). Valget av virkemidler i klimapolitikken ble fra begynnelsen koblet opp mot makroøkonomiske konsekvenser, og var dermed knyttet til prosesser internt i Finansdepartementet og regjeringen (Andersen 2017: 456;

Boasson & Jevnaker 2019). Siden starten av 90-tallet har Finansdepartementet og forskningsmiljøer i SSB ønsket å realisere miljø- og klimamål gjennom å bruke markedet (Asdal 2011: 178). Departementet uttrykte på samme tid en prinsipiell og generell støtte til å bruke miljøavgifter, men understrekte at disse måtte være kostnadseffektive (Asdal 2011: 189). I den samme prosessen presset departementet gjennom at konkrete forslag angående miljøavgifter, måtte håndteres i tilknytning til den ordinære budsjettprosessen, og ellers tas i det enkelte sektordepartement (Asdal 2011: 190). På denne måten bidro departementet til å fragmentere og sektorisere politikkområdet. Videre viste den interdepartementale høringsrunden i forbindelse med Stortingsmelding 21 (2011-2012) at Finansdepartementet var skeptiske til å videreføre vedtaket fra det første klimaforliket om at to tredeler kutt av klimagassutslipp skulle skje nasjonalt, og ønsket at Norge «i stedet for kostbare utslippskutt på hjemmebane, heller bruker ressurser på kvotekjøp og fortsatt regnskogtiltak i utlandet» (Glomnes & Gillesvik 2011).

Klimapolitikken har dermed siden 1990-tallet i stor grad blitt et økonomisk anliggende (Asdal 2011: 177). Ønsket om en vellykket global klimapolitikk har kollidert med norske oljepolitiske interesser og et ønske om fortsatt sterk nasjonal økonomisk vekst. Det tidlige engasjementet blant økonomer knyttet til klimasaken som en økonomisak, gjorde at mye av den strukturelle innflytelsen i klimapolitikken havnet hos Finansdepartementet (Asdal 2014; Boasson & Jevnaker 2019). Et eksempel på dette er det faktum at skatter og avgifter er de mest anvendte virkemidler i klimapolitikken, og som nevnt over, at ansvaret for statens kvotekjøp lå hos Finansdepartementet frem til 2014 (Finansdepartementet 2014: 82).

Olje- og energidepartementet (OED)

Da Stortinget behandlet en melding om virksomheten på den norske kontinentalsokkelen våren 1974, oppstod det diskusjoner om hvorvidt et departement skulle opprettes for oljesaker (Olsen 1989: 109). Det som den gang het Industridepartementet var skeptiske til en oppdeling, men etter valget i 1977 ble opprettelsen av Olje- og energidepartementet enstemmig vedtatt (Olsen 1989: 110). I debatten som fulgte etter opprettelsen, kom uenighetene tydelig frem. Det gjaldt blant annet Statoil⁹ sin administrative plassering, og det faktum at kontroll- og sikkerhetssaker lå an til å havne under det samme departement som sto for utbygging på sokkelen (Olsen 1989: 111). Som tidligere nevnt er alle klimatiltak rettet mot produksjon og overføring av energi,

⁹ I dag Equinor.

bortsett fra kvotehandel, plassert i OED (Boasson & Jevnaker 2019). Boasson og Jevnaker (2019) påpeker at Finansdepartementet og OED ofte har stått sammen i flere klima- og miljøpolitiske spørsmål, noe som kan bidra til å forklare dominansen av kostnadseffektivitet som en viktig rettesnor i klimapolitikken.

Generelt fra 80-tallet og frem til 2005 har norsk politikk vært preget av svake mindretallsregjeringer. Til tross for dette har petroleumspolitikken vært preget av såkalt teknokratisk saksforberedelse og ønsker om brede politiske kompromisser i Stortinget (Andersen 2001: 335). Fageksperter har hatt stor innflytelse på prosessene, og tidvis har behandlinger av petroleumspolitiske saker på Stortinget vært lukket for media og offentligheten (Andersen 2001: 336). I dag er Olje- og energidepartementet sin hovedoppgave å tilrettelegge for en samordnet og helhetlig energipolitikk. Departementet er eier av Petoro, det statlige selskapet som forvalter statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)¹⁰ og skal sikre den norske stat den høyest mulige verdiskapningen.

Utenriksdepartementet (UD)

Utenriksdepartementet kan i likhet med Finansdepartementet betegnes som et sektoroverskridende departement, og hovedoppgaven til departementet er å ivareta norske interesser internasjonalt. De norske klimapolitiske interessene sies å påvirkes av Norges «lille» åpne økonomi og rollen som eksportør av olje og gass. Dermed anser UD det slik at norske interesser forvaltes aller best gjennom dette samarbeid med allierte land (Regjeringen u.å). I internasjonale klimaforhandlinger har dermed den norske delegasjonen gjerne blitt ledet av Klima- og miljødepartementet i samarbeid med Utenriksdepartementet (Julsrud 2012: 127). Målet har vært at vellykkede internasjonale klimaforhandlinger både skal ivareta norske klimapolitiske og utenrikspolitiske mål og preferanser (Asdal 2011: 188). I arbeidet med tilknytningen av Norges Parismål til EU, har spesielt UD sin europaavdeling vært involvert. I regjeringen sin Europastrategi for 2014-2017 står det at Norge skal være en pådriver og arbeide i fellesskap med EU for en ambisiøs internasjonal klimapolitikk (Regjeringen 2014b). Erna Solberg sin regjering var også den første til å opprette en statsråd for EØS- og EU-saker. Denne ministerposten skulle formulere og fremme regjeringens posisjoner overfor EU, og ivareta norske interesser og samarbeid med EU (Regjeringen 2014b). I perioden 2014-2015 var denne

¹⁰ Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er en portefølje som består av statens egne andeler av produksjonsrettigheter på norsk kontinentalsokkel.

statsråden Vidar Helgesen (H). Da han gikk over til Klima- og miljødepartementet ble Elisabeth Aspaker (H) og deretter Frank Bakke Jensen (H) ministre. Utenriksministeren i perioden som studeres var Børge Brende (2013-2017).

Oppsummering

I perioden som studeres har Erna Solberg sin regjering bestått av Høyre og Fremskrittspartiet, med støtte fra Kristelig folkeparti og Venstre. Høyre og FrP sin ideologiske forankring gjør at styringsmodellen deres er basert på tillit til enkeltindividene og at eventuelle statlige reguleringer ikke skal gå på bekostning av økonomisk vekst. Venstre og KrF er på sin side mer åpne for politisk regulering, og har tradisjonelt vært mer ambisiøse i sin klimapolitikk og sine ønsker om grønn omstilling. Forvaltningen skal stå for det faglige grunnlaget som ligger til grunn for politiske beslutninger. Klima- og miljødepartementet har i stor grad blitt definert som et sektorisert departement, med koordineringsansvar for regjeringens klima- og miljøpolitikk. Finansdepartementet har ofte blitt betegnet som et «overdepartement», og har hatt stor innflytelse på klima- og miljøpolitikken fra tidlig av. Dette gjenspeiler blant annet hvordan kostnadseffektivitet har blitt et styrende prinsipp i valg av virkemidler og tiltak på politikkområdet. Omtrent alle de klimapolitiske tiltakene som innvirker på energispørsmål ligger under Olje- og energidepartementet. Utenriksdepartementet har hatt en sentral rolle i tilknytning av Norges Parismål til EU.

6. Beslutningsprosessen 2015-2017

I dette kapitlet er målet å kartlegge den kronologiske prosessen fra 2015 og opp mot lanseringen av Stortingsmelding 41 (2016-2017), ved hjelp av innsamlet datamateriale både i form av tekstkilder og intervjuer. Mens de to foregående kapitlene tar for seg den historiske konteksten for arbeidet med stortingsmeldingen og hvilke aktører som er relevante, vil dette kapitlet kartlegge mer i detalj den siste delen av beslutningsprosessen frem mot lanseringen av Stortingsmelding 41 (2016-2017). Christensen (2017, 2018) fant at EU tilknytningen av Norges Parismål muligens ligner et formativt knekkpunkt. En mer detaljert prosessporing med dette som startpunkt er dermed relevant. Dette muliggjør en undersøkelse av hvorvidt vesentlige momenter som kan forklare utfallet dukket opp allerede der. Sluttpunktet for prosessporingen er satt til lanseringen av stortingsmeldingen, slik at opposisjonens reaksjoner blir inkludert i materialet. Dette sikrer at all relevant empiri er en del av forklaringsgrunnlaget. I neste kapittel blir materialet analysert i lys av de teoretiske forklaringsperspektivene.

Stortinget etterspurte en tydeligere plan for hvordan Norge skulle nå Parismålet sammen med EU for første gang i 2015. Da sentralforvaltningen utformet et utkast til klimameldingen, arbeidet de etter mandatet de hadde fått fra politisk ledelse. Mens politisk ledelse og forvaltningen i stor grad var enige i løpet av beslutningsprosessen, stilte opposisjonen seg spørrende til resultatet i Stortingsmelding 41 (2016-2017).

6.1 Fra Paris med EU 2015-2016

I februar 2015 annonserte Solberg-regjeringen at Norges klimamål for 2030 skulle være 40 prosent utslippskutt sammenlignet med 1990-nivå i fellesskap med EU (Meld. St. 13 2014-2015). Grepet om EU-tilknytningen kom overraskende på opposisjonen og offentligheten, ettersom det hadde vært minimalt med debatt om en slik retning på Norges klimamål i forbindelse med Parisavtalen (Christensen 2017, 2018; intervju). Da Norge ble en del av det europeiske kvotesystemet i 2008, var det ifølge embetsverket åpenbart at man ikke skulle innlemme de ikke-kvotepliktige sektorene i den første Innsatsfordelingsbeslutningen for 2013-2020. Norge anså ikke Innsatsfordelingsbeslutningen for EØS-relevant, ettersom den ikke ville

påvirke det indre markedet på samme måte som kvotesystemet. Dermed ble det bare bestemt i en interdepartemental beslutning på embetsnivå at man ikke skulle bli en del av Innsatsfordelingsbeslutningen for 2013-2020 (intervju). Norge opplevde heller ikke noe press fra EU på å få det innlemmet i EØS-avtalen, og «dermed var det selvsagt at vi ikke skulle bli en del av det» (intervju). I 2015 hadde derimot Solberg-regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet (FrP), fått med seg samarbeidspartiene Venstre og Kristelig folkeparti (KrF) på en felles oppfyllelse av Norges Parismål med EU allerede før lanseringen av Stortingsmelding 13 (2014-2015). Det er ikke vanlig at to partier på Stortinget involveres på denne måten i forkant, men Venstre og KrF forstod det som at regjeringen ønsket å «ha dem med på laget» ettersom «dette var en helt ny måte å tenke klimapolitikk på enn det som var gjort tidligere» (intervju). Nå skulle de norske ikke-kvotepliktige sektorene bli en del av EU sin Innsatsfordelingsforordning for 2021-2030.

Hvordan man skulle løse Norges innmelding til Parisavtalen har blitt omtalt av flere som en politisk vanskelig situasjon for Solberg-regjeringen (Christensen 2018; Gullberg & Aakre 2018; intervju). Med EU-tilknytningen skal regjeringen ha klart å kombinere det som ble ansett som et ambisiøst mål i klimapolitikken uten å få begrenset fleksibilitet. Dette har blitt betegnet som en treffsikker løsning i skjæringspunktet mellom regjeringspartiene og støttepartiene (intervju). Samtlige informanter påpeker også at det var en bred politisk oppslutning på Stortinget om EU tilknytningen av Norges klimamål. EU ble ansett som en fornuftig løsning, noe som kom tydelig frem i stortingsbehandlingen av melding 13 (2014-2015). Arbeiderpartiet sin representant i Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, Terje Aasland, uttalte at det ikke hadde vært en veldig komplisert sak å behandle, fordi det var «god tilslutning til løsningen» (Stortinget 2015).

I stortingsbehandlingen av meldingen presset opposisjonen på at regjeringen måtte levere tydeligere oppfølginger av det nye klimamålet med EU. Terje Aasland (Ap) uttalte at:

Mål er viktige i klimapolitikken, men det er kanskje det enkleste i klimapolitikken også. Nå må tiltakene og virkemidlene som vi skal bruke i tiden framover, styrkes (...) Vi forutsetter derfor at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en plan for hvordan vi skal nå målene, gjennom konkrete tiltak i fortsettelsen. Først da vil alle brikkene forhåpentligvis være på plass (Stortinget 2015).

Senterpartiet sin representant Marit Arnstad og Ola Elvestuen fra Venstre, påpekte at regjeringens foreløpige planer ikke strakk til (Stortinget 2015). De etterlyste tydeligere politikk for kvotepliktig sektor. Ola Elvestuen uttalte videre at «det er ingenting ved å slutte seg til EUs

mål som tilsier at vi ikke skal ha egne ambisiøse målsettinger som går utover også den forpliktelsen» (Stortinget 2015). Videre poengterte Elvestuen at Norge ikke kunne være dårligere enn Tyskland, Danmark og Storbritannia som har egne utslippsmål for hele økonomien (Stortinget 2015).

Opposisjonen etterlyste at statsråden og regjeringen skulle invitere Stortinget til brede samtaler om veien frem mot 2030 og eventuelt 2050, etter nødvendige avklaringer med EU var foretatt (Stortinget 2015). Daværende klima- og miljøminister Tine Sundtoft svarte at regjeringen ville «komme tilbake til Stortinget i forbindelse med ordinære prosesser» (Stortinget 2015). Dette bekymret opposisjonen, som påpekte at det er behov for å etablere bredest mulig flertall om en politikk som bør være langsiktig (Stortinget 2015). På spørsmål om regjeringen kom til å legge frem et samlet dokument med en plan for veien frem til 2030, svarte statsråden at «Vi skal holde Stortinget løpende orientert og komme tilbake i ordinære prosesser, men det må være en bred forankring i Stortinget med 2030-målene og hvordan de skal nås» (Stortinget 2015). To av informantene fra opposisjonen mente at dette var noe regjeringen gjorde ofte «de sier at det skal komme noe snart, det skal alltid komme noe (...) Vi venter liksom alltid på den store planen» (intervju). Videre uttalte en av informantene at de opplevde i denne prosessen «at regjeringen lovet og lovet at det skulle komme en sånn (stortings)melding, men det tok år» (intervju).

Under ratifiseringen av Parisavtalen på Stortinget i juni 2016 kom tematikken på nytt opp til debatt. Ordstyrer i denne prosessen var Heikki Holmås fra SV, og han uttalte at:

I går vedtok vi i forbindelse med energimeldingen at det i budsjettet for 2017 skal komme klimamål for de ulike sektorene i Norge etter EUs forslag til innsatsfordeling. I dag vedtar vi at Stortinget skal få en sak til behandling om forsterkede mål (...) Vi skal for det andre få en oversikt over oppfordringene fra Paris-avtalen og hvordan de skal følges opp, innen våren 2017 (Stortinget 2016).

Med dette forelå det et vedtak i Stortinget om at regjeringen innen våren 2017, måtte følge opp med en oversikt over oppfordringer fra Paris og hva Norge skal gjøre på området frem mot 2030.

6.2 Arbeidet med stortingsmeldingen 2016-2017

Stortingsmeldinger er viktige for å forankre politikk på Stortinget, peke ut en retning for politikken og gi forutsigbarhet til relevante aktører (intervju). Regjeringen kan bruke stortingsmeldinger som verktøy for å presentere politiske saker. For Stortinget er meldingene nyttig for å få diskutert saker og gjennomføre eventuelle vedtak (Stortinget 2019). Som en del av forberedelsene blir mandatet for stortingsmeldinger diskutert og avklart i regjeringen. Politisk ledelse i Klima- og miljødepartementet hadde en oppfatning av hvordan de skulle håndtere klimamålet under Parisavtalen i samarbeid med EU, og mente derfor det var riktig å legge frem en melding som skulle angi kursen (intervju). Dette var de også forpliktet til i tråd med stortingsvedtaket fra 2016.

Parallelt med arbeidet tilknyttet utformingen av Stortingsmelding 41 (2016-2017), foregikk det forhandlingsprosesser i EU om regelverket rundt klimamålene for 2030 (intervju). Regjeringen var forpliktet av Stortinget til å presentere en oppfølging av Norges Parismål innen våren 2017. På den tiden var ikke rammeverket fra EU og den konkrete tilknytningsformen på avtalen om felles oppfyllelse av Parismålet mellom Norge og EU ferdigforhandlet. I lys av rammeverket fra rådskonklusjonene i 2014 og EU sin innmelding til Parisavtalen (European Council 2014), visste likevel politisk ledelse og byråkratene i Klima- og miljødepartementet at Norge kom til å få en tallfestet utslippsforpliktelse frem mot 2030 for de ikke-kvotepliktige sektorene, sammenlignet med 2005-nivå (intervju; Meld. St. 13 2014-2015: 14). Forhandlingene i EU lå an til å lande på at medlemslandene ville få et tallfestet utslippsmål mellom 0-40 prosent basert på landenes BNP (intervju). Politisk ledelse så derfor på hva lignende land i Europa som Sverige, Danmark og Luxembourg lå an til å få av forpliktelser. Basert på dette konkluderte de med at Norge mest sannsynlig ville få den høyeste forpliktelsen på 40 prosent utslippskutt mellom 2005 og 2030 i de ikke-kvotepliktige sektorene (intervju). Videre visste politisk ledelse at de ville få et utslippsbudsjett i tråd med målet, som de ville være pålagt å følge årlig frem til 2030.

Opplegget for Stortingsmelding 41 (2016-2017) ble dermed å lage en anvisning på hvordan man kunne nå 2030-målet, samt å anslå hvor stort kuttbehovet ville være. Videre vurderte de hvor mye det var mulig å kutte gjennom fleksible mekanismer, og hvor mye som kunne kuttet hjemme (intervju). Stortinget hadde allerede gitt sin tilslutning til at Norge skulle oppfylle Parismålet sitt i samarbeid med EU, nå skulle stortingsmeldingen følge opp dette (intervju; Stortinget 2016). Grunnlaget for arbeidet med meldingen var miljødirektoratet sine anslag for

hva kuttspotensialet var og hvilke kutt som kunne gjøres til hvilke kostnader (intervju). Videre bestemte politisk ledelse at kutt med en kostnad på mellom 450-500 kroner per tonn CO₂ skulle prioriteres, og begrunnet det dit at dette var mer eller mindre i samsvar med CO₂-prisen på det tidspunktet (intervju). Deretter kunne man gjøre en beregning på hvor mye av kuttene som kunne tas på en kostnadseffektiv måte i Norge, versus hvor mye som kunne tas gjennom bruk av fleksible mekanismer i EU (intervju). De konkrete tiltakene ble det bestemt at man skulle komme tilbake til i de løpende statsbudsjettene, og eventuelle lovreguleringer. I mandatet fra regjeringen fikk forvaltningen eksplisitt beskjed om å utelate kvotepliktige sektorer fra klimameldingen (intervju).

Ansatte i Klima- og miljødepartementet var svært opptatte av å understreke at innholdet i stortingsmeldinger i stor grad er politisk bestemt. De påpekte at vurderinger knyttet til hva som skal med i en melding og ikke, er noe politikerne må svare for (intervju og epost¹¹). Da forvaltningen skulle i gang med å utarbeide Stortingsmelding 41, påpekte de at det europeiske rammeverket åpnet opp for stor grad av fleksibilitet. I tråd med rammeverket så de at det var opp til politikere i ulike EU-land å bestemme hvorvidt man ønsket å benytte seg av fleksibiliteten, og i så fall hvordan og hvor mye (intervju). Informantene fra forvaltningen uttalte også at det er opp til politikerne å definere hvor man skal kutte, for eksempel hvorvidt man bare skal kutte i transportsektoren, eller om det også skal gjøres kutt i jordbrukssektoren. En av informantene uttalte at «Det er ingen tvil om at det er politikerne som bestemmer hvor skuten skal seile» og at «vi gjør det vi får beskjed om i embetsverket» (intervju).

Til tross for at det var bred politisk enighet om EU-tilknytningen av Norges klimamål, var det noe politisk uenighet om hvordan man skulle forholde seg til de fleksible mekanismene (intervju). Mulighetene til å benytte de nye fleksible mekanismene i Innsatsfordelingsforordningen i EU (European Commission 2020b), var spesielt viktig for noen i arbeidet med denne stortingsmeldingen (intervju). Det stod høyt på agendaen at Norge skulle ha de samme mulighetene som andre EU-land til å benytte fleksibilitet for å kutte utslipp. Den nyeste fleksibilitetsmekanismen åpnet for godskrivning av utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor, gjennom å overføre kvoter fra EU ETS til utslippsenheter innenfor EU ESR. En av informantene vurderte det dit at:

Vi så at det var en ramme innenfor EU som muliggjorde å bruke den nye mekanismen.

Og vi mente at det var riktig her at Norge på likhet med alle andre EU-land, skulle kunne

¹¹ En relevant informant fra Klima- og miljødepartementet av slo henvendelse på intervju med begrunnelsen at innholdet i meldingen er politisk styrt.

benytte oss av den samme muligheten for kostnadseffektive klimakutt som resten av EU, og at vi ikke skulle ha på en måte noen særnorske unntak for dette. Så det var egentlig på en måte bare en tilpasning til det det var åpning for i regelverket for resten av EU.

For de som var minst opptatt av å kutte klimagassutslipp i Norge, ble EU ansett som en mulighet til å kutte utslipp ute i Europa (intervju). Gjennom å benytte de fleksible mekanismene kunne man bidra til at utslippskutt foregikk ute i Europa, i stedet for i Norge. Regjeringen forventet at deler av miljøbevegelsen og kanskje Stortinget ville være kritiske til at man åpnet for å bruke fleksibiliteten. Politisk ledelse understrekte at det eksisterer bred politisk enighet om at kostnadseffektivitet er et godt prinsipp i norsk klimapolitikk (intervju). En av informantene henviste til den særegne norske situasjonen med færre muligheter for billige utslippskutt enn i mange andre europeiske land, blant annet grunnet bruk av vannkraft i strømforsyning. Et par av informantene uttalte at man absolutt «bør gå for de mest kostnadseffektive kuttene» (intervju). Det ble også nevnt at LO¹² og NHO¹³ var veldig opptatte av at kuttene skulle være kostnadseffektive, for å unngå tap av arbeidsplasser og konkurransevne, mens miljøbevegelsen nok var kritiske til at man benyttet seg av muligheter til å kutte ute i Europa, og at «det kunne være en sovepute for å gjøre mindre hjemme» (intervju). En av informantene understrekte at de med denne stortingsmeldingen signaliserte at man kunne kutte veldig mye av behovet i Norge, men at de ville «beholde retten eller friheten til å gjennomføre kutt gjennom de fleksible mekanismene, i den grad det var nødvendig». Avslutningsvis ble det påpekt at «det avgjørende er å sikre kutt i EU og verden samlet, ikke bare i Norge» (intervju).

Et annet moment som bidro til motivasjon for noen, var å sikre konkurransevnen til norske bedrifter som er en del av et felles europeisk marked (intervju). En av informantene trakk fram at det spesielt var viktig for det ene regjeringspartiet å sikre konkurransevnen til utsatte bedrifter, hvis den grønne omstillingen ville bli omfattende og berøre norsk næringsliv sterkt. Det ble omtalt som naturlig og viktig at Norge skulle være tettest mulig tilknyttet EU, slik at rammebetingelsene ble likest mulig (intervju). Videre var det viktig for ett av regjeringspartiene at EU-regimet er mye sterkere og strengere enn det norske, i lys av at man tradisjonelt sett har strevd med å nå de målene man har satt seg. Det at EU-rammeverket var såpass forpliktende og strengt, ble ikke «oversolgt til Fremskrittspartiet» i prosessen (intervju).

¹² Arbeidstakerorganisasjonen Landsorganisasjonen i Norge (LO).

¹³ Arbeidsgiverorganisasjonen Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

Da mandatet var klart i regjeringen satt forvaltningen i gang interdepartementale prosesser med alle berørte departementer. De involverte departementene i denne prosessen var Finansdepartementet, Samferdsel-, Nærings-, Landbruks-, Olje- og energidepartementet, samt Utenriksdepartementet. Sistnevnte var hovedsakelig inkludert på grunn av EU-tilkoblingen (intervju). Finansdepartementet sin rolle i slike prosesser vil alltid være sterk, og departementet har tradisjonelt argumentert for at man bør holde mulighetene åpne for å kunne benytte seg av fleksible mekanismer i klimapolitikken (Asdal 2011; Asdal 2014). Ingen av informantene svarte tydelig på spørsmål om Olje- og energidepartementet (OED) sin rolle i prosessen. En av informantene sa derimot at det var naturlig å anta at de var mindre aktive i denne prosessen enn ellers, ettersom mandatet for stortingsmeldingen kun omhandlet de ikke-kvotepfiktige sektorene. OED er som oftest mest involvert når prosessene støter på uenigheter mellom departementene knyttet til for eksempel miljøfaglige råd (intervju). Rollen til Klima- og miljødepartementet er å være en koordinator for norsk klimapolitikk, parallelt med at mye utforming av klimapolitikk foregår i andre departementer (Riksrevisjonen 2010). Dette har ført til at en hovedutfordring for Klima- og miljødepartementet har vært å ivareta et sektor-overskridende ansvar for klima- og miljøpolitikken, spesielt fordi virkemidlene ofte ligger i andre departementer (Asdal 2014; Boasson & Jevnaker 2019). En av informantene fortalte også at «enkelte ganger på klimafeltet kunne det virke som de (KLD) forskutterte tap i den politiske behandlingen, gjerne i møte med embetsverket i andre sterke departementer» (intervju).

Videre fortalte flere av informantene at det har vært viktig for forvaltningen å understreke at Stortingsmelding 41 (2016-2017) «ikke er en klimamelding i ordets rette forstand» (intervju). Meldingen omtales som en strategi, og ikke en veldig detaljert plan for hvordan utslippskuttene skulle gjennomføres (intervju). En fra forvaltningen påpekte at det aldri var hensikten med meldingen heller. Likevel understreket to av informantene utenfor forvaltningen at dette skillet mellom klimamelding og klimastrategi var spesielt viktig for forvaltningen.

Da departementet var klare til å presentere et utkast, ble det sendt tilbake til politisk ledelse for godkjenning. Hvis statsrådene fra relevante departementer er enige, sendes saken til en formell behandling i regjering. Flere av informantene fortalte at det ikke var veldig vanskelig å bli enige i denne prosessen. I april 2017 sendte regjeringen ut en nyhetsmelding, der de annonserte at «Regjeringen legger før sommeren frem en stortingsmelding om klimapolitikken. Meldingen vil presentere en overordnet strategi for hvordan Norge skal nå klimamålene for 2030» (Regjeringen 2017). Den 16. juni 2017 lanserte regjeringen Stortingsmelding 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*.

6.3 En klimamelding uten kvotepliktige sektorer

I Stortingsmelding 41 (2016-2017) presenterte regjeringen at de arbeider for å oppfylle Parisforpliktelsen sammen med EU. Gjennom dette samarbeidet skal 2030-målet for ikke-kvotepliktige utslipp nås med hovedvekt på innenlandske utslippsreduksjoner, og med nødvendig bruk av EU-regelverkets fleksibilitetsmekanismer (Meld. St. 41 2016-2017: 5). Med Stortingsmelding 41 (2016-2017) ønsket regjeringen å presentere den «nye virkeligheten» (intervju). Dette henviste til det nye grepet i norsk klimapolitikk, nemlig innlemmelsen av de norske ikke-kvotepliktige sektorene i EU sin Innsatsfordelingsforordning for 2021-2030. Opposisjonspolitikere omtalte derimot klimameldingen som et brudd med klimamål fra klimaforliket og tidligere stortingsmeldinger. Uttalelsen ble begrunnet med at meldingen ikke tok for seg petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon, og dermed inneholdt kun halvparten av norske klimagassutslipp (intervju; NTB 16/06/2017c).

Regjeringen understrekte i Stortingsmelding 41 (2016-2017) at Norge allerede er omfattet av ulike typer EU-regelverk som berører de ikke-kvotepliktige utslippene. Gjennom en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU, påpekte regjeringen at dette samarbeidet utvides og medfører strengere kontroll over klimapolitikken enn før. Regjeringen mente dette var et viktig grep for å nå vedtatte klimamål, og at et klimasamarbeid med EU «innebærer et langt mer forpliktende ansvar for at norske ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres» (Meld. St. 41 2016-2017: 17). Videre understrekte regjeringen at Europakommisjonen har foreslått flere former for fleksibilitet under innsatsfordelingen, for å hjelpe land med å oppfylle de nasjonale utslippsbudsjettene (Meld. St. 41 2016-2017: 17). Regjeringen definerte at de viktigste fleksibilitetsmekanismene var muligheten til å konvertere et begrenset antall kvoter fra kvotesystemet, og samarbeid med andre land gjennom handel med utslippsenheter (Meld. St. 41 2016-2017: 18). Regjeringen påpekte at «fleksibilitetsmekanismene åpner for en kostnadseffektiv gjennomføring av de nasjonale utslippsmålene for 2030» (Meld. St. 41 2016-2017: 18). Samlet viste regjeringen her at de leverte det de omtaler som et strengere klimamål, samtidig som de sikret Norge fleksibilitet i klimapolitikken.

Representantene fra politisk ledelse og byråkratiet i Klima- og miljødepartementet omtalte det som helt naturlig å utelate de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen (intervju), til tross for at dette aldri har blitt gjort tidligere. De begrunnet det med at det som var relevant i denne klimameldingen var å fokusere på tilknytningen av de norske ikke-kvotepliktige sektorene til EU (intervju). Dette hang sammen med at Norge nå hadde fått et klimamål i fellesskap med

EU, som var ulikt fra de internasjonale forpliktelsene landet hadde under Kyotoprotokollen. Informantene fra Venstre var delvis enige. I intervjuene med politisk ledelsene fortalte de at det var bred enighet om at stortingsmeldingen skulle konsentrere seg om ikke-kvotepliktig sektor, at man skulle gjøre strategien for 2030-målet kostnadseffektiv og at man pekte en realistisk vei mot å nå de målene man hadde satt seg. Videre ble det vektlagt at kutt i kvotepliktig sektor ikke bidrar til norsk måloppnåelse, fordi det er noe EU ETS tar seg av, og at det ikke gir reell klimaeffekt. Prosessen var preget av enighet blant politisk ledelse, selv om det var noe uenighet knyttet til bruk og omfang av de fleksible mekanismene (intervju). Representanter fra opposisjonen uttalte at det var forbløffende at halvparten av Norges utslipp plutselig var utdefinert fra klimameldingen (intervju). De sa videre at det er mye virkemiddelbruk nasjonalt på kvotepliktig sektor som burde vært diskutert i en klimamelding, ettersom kvotesystemet bare er ett av flere virkemidler for sektoren. De etterlyste blant annet en gjennomgang av CO₂-avgiften, ENOVA og tiltak på sokkelen med strøm fra land, som Utsira er et eksempel på (intervju). Videre kritiserte spesielt SV regjeringen for å avskaffe nasjonale klimamål som sikrer nasjonale utslippskutt (NTB 16/06/2017c).

Til tross for at forhandlingene pågikk parallelt i EU da regjeringen og forvaltningen arbeidet med Stortingsmelding 41 (2016-2017), var mye av EU sitt klima- og energirammeverk for 2030 avklart i 2014. Som gjennomgått i kapittel 4, inneholdt rammeverket et overordnet mål om 40 prosent utslippskutt samlet i EU innen 2030. Videre hadde rammeverket definert et mål om 43 prosent kutt i kvotepliktige sektorer, og et om 30 prosent samlet kutt i ikke-kvotepliktige sektorer, sammenlignet med 2005-nivå (European Council 2014). Under klima- og energirammeverket for 2030 er EU sine medlemsland også forpliktet av en målsetting om energi-effektivisering og økt andel forbruk av fornybar energi (European Council 2014). Det er dermed ingenting i rammeverket som tilsier at man ikke skal ha en aktiv politikk for de sektorene som er omfattet av kvotesystemet, snarere tvert i mot (European Council 2014). Ved lanseringen av Stortingsmelding 41 (2016-2017) var ikke målsettingen om utslippskutt for de ikke-kvotepliktige sektorene fastsatt for hvert enkelt land. Likevel står det ingenting i EU sin innmelding til Parisavtalen og påfølgende rammeverk som tilsier at stater selv ikke kan definere mer ambisiøse målsettinger, som fordrer en aktiv politikk for alle sektorer. Norske beslutningstakere visste at Norge mest sannsynlig ville få en målsetting på 40 prosent utslippskutt for de ikke-kvotepliktige sektorene, slik andre velstående europeiske land hadde fått (intervju). De visste også at land som Tyskland, Nederland og Danmark hadde satt seg nasjonale mål for hele økonomien, som er mer ambisiøse enn EU sin innmelding til Paris.

6.3.1 Ny type klimamål

Politisk ledelse og byråkrater i Klima- og miljødepartementet forklarer grepet om å utelate de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen som et naturlig resultat av at Norge hadde meldt inn en felles måloppnåelse av klimaforpliktelsen under Paris med EU (intervju). Denne begrunnelsen ga omtrent alle informantene bortsett fra stortingsrepresentantene fra Arbeiderpartiet, tidligere politisk rådgiver fra SV, og delvis Venstre. Norges klimamål i fellesskap med EU blir omtalt som «en ny type klimamål» for landet, «ikke et sånt løst mål man hadde før» (intervju). Mens Norge tidligere var forpliktet av klimamål under FN og måtte utvikle planer og strategier for å nå disse selv, gikk man nå over til å få klimamål og rammeverk fra EU.

Informantene fra byråkratiet omtalte rammeverket under Innsatsfordelingsforordningen for 2021-2030 som relativt fast bestemt. Mens kutt i de kvotepliktige sektorene blir omtalt som en felles europeisk forpliktelse på EU-nivå, blir kutt i de ikke-kvotepliktige sektorene ansett som en nasjonal oppgave (intervju). Politisk ledelse, byråkrater og informantene fra Venstre, uttalte at EU leverer de nødvendige kuttene i ETS for å nå klimamålet for kvotepliktig sektor, ettersom kvotemarkedet er en EU-regulering. Denne tankegangen baserer seg på at utslippskutt i de kvotepliktige sektorene vil oppnås gjennom prismekanismen i kvotemarkedet og det samlede taket på antall kvoter i markedet. Dermed definerte politisk ledelse og embetsverket at «den nasjonale oppgaven» var å levere hvordan Norge skal kutte det som trengs i de ikke-kvotepliktige sektorene for å nå målet for 2030 (intervju). De uttalte at i en plan for å nå Norges nye klimamål var det utslipp fra de ikke-kvotepliktige sektorer som var relevant. En av informantene formulerte det slik:

Switchen man gjorde fra å være varm tilhenger av FN også melde seg inn i EU, er viktig og prinsipielt interessant. Det er den som er det store skifte. Det at man i neste klimamelding om hvordan man skal nå målet for 2030 fokuserer på ikke-kvotepliktig sektor er egentlig en logisk følge av det første. For når du først har gått inn i EU-regelverket helt og fullt, blir det veldig naturlig at du fokuserer på ikke-kvotepliktig sektor, for det er der Norge har en unik forpliktelse.

Flere av representantene fra politisk ledelse og forvaltningen understrekte at ekstra kutt i kvotepliktig sektor ikke bidrar til norsk måloppnåelse. Dette ble begrunnet med at kvotesystemet reguleres på EU-nivå under et samlet tak på utslipp. De påpekte at det er på de ikke-kvotepliktige utslippene at Norge vil bli nøyaktig målt på utslippsutviklingen (intervju).

Det er for disse sektorene Norge skal levere på utslippsbudsjettet landet har fått for perioden 2021-2030, og hvert enkelt år (Meld. St. 41 2016-2017: 21). Et par av informantene påpekte at dersom man hadde valgt å ha et nasjonalt klimamål for hele økonomien ville det vært delvis annerledes, men at systemet for kvotehandel fungerer sånn at kutt i kvotepliktige sektorer ett sted, fører til en økning i kvotepliktige utslipp et annet sted i Europa (intervju).

Informantene fra politisk ledelse og forvaltningen understrekte videre at regjeringen leverte et mål der man skulle ha et mål under EU-rammeverket, nemlig for ikke-kvotepliktige sektorer. Dette ble omtalt som noe man gjorde i likhet med resten av EU. Likevel anerkjente et par av informantene at man kunne valgt å sette et nasjonalt mål for hele økonomien slik Tyskland, Storbritannia og Danmark blant annet har gjort. Som presentert i kapittel fire har Tyskland hatt et nasjonalt mål om 55 prosent utslippskutt innen 2030 sammenlignet med 1990, helt siden 2010 (Germany NECP 2019: 40), mens Danmark har satt et mål om 70 prosent utslippskutt i samme periode (Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities 2019: 10). En av informantene påpekte at dette var noe de mest ambisiøse landene gjorde. På spørsmål om Norge ikke ønsker å være ambisiøse i klimapolitikken, er svaret at man er det. Her refererte informanten til at Norge har mange tiltak og virkemidler for de kvotepliktige sektorene, og at man har hatt en aktiv politikk for kvotepliktig sektor også under det som betegnes som et diffust mål under klimaforliket fra 2007. Det at regjeringen nå gikk inn for et klimamål i samarbeid med EU, ble derimot betegnet som strengt, effektivt og ambisiøst (intervju). Det ble videre understreket at det er første gang Norge får et juridisk mål, og at innmeldingen på 40 prosent utslippskutt er blant de høyeste innmeldingene av mål i EU. Som både dette og tidligere kapitler har vist, må denne uttalelsen referere til den delen av EU-rammeverket som pålegger medlemsland en forpliktelse i de ikke-kvotepliktige sektorene på mellom 0-40 prosent utslippskutt innen 2030. Uttalelsen kan ikke referere til hva andre land i EU har gjort og står fritt til å gjøre på området¹⁴. Som nevnt har land som Tyskland og Danmark nasjonale mål om utslippskutt for hele økonomien på henholdsvis 55 og 70 prosent.

6.3.2 Klimaeffekt

Et annet moment aktørene brukte til å begrunne valget om å utelate de kvotepliktige sektorene, var at nasjonale tiltak innenfor de kvotepliktige sektorene har liten reell klimaeffekt (intervju).

¹⁴ Se mer i delkapittel 4.2 EUs klimapolitikk.

Informantene forklarte dette med at kvotesystemet er lagt opp slik at en nedgang i utslipp fra kvotepliktige sektorer i ett land, fører til en økning i kvotepliktige utslipp i et annet EU-land – ettersom alt er regulert under et felles europeisk system hvor EU bestemmer taket på kvotene i systemet. Det EU-bestemte taket på kvoter definerer hvor store utslippene blir i kvotepliktige sektorer i Europa. En av informantene fra politisk ledelse og en fra byråkratiet understrekte at effekten av kvotesystemet derfor må måles og håndteres samlet for Europa (intervju). De påpekte at det kun er et spørsmål om hvor innsatsen for å kutte i kvotepliktige utslipp gjennomføres (intervju). Sterk virkemiddelbruk for å kutte utslipp i kvotepliktig sektor i Norge medfører at det frigjøres kvoter som bedrifter vil selge til bruk ute i Europa, for å ikke tape penger (intervju). En av informantene sa at mye av kritikken mot tidligere klimaforlik på Stortinget, dermed har vært at det man gjør innenfor kvotepliktig sektor er mest symbolsk.

Argumentasjonen knyttet til manglende klimaeffekt fordi utslippene flyttes til andre steder i Europa, henger sammen med argumentasjonen om at det ikke bidrar til norsk måloppnåelse. Likevel understrekte tre av informantene fra politisk ledelse og byråkratiet at det kan være andre årsaker til at man vil være ambisiøse på kutt i kvotepliktige utslipp. Dette henger sammen med teknologiutvikling, utvikling av ny og konkurransedyktig industri og løsninger som kan eksporteres, som videre kan bidra til omstilling. Dette ble omtalt som noe man kunne prioritere i en mer langsiktig strategi hvor man fokuserer på mer enn bare hva som bidrar til måloppnåelse (intervju). Dette kunne omhandle tiltak som ville drive frem teknologiutvikling som på lang sikt kan kommersialiseres og dermed bidra til utslippskutt i flere land, og videre kanskje føre til at taket på kvoter i kvotesystemet settes enda lavere. I forlengelsen ble det understreket at dette ikke «hang sammen med» eller «passet inn i» en klimamelding om Norges klimamål for 2030, fordi den skulle presentere det nye i norsk klimapolitikk, som handlet om Innsatsfordelingsforordningen (intervju).

6.4 Mottakelse

Etter klimameldingen ble lansert var opposisjonen kritiske til regjeringens arbeid med stortingsmeldingen, og mente den kun oppsummerte EU sitt klimarammeverk, og ikke lanserte noen nye tiltak, virkemidler eller mål (intervju). Det meldingen i hovedsak kommuniserte var ting man *kan* gjennomføre (intervju). En av informantene formulerte det slik: «de presenterte en vifte av muligheter som sannsynliggjorde at vi kunne nå EU-målet (...) Det var ikke en plan

for hvordan vi skulle kutte, det var heller en tiltaksmeny». Venstre kritiserte regjeringen for å være lite spesifikke på hvor mye av utslippskuttene som kunne gjøres i Norge. Daværende leder i Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, Ola Elvestuen fra Venstre, mente at utslippskuttene i sin helhet burde gjøres i Norge (NTB 16/06/2017a). Arbeiderpartiet (Ap) mente regjeringen oppsummerte fire år med vedtak fattet i Stortinget, ofte mot regjeringspartiene sine stemmer (NTB 16/06/2017b). En av informantene fra politisk ledelse omtalte dette som forventet kritikk: «Det er jo en ganske kjent kritikk, uansett nesten hvem som sitter i regjering og hvem som sitter i opposisjon. Opposisjonen vil alltid mene at en stortingsmelding går for kort og er for lite konkret».

Videre kritiserte informantene fra SV og Ap at stortingsmeldingen kun diskuterte halvparten av Norges utslipp. En av informantene refererte til det som den store elefanten i rommet, og sa det var problematisk at man ikke fikk diskutert hele økonomien (intervju). Det ble sagt at et resultat av Solberg-regjeringen sin tid i Klima- og miljødepartementet er at Stortinget ikke har fått diskutere brede virkemidler i klimapolitikken siden 2013 (intervju). SV kritiserte regjeringen for å i praksis avskaffe nasjonale klimamålsettinger (NTB 16/06/2017c) og gjennomføre en slags avpolitisering av oljepolitikken knyttet til klimapolitikken, ettersom man her hadde lansert en melding for kun halvparten av Norges utslipp. Et par av informantene påpekte at dette skiller seg ut fra praksis ellers i Europa: «De andre landene i EU snakker ikke om kutt hjemme eller ute, de har ikke denne inndelingen». I Norge har det vært svært viktig å skille mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor, spesielt på grunn av petroleumproduksjonen (intervju). Mye av utslippene i Norge kommer fra norsk petroleumproduksjon, og med denne inndelingen fortalte et par av informantene at man på en suksessfull måte i Norge har kunnet skryte av det man får til på ikke-kvotepliktig sektor, som el-bil politikken, uten at det har blitt forkludret av at det går ganske dårlig på kvotepliktig sektor. Videre uttalte en av informantene fra Ap at Norges klimamål er altfor dårlig operasjonalisert. Det er for eksempel helt uklart hva som kan være Norges klimagassutslipp i 2030 hvis man skal nå målet (intervju). Flere av informantene fra både SV og Ap påpekte at det foregår en byråkratisering av politikken; alt gjøres faglig korrekt, man er veldig flinke til å tilpasse seg regelverket fra EU, men er helt avhengige av direktorater for å forstå og regne ut veien fremover – klimapolitikken blir for teknokratisk.

På tvers av politikken ble innholdet i EU-tilknytningen av Norges klimamål omtalt som en forlengelse av hovedtrekkene i norsk klimapolitikk. En av informantene uttalte blant annet at «det er viktig å forstå hvorfor den (EU-tilknytningen) kom, den gir Norge en fleksibilitet av

samme typen som samfunnsøkonomene, Stoltenberg og oljenæringen har stått for». Å koble Norges klimamål under Parisavtalen til EU sitt for samme periode, sikret norsk klimapolitikk fleksibilitet i håndtering av utslippskutt. Dette var viktig for regjeringen for å kunne være sikre på at man fikk tiltak og virkemidler som ville gi kostnadseffektive klimakutt. En av informantene understreket at EU-tilknytningen la opp til at regjeringen kunne skape et enda tydeligere skille mellom utslipp fra sektorer som er omfattet EU sitt kvotesystem og ikke (intervju). Resultatet ble en klimamelding som for første gang ikke omtalte halvparten av Norges utslipp; fra petroleumssektoren, energiintensiv industri, og kraftsektoren.

Oppsummering

Beslutningsprosessen viste at politisk ledelse og byråkrati i Klima- og miljødepartementet var enige om at EU-tilknytningen av Norges Parismål gjorde det naturlig å fokusere på de ikke-kvotepliktige sektorene. Flere fra forvaltningen understreket at innholdet i en stortingsmelding er politisk styrt. Til tross for dette var det bred enighet om at «den nasjonale oppgaven» var å utforme en klimastrategi for kutt av utslipp i de ikke-kvotepliktige sektorene. Mens Venstre sin posisjon var mer uklar, mente Arbeiderpartiet og SV at det ville vært naturlig med en gjennomgang av status på utslipp og virkemiddelbruk for kvotepliktig sektor. Politisk ledelse, en informant fra Venstre og deler av byråkratiet mente at det var irrelevant, ettersom det ikke bidrar til norsk måloppnåelse eller gir klimaeffekt. Det ble også påpekt at kutt i kvotepliktig sektor leveres gjennom EU ETS. Arbeiderpartiet og SV understreket at det er problematisk at Stortinget ikke har fått diskutere de store linjene i norsk klimapolitikk siden 2013.

7. Analyse

I dette kapitlet analyseres det empiriske materialet som har blitt presentert i de foregående kapitlene, i lys av de to teoretiske forklaringsperspektivene. Først undersøker jeg hvordan europeisering bidrar til å forklare regjeringens beslutning om å utelate de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen, og hvorvidt forventningene fra teori blir bekreftet. Deretter ser jeg på hvordan historisk institusjonalisme bidrar til å forklare utfallet, og om forventningene derfra blir bekreftet eller ikke.

7.1 Europeisering

Europeiseringslitteraturen spør hvorvidt nasjonal endring stammer fra EU, og hvordan strukturelle og institusjonelle forskjeller innad i stater gir ulike former for innflytelse fra EU på nasjonale politiske prosesser.

Fra litteraturen er den første av to forventninger formulert slik: *fjerningen av kvotepliktige sektorer i regjeringens klimamelding kom som følge av en felles måloppnåelse med EU og innmeldingen av de ikke-kvotepliktige sektorene i EU ESR*

I tråd med forventningen er målet å kartlegge hvilke strukturelle forklaringsfaktorer som kan ha bidratt til at regjeringen valgte å utelate de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen. Her vektlegger litteraturen hvilke lover, regler, organisatoriske karakteristikk og reguleringer fra EU som kan ha bidratt til å produsere utfallet (Boasson 2015; Börzel & Risse 2012). Flere av informantene som var med på å utforme klimameldingen påpeker at fjerningen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen, kom som et resultat av at man nå hadde fått en felles oppfyllelse av Norges klimamål med EU (intervju). Dette burde tilsi at EU sitt Parismål og rammeverk inneholder insentiver eller retningslinjer som tilsier at man kun skal ha en aktiv politikk for utslippskutt i de ikke-kvotepliktige sektorene, ettersom det var en slik klimamelding regjeringen lanserte. Som kapittel fire og seks har vist, stemmer dette derimot ikke. I EU sin innmelding til Parisavtalen, sendte de et forpliktende mål på minst 40 prosent utslippsreduksjon innen 2030 sammenlignet med 1990 (NDC Registry 2015: 1). Dette er et sektoroverskridende mål som skal nås i samarbeid på tvers av landegrenser innad i EU (NDC Registry 2015), og i

tråd med råds-konklusjonene fra 2014 (European Council 2014). Tidligere kapitler har vist at det ikke står noe i EUs klima- og energirammeverk for 2030 som tilsier at man ikke skal ha en aktiv politikk for de sektorene som er omfattet av kvotesystemet. Det er heller omvendt, ettersom EU sine medlemsland er forpliktet av en målsetting om energieffektivisering og økt andel forbruk av fornybar energi under klima- og energirammeverket for 2030 (European Council 2014). I tråd med rammeverket står landene fritt til å definere mer ambisiøse målsettinger enn EU sin innsending til Parisavtalen.

Norge har vært medlem i EU ETS siden 2008. Til tross for vage formuleringer knyttet til Norges klimamål, samt tiltak og virkemidler for å nå disse under klimaforlikene, var det nasjonale klimamål for hele økonomien på tvers av sektorer under Stoltenberg II-regjeringen. Tidligere klimameldinger har også hatt en gjennomgang av de totale norske utslippene av klimagasser, samt en oversikt over forslag til nye og tidligere innførte tiltak og virkemidler for å kutte utslipp. Etter Solberg-regjeringen vedtok å gjennomføre Norges Parismål i fellesskap med EU, ble Norge sine ikke-kvotepliktige sektorer innlemmet i EUs Innsatsfordelingsforordning (EU ESR). Ingenting fra intervjuene eller empirien fra kapittel fire tyder på at når Norge nå *også* skulle bli en del av EU ESR, så opplevde de press fra EU om å fjerne de kvotepliktige sektorene fra sin nasjonale klimapolitiske strategi for å nå Norges Parismål for 2030.

Det EU sin innmelding til Paris og rammeverket for 2030 gjør, er å pålegge medlemsland et relativt ambisiøst klimamål som fordrer en svært aktiv politikk for de ikke-kvotepliktige sektorene (European Council 2014). I tråd med rammeverket får alle medlemslandene egne definerte utslippsmål mellom 0-40 prosent for sektorene som ikke er med i kvotesystemet. Videre skal landene utarbeide politiske strategier som sikrer tilstrekkelig utslippskutt for å nå målet (European Commission 2020a). Som beskrevet i kapittel fire, får hvert land tildelt et utslippsbudsjett etter BNP per innbygger. Videre må landene rapportere inn utslippsutviklingen til EU. Dersom de ikke leverer tilstrekkelige kutt, vil de få sanksjoner fra EU (European Commission 2020b). Norske beslutningstakere definerte en målsetting på 40 prosent utslippskutt, og formulerte en strategi for hvordan det skulle nås gjennom å begrense utslipp fra ikke-kvotepliktige sektorer. Da de gjorde dette, leverte de på EUs krav om en egen tallfestet målsetting for utslippskutt i de ikke-kvotepliktige sektorene. Det er dermed ingenting i Stortingsmelding 41 (2016-2017) som går imot rammeverket og målsettingen fra EU. Resultatet er heller smalere enn det beslutningstakerne hadde muligheter for i utformingen av en klimastrategi for å nå klimamålet for 2030 i fellesskap med EU.

Et annet viktig moment, er den nye fleksibiliteten Norge får tilgang til under EU sitt rammeverk. Denne åpner for å overføre kvoter fra ETS til ESR, slik at de blir utslippsenheter som kan brukes til å godskrive utslipp i de ikke-kvotepliktige sektorene (European Commission 2020b). Det kan argumenteres for at når det europeiske rammeverket åpner for denne nye fleksibiliteten, og den norske regjeringen la til grunn i klimastrategien at de ville bruke den (Meld. St. 13 2014-2015: 5-6), så hadde en gjennomgang av status på utslipp og tiltak for alle sektorer vært relevant i en klimamelding. På denne måten ville man fått oversikt over hva status er for Norge sin deltakelse i kvotesystemet, eksempelvis hvor mange kvoter Norge må kjøpe for å dekke egne utslipp.

Gjennomgangen over tilsier at det ikke er mulig å fullt ut bekrefte forventningen fra teori. Dette skyldes at det ikke ligger insentiver eller retningslinjer i det formelle rammeverket som EU sine institusjoner har utformet og vedtatt, som tilsier at stater skal utdefinere kvotepliktige sektorer fra nasjonale klimastrategier. Med en felles målsetting på minst 40 prosent kutt for hele den europeiske økonomien innen 2030 sammenlignet med 1990, er det ingenting fra EU sin NDC som tilsier at man ikke kan utforme klimastrategier som gir kutt og omstilling i de kvotepliktige sektorene. Det ligger dog tydelige forventninger fra EU om at land utformer en ambisiøs klimapolitikk for de ikke-kvotepliktige sektorene, og at de landene med best forutsetninger for å kutte mye, får tildelt de høyeste målsettingene – som de er forpliktet til å nå. Norske beslutningstakere leverte det de var forpliktet til i tråd med EU sitt klimamål og rammeverk for 2030.

Den andre forventningen fra europeiseringslitteraturen er at: *fjerningen av kvotepliktige sektorer i klimameldingen kom som en naturlig følge av at andre EU-land også benyttet denne modellen i implementeringen av sine Parismål/rammeverk fra EU.*

Denne forventningen søker å kartlegge forklaringsfaktorene fra litteraturen som tar for seg mer normative og kognitive elementer, samt hvordan politiske løsninger og modeller spres mellom medlemsland i EU. Europeiseringslitteraturen forteller at jo flere stater som implementerer en spesifikk politisk modell, jo mer blir modellen ansett som en legitim måte å gjøre det på, og presset for å adoptere denne modellen øker på resterende stater (Boasson 2015; Börzel & Risse 2012; Finnemore & Sikkink 1998). For at denne forventningen skal bekreftes må det derfor ha vært slik at de norske beslutningstakere opplevde at de utformet klimastrategien på «den rette» måten, som ble ansett som legitim av omgivelsene, og at de gjorde det på samme måte som andre land i Europa. Det finnes derimot lite empiri i de foregående kapitlene som tilsier at måten Norge valgte å utforme strategien for å nå sitt klimamål på, var sterkt inspirert av andre land i

Europa sin måte å gjøre det på. Alle EUs medlemsland er som tidligere nevnt forpliktet av EU sitt klima- og energirammeverk for 2030, med forpliktende målsettinger om energieffektivisering og mål om å øke andelen av fornybar energi (European Council 2014). Den typiske politiske modellen for å levere EU sitt Parismål og rammeverk, er derfor heller en strategi som inneholder tiltak, virkemidler og planer for omstilling av hele økonomien (European Council 2014; European Commission 2020a). Flere av informantene påpeker derimot at «de leverte på det de skulle», «den nasjonale oppgaven», og at de løste det slik andre EU-land løste det – nemlig med å tallfeste et klimamål for de ikke-kvotepfiktige sektorene, og forklare hvordan man skulle nå det (intervjuer). Likevel anerkjenner et par av informantene at Norge også kunne ha valgt å gjøre det på samme måte som for eksempel Tyskland, Danmark og Nederland. Disse landene hadde utformet ambisiøse målsettinger for hele økonomien, og strategier som inneholdt tiltak og virkemidler for alle sektorene som bidrar til utslipp i landet (intervju). Dermed er det vanskelig å konkludere med at utfallet skyldes at norske beslutningstakere følte på et press fra de europeiske omgivelsene til å gjøre som dem, i hvert fall ikke fra noen av sine nærmeste naboer, som i likhet med Norge ofte ansees som ambisiøse i klimapolitikken.

Som nevnt er Norges klimapolitiske kontekst med stor andel nullutslippsskilder i strømproduksjonen og en betydelig petroleumsproduksjon, ulik mange andre stater i Europa. Det bør derfor tas med i betraktning at kontekstspesifikke faktorer kan bidra til at norske beslutningstakere møter på barrierer når de tenker at de skal implementere en politisk modell på lik måte som landene rundt. Den mest relevante kontekstspesifikke faktoren er norsk petroleumsproduksjon. Norge kan ikke se seg om i Europa etter politiske modeller og strategier for å møte klimamål som samtidig ivaretar petroleumspolitiske interesser. Dette skyldes at ingen EU-land har et lignende nivå av petroleumsproduksjon og inntjening derfra, som det Norge har. Dette kan også sees i sammenheng med den særnorske inndeling av kvotepfiktig og ikke-kvotepfiktige sektorer etter Norge ble en del av kvotesystemet i 2008, uten å bli en del av innsatsfordelingen til EU. Dette har gitt en debatt om hvorvidt man skal ta utslippskutt hjemme eller ute – som ikke finnes ellers i Europa (intervju). Disse nasjonale forklaringsfaktorene er historisk institusjonalisme bedre egnet til å analysere og ta i betraktning.

Fra empirien ble det tydelig at informantene som hadde vært en del av prosessen med å utforme stortingsmeldingen, begrunnet utelatelsen av kvotepfiktig sektor dit at det ikke bidro til norsk måloppnåelse eller klimaeffekt med en aktiv klimapolitikk for kvotepfiktig sektor, utover det som håndteres samlet i EU under ETS. Det at aktørene begrunner utfallet med at det ikke bidrar

til norsk måloppnåelse, er et resultat av hvordan Norge har valgt å innrette målsettingen sin under felles oppfyllelse av Parismålet med EU. Det kommer ikke som et resultat av hvordan EU sitt mål eller klima- og energirammeverk for 2030 er utformet. Et eksempel på dette er Danmarks innmeldte mål om å kutte 70 prosent utslipp på tvers av sektorer, innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå (Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities 2019).

Oppsummering

Europeisering har bidratt til å vise at utfallet ikke kommer som et resultat av strukturelle forklaringsfaktorer eller spredning av en spesifikk politisk modell fra EU. Det teoretiske perspektivet har vist at norske beslutningstakere følte på et press til å levere på en ambisiøs nasjonal forpliktelse om utslippskutt i sektorene utenfor kvotesystemet. Videre har teori og empiri vist at dette ikke er det samme som at norske beslutningstakere ble presset til å utelate kvotepliktige utslipp fra en nasjonal klimastrategi – heller tvert imot. Noen av Norges nærmeste naboer har utviklet ambisiøse klimastrategier med høye klimamål for hele økonomien. Dermed kan ikke forventningene fra teori bekreftes helt, ettersom EU-rammeverket ikke har lagt barrierer for en aktiv politikk for kvotepliktige sektorer, og flere av landene rundt har implementert EUs Parismål og rammeverk på en annen måte enn Norge.

7.2 Historisk institusjonalisme

Fra det teoretiske perspektivet historisk institusjonalisme, forventes det at *fjerningen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen til regjeringen kommer som et resultat av at felles oppfyllelse av Norges klimamål med EU var et formativt knekkpunkt, som har endret aktørene sin måte å oppfatte ting på, eller at mange små inkrementelle endringer fra starten av klimapolitikken og frem til i dag har bidratt til å produsere utfallet.*

I følge historisk institusjonalisme må man forstå hva som har drevet norsk klimapolitikk historisk, for å kunne si noe om hvorfor resultatet av beslutningsprosessen som studeres ble som det ble (Streeck & Thelen 2005). Bakgrunnskapittelet har bidratt til å klargjøre det historiske grunnlaget for norsk klimapolitikk, og hjelper derfor med å belyse utviklingen av den formative fasen i norsk klimapolitikk, og videre hvilke mekanismer som har medvirket til å eventuelt holde den klimapolitiske stien stabil. Deretter undersøker jeg om forventningene fra teori blir bekreftet eller ikke.

7.2.1 Klimapolitikkens formative fase

Starten av norsk klimapolitikk kan omtrentlig plasseres til 1989 med lanseringen av Norges første stortingsmelding om klima, under Brundtland II-regjeringen. I tråd med Mahoney (2001) sin definisjon av formative knekkpunkter, var det flere mulige retninger norsk klimapolitikk kunne gå, men det endte opp med en tilnærming som så klimapolitikken som et økonomisk anliggende og fikk kostnadseffektivitet som styrende prinsipp (Asdal 2014; Tellmann 2012). Dette bidro til at virkemidlene og tiltakene som fikk dominere politikken i all hovedsak var skatter og avgifter.

Da den første internasjonale avtalen om klima skulle utformes og vedtas på FN-toppmøtet i Kyoto i 1997, arbeidet Norge for å sikre mest mulig fleksibilitet i avtalen slik at man kunne opprettholde en kostnadseffektiv klimapolitikk (Gullberg & Aakre 2015; Tellmann 2012). I etterkant av Kyoto var hovedfokuset i norsk klimapolitikk på hvorvidt man skulle kutte utslipp hjemme eller ute, og det som har blitt omtalt som en global tankegang dominerte (Hovden & Lindseth 2004). Med opptakten til Parisavtalen i 2015, skulle det gamle internasjonale klimaregimet fra Kyoto erstattes. Dette medførte at norske beslutningstakere lette etter en foretrukken løsning for Norge. I en kort periode hadde aktørene et større mulighetsrom enn

ellers, til å velge mellom flere mulige innretninger på Norges klimamål under Parisavtalen. Opptakten og utfallet av Norges innmelding til Parisavtalen kan dermed ansees som et formativt knekkpunkt, ettersom beslutningstakerne endte med en konkret politisk løsning blant ulike alternativer, som vil ha følger for innretningen på Norges klimapolitikk. Christensen (2017, 2018) fant at de norske politikerne i stor grad ønsket å sikre Norge en løsning i Paris som var en forlengelse av det regimet de var vant til under Kyotoprotokollen. Valget falt på en EU-tilknytning av Norges bidrag til Parisavtalen, ettersom beslutningstakerne mente det ville ivareta kostnadseffektivitet og fleksibilitet i klimapolitikken. Den største endringen for norsk klimapolitikk i denne forbindelse, var at sektorene utenfor kvotesystemet nå skulle innlemmes i EUs Innsatsfordelingsforordning for 2021-2030.

7.2.2 Forventningene fra teori

Den første av de to forventningene utledet fra historisk institusjonalisme, sier at: *fjerningen av de kvotepliktige sektorene i klimameldingen, kom som følge av at EU-tilknytningen av Norges Parismål var et formativt knekkpunkt, som har som har endret aktørene sin måte å oppfatte ting på.* Definisjonen av formative knekkpunkter forteller oss at valgmulighetene til mektige politiske aktører øker betraktelig, og konsekvensene av den aktuelle avgjørelsen er potensielt veldig betydningsfulle (Capoccia & Kelemen 2007: 343). Den kausale logikken vektlegger den varige effekten av valg som ble gjort i de formative knekkpunktene. Et knekkpunkt kan medføre at politikken beveger seg over i en annen sti enn den man har sett til da (Hall & Taylor 1996: 942). Videre leder valgene som tas i knekkpunktene til at institusjoner etableres og generer selvforsterkende stivhengige prosesser (Capoccia & Kelemen 2007: 341). Som nevnt, kan Norges tilknytning av Parismålet til EU ansees som et formativt knekkpunkt ettersom de involverte aktørene hadde større mulighetsrom enn ellers, til å velge mellom flere mulige innretninger på Norges klimamål under Parisavtalen. EU-tilknytningen har betydelige følger for norsk klimapolitikk, ettersom det medfører at Norges ikke-kvotepliktige sektorer skal innlemmes i EUs Innsatsfordelingsforordning (EU ESR).

Det er sannsynlig at EU-tilknytningen av Norges Parismål leder til en institusjonalisert selvforsterkende prosess, med en ny retning og dominerende logikk for norsk klimapolitikk. Informantene fra politisk ledelse og byråkrati i Klima- og miljødepartementet forklarte utfallet av beslutningsprosessen med at denne EU-tilknytningen har gitt Norge «en ny type klimamål». Likevel fordrer del to av forventningen at den kun kan bekreftes hvis empirien viser at alle

aktørene forklarer utelatelsen av de kvotepliktige sektorene i klimameldingen med EU-tilknytningen av Norges Parismål. Ettersom ikke alle informantene deler denne forståelsen og begrunnelsen, kan forventning tre dermed ikke bekreftes fullstendig. Spesielt informantene fra Arbeiderpartiet og SV var ikke enige i at det var naturlig å lage en klimamelding som kun fokuserte på utslipp fra sektorene utenfor kvotesystemet. Venstre sin posisjon var mer uklar, ettersom informantene til dels var enige, men spesielt Ola Elvestuen (V) kritiserte regjeringen sin stortingsmelding i media (NTB 16/06/2017a). Det var bred politisk enighet på Stortinget om EU-tilknytningen av Norges Parismål, men det var ikke tverrpolitisk enighet om at den norske klimapolitiske strategien naturligvis skulle se ut slik som den regjeringen presenterte. Uttalelser til media viser at spesielt SV stilte spørsmålsteget ved regjeringens utforming av klimastrategien da de uttrykte at nasjonale klimamål med dette var avskaffet (NTB 16/06/2017c). Intervjuene viste også at spesielt informantene fra SV og Ap ikke mente det var logisk at meldingen kun skulle ta for seg halvparten av Norges utslipp. Videre betegnet de det som problematisk at Stortinget nå ikke ville få mulighet til å diskutere helheten av norsk klimapolitikk. Totalt blant alle informantene, var det et lite flertall som var enige om at det var naturlig å fokusere *mest* på utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor. Likevel påpekte deler av dette flertallet at det ikke betød at tiltak, virkemidler og utslipp fra kvotepliktige sektorer dermed var irrelevant i Stortingsmelding 41 (2016-2017) (intervju).

Den siste forventningen fra teori sier at fjerningen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen kom som et resultat av at mange små inkrementelle endringer fra starten av klimapolitikken og frem til i dag, har bidratt til å produsere utfallet. Norsk klimapolitikk ble fra tidlig av ansett som et økonomisk anliggende, og da stabiliseringsmålet fra 1992 så ut til å bli dyrt (spesielt for norsk petroleumsproduksjon) forkastet Brundtland-regjeringen målet. Christensen (2017, 2018) fant at tilknytningen av Norges Parismål med EU, i stor grad var motivert av å ivareta historiske hensyn og prioriteringer i norsk klimapolitikk; kostnadseffektivitet og fleksibilitet. Empirien presentert i kapittel seks viser at til tross for at kostnadseffektivitet og fleksibilitet fortsatt er sentrale prinsipper i klimapolitikken, er det ingen av de relevante beslutningstakerne som begrunner utelatelsen av kvotepliktige sektorer med at det er kostnadseffektivt eller sikrer fleksibilitet i klimapolitikken. De viktigste begrunnelsene var derimot at det var et naturlig resultat av at Norge knyttet Parismålet sitt til EU, og at en veldig aktiv politikk for de kvotepliktige sektorene ikke bidrar til norsk måloppnåelse eller klimaeffekt generelt i Europa (intervju). Beslutningstakerne fokuserte også på at de leverte på det de skulle, det som omtales som «den nasjonale oppgaven» (intervju).

Videre ville det vært naturlig å anta at ettersom klimapolitikken tidligere har tatt hensyn til petroleumsnæringen i forbindelse med at stabiliseringsmålet ble forkastet i 1992, kunne lignende mekanismer produsert utfallet her også. Et par av informantene påpeker eksempelvis på at fjerningen av kvotepliktige sektorer fra klimameldingen må være et utfall norsk petroleumsnæring er fornøyd med (intervju). Likevel er det ingenting fra intervjuene med de som var med på å utforme stortingsmeldingen, som tyder på at utelatelsen av de kvotepliktige sektorene kom som et resultat av at petroleumsindustrien har hatt direkte innflytelse på, og/eller begrenset, beslutningsprosessen. Alle informantene fra politisk ledelse og byråkratiet forteller at de opplevde stor enighet, og en lite konfliktfylt prosess (intervju). Den eneste uttalelsen som kan tolkes dit at det var grobunn for konflikt, var at en av informantene uttalte at det ikke ble «oversolgt» til Fremskrittspartiet (FrP) at EU-tilknytningen var svært forpliktende, med et sterkere sanksjonsregime enn det Norge hadde hatt tidligere.

Helt siden Norge ble en del av EU sitt kvotesystem i 2008, har landet praktisert et veldig tydelig skille mellom det de kaller kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorer. Europeiseringslitteraturen, forventningene derfra, og empirien som er samlet inn, viste at utelatelsen av kvotepliktig sektor fra klimameldingen hovedsakelig ikke var et resultat av slik EU sitt rammeverk er utformet, eller slik andre land hadde implementert EU sitt rammeverk. Derimot kan historisk institusjonalisme belyse hvorvidt det å utelate kvotepliktig sektor er i tråd med en dominerende problemforståelse eller oppfattelse blant beslutningstakere i norsk klimapolitikk historisk. Til tross for at Norge i 2008 ble med i EU ETS, diskuterte begge klimameldingene under Stoltenberg II-regjeringen alle norske klimagassutslipp (Meld. St. 34 2006-2007; Meld. St. 21 2011-2012). Delkapittel 1.3 og 4.3 i denne studien, viste også hvordan tidligere stortingsmeldinger om klima i større grad ble brukt til å lansere mer omfattende handlingsplaner for klimapolitikken. Etter regjeringsskifte i 2013 da Erna Solberg dannet regjering med Høyre og FrP, har klimameldingene vært kortere gjennomganger av Norges klimamål. Solberg-regjeringen og forvaltningen påpekte også at hensikten med Stortingsmelding 41 (2016-2017) ikke var å lage en omfattende plan for hvordan utslippskutt skulle gjennomføres (intervju), og at tiltak og virkemidler skulle man komme tilbake til i andre prosesser.

I forbindelse med Parisavtalen gikk Solberg-regjeringen inn for at Norge skulle bli en del av EU sin klimaforpliktelse. Den nye EU-tilknytningen bidro til at regjeringen forsterket skillet mellom de kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorene, gjennom å utelate kvotepliktig sektor fra klimameldingen. Som empirien har vist, har norske beslutningstakere trivdes med en tydelig inndeling slik at man kan være ambisiøse i klimapolitikken for ikke-kvotepliktige sektorer, uten

at manglende fremskritt og kutt i kvotepliktige sektorer overskygger dette (intervju). Til tross for at tidligere hendelser kan sies å ha bidratt til at norske beslutningstakere i denne prosessen forsterket skillet mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorer, viser denne studien at utfallet i all hovedsak må defineres som et brudd med tidligere. Alle foregående klimameldinger har diskutert alle sektorer som bidrar til norske klimagassutslipp. Videre har Boasson og Lahn (2017) for eksempel påpekt hvordan norsk olje- og klimapolitikk de siste årene har blitt sett mer og mer i sammenheng. Det at petroleum nå har blitt utelatt fra regjeringens klimamelding, bryter med denne utviklingen. Videre har kvotesystemet blitt definert som et av Norges viktigste verktøy for å kutte utslipp, noe som også viser hvor spesielt det er at en diskusjon om et av Norges viktigste virkemidler i klimapolitikken, har blitt utelatt fra stortingsmeldingen om klima. Dermed må utelatelsen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen omtales som et brudd med tidligere, og denne studien kan ikke konkludere med at utfallet er et direkte resultat av mange små inkrementelle endringer i norsk klimapolitikk.

Oppsummering

EU-tilknytning kan ansees som et formativt knekkpunkt. Utelatelsen av de kvotepliktige sektorene fra klimameldingen er likevel ikke et resultat av en institusjonalisert logikk. Ikke alle informantene på tvers av politikk og forvaltning synes det var naturlig å utelate de kvotepliktige sektorene fra Norges klimapolitiske strategi for å nå klimamålet for 2030. Videre ser det ikke ut som at utfallet kom som et naturlig resultat av hvordan den norske klimapolitikken har utviklet seg over tid. Det kan betegnes som et brudd, ettersom klima- og oljepolitikk de siste årene har blitt sett mer i sammenheng (Boasson & Lahn 2017) og fordi alle tidligere regjeringer har lagt frem klimameldinger som har diskutert kvotepliktige utslipp, tiltak og virkemidler. Det er likevel relevant å påpeke at utfallet ikke bryter med viktige prinsipper i norsk klimapolitikk, som kostnadseffektivitet og fleksibilitet. Det er heller ikke i strid med det tydelige skillet mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorer, som norske politikere har foretrukket.

8. Konklusjon

Norge har utarbeidet detaljerte og omfattende klimameldinger siden 1989 og har tradisjonelt vært ambisiøse i klimapolitikken (Julsrud 2012; Tobin 2017). Våren 2017 lanserte Solberg-regjeringen Stortingsmelding 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Denne stortingsmeldingen bryter med tidligere klimameldinger. Regjeringens klimastrategi som skal sikre at Norge når sitt klimamål innen 2030, omhandler kun utslipp fra de ikke-kvotepliktige sektorene. For første gang omtaler en klimamelding bare halvparten av Norges klimagassutslipp. Dette dannet utgangspunktet for studiens problemstilling: *Hva kan forklare beslutningen om å utelate de kvotepliktige sektorene petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon fra regjeringens klimamelding?* Analysen resulterte i to hovedfunn som presenteres i kommende delkapittel. Videre diskuterer jeg implikasjonene av studiens hovedfunn, hvordan disse bidrar inn i relevant litteratur på feltet, og muligheter for videre forskning.

8.1 Studiens hovedfunn

For å svare på studiens problemstilling – *hva kan forklare beslutningen om å utelate de kvotepliktige sektorene petroleum, energiintensiv industri og stasjonær kraftproduksjon fra regjeringens klimamelding?* – kombinerte jeg to teoretiske forklaringsperspektiver; europeisering og historisk institusjonalisme. Europeisering egner seg godt til å studere hvordan regulative, strukturelle og mer normative og kognitive elementer fra EU, bidrar til å forklare utfallet av beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017). Historisk institusjonalisme bidrar med å forklare hvordan tidligere klimapolitiske vedtak og stier har påvirket utfallet som studeres, og hvordan aktører potensielt har arbeidet for å opprettholde politisk stabilitet. Jeg benyttet prosessoring til å analysere et omfattende skriftlig kildemateriale, samt empiri fra elleve semistrukturerte intervjuer. Informantene var byråkrater og politisk ledelse i Klima- og miljødepartementet, samt politikere og rådgivere fra Venstre, Arbeiderpartiet og SV. Ved hjelp av de teoretiske perspektivene har jeg kommet frem til to hovedfunn.

Med utgangspunkt i europeiseringslitteraturen etablerte jeg følgende forventninger: *Fjerningen av de kvotepliktige sektorene fra regjeringens klimamelding kom som følge av en felles*

måloppnåelse med EU og innmeldingen av de ikke-kvotepårligte sektorene i EU ESR (1), og/eller som en naturlig følge av at andre EU-land også benyttet denne modellen i implementeringen av sine Parismål/rammeverk fra EU (2). Studiens første funn er at utelatelsen av de kvotepårligte sektorene fra klimameldingen til regjeringen ikke kom som et direkte resultat av hvordan EU sitt klimamål og rammeverk for 2030 er utformet. Målet og rammeverket statene får fra EU, tilsier at landene må utforme strategier for å nå ambisiøse klimamål for sektorene utenfor kvotesystemet. Norske beslutningstakere leverte dermed på det de var forpliktet til under samarbeidet med EU om felles oppfyllelse av Parismålet. Likevel sa EU sitt klimamål og rammeverk ingenting om at kravet om en ambisiøs politikk for sektorene utenfor kvotesystemet, betød at man *ikke* skulle utforme strategier for sektorene som er en del av kvotesystemet. Videre kan heller ikke norske beslutningstakere ha blitt inspirert eller presset av sine nære europeiske omgivelser til å utelate kvotepårligte sektorer fra sin klimastrategi. Denne studien har vist at EU sine medlemsland er forpliktet til å utforme klimastrategier som tar for seg hele økonomien. Dermed kan hverken EU-rammeverket eller press fra andre EU-land sies å ha vært utslagsgivende for at norske beslutningstakere fjernet de kvotepårligte sektorene fra klimameldingen, og ingen av forventningene bekreftes. Utfallet er derimot et resultat av hvordan norske beslutningstakere har tolket og tilpasset EUs Parismål og klima- og energirammeverk til den norske konteksten.

Med utgangspunkt i det teoretiske forklaringsperspektivet historisk institusjonalisme etablerte jeg følgende forventninger: *Fjerningen av de kvotepårligte sektorene fra klimameldingen til regjeringen, kom som et resultat av at innmeldingen av Norges Parismål med EU var et formativt knekkpunkt som har endret aktørene sin måte å oppfatte ting på (3), eller at mange små inkrementelle endringer fra starten av klimapolitikken og frem til i dag har bidratt til å produsere utfallet (4).* Studiens andre funn er at EU-tilknytningen av Norges Parismål nok kan ansees som et formativt knekkpunkt, uten at dette har vært utslagsgivende for å produsere utfallet av beslutningsprosessen. Til tross for at informantene fra politisk ledelse og byråkratiet begrunner utelatelsen av de kvotepårligte sektorene fra klimameldingen med EU-tilknytningen av Norges Parismål, deler ikke informantene fra opposisjonen denne forståelsen. Spesielt Arbeiderpartiet og SV skulle heller sett at man diskuterte hele økonomien i en klimamelding. Dermed kan ikke utfallet ha kommet fordi en ny logikk har blitt institusjonalisert og reproduisert. Videre kan heller ikke den sistnevnte forventningen fra teori bekreftes helt, ettersom utfallet må ansees som et brudd med tidligere innretning og utforming av norske klimameldinger. Til tross for at stortingsmeldingen ikke brøt med viktige prinsipper i norsk

klimapolitikk, og bidro til et sterkere skille mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorer, kan ikke utfallet betegnes som et grep som bidrar til kontinuitet og stabilitet i norsk klimapolitikk. Med Stortingsmelding 41 (2016-2017) lanserte Solberg-regjeringen den første klimameldingen som ikke diskuterer status på utslipp, tiltak og virkemidler for de kvotepliktige sektorene. Regjeringen utformet en klimastrategi for kun halvparten av Norges utslipp. Videre viser denne studien at til tross for at petroleum og klima har blitt sett mer og mer i sammenheng de siste årene (Boasson & Lahn 2017), er petroleum nå utdefinert av klimameldingen.

Denne studien har vist at det er relevant å benytte både et europeisk forklaringsperspektiv og et nasjonalt forklaringsperspektiv på et casestudie om utformingen av en norsk klimapolitisk strategi. Norske beslutningstakere forklarte utfallet som et naturlig resultat av EU-tilknytningen av Norges Parismål. Ved å kombinere to teoretiske forklaringsperspektiver på ulike nivå, fikk denne studien nyansert beslutningstakernes forklaring og heller konkludert med at utfallet skyldes en norsk fortolkning av det europeiske rammeverket. Ved hjelp av europeiseringslitteraturen viste denne studien at utfallet ikke var et naturlig resultat av regulative forklaringsfaktorer eller spredningen av en politisk modell fra EU. Ved hjelp av historisk institusjonalisme viste studien hvordan deler av prosessen kan forklares gjennom historiske hensyn og prioriteringer i norsk klimapolitikk, samtidig som utfallet ikke var resultatet av en institusjonalisert logikk på tvers av relevante beslutningstakere.

8.2 Implikasjoner, bidrag til litteraturen og muligheter for videre forskning

Det finnes få studier av norsk klimapolitikk etter 2015. Ettersom denne studien har undersøkt beslutningsprosessen tilknyttet Stortingsmelding 41 (2016-2017), har den bidratt til å øke forståelsen for utforming og endring av norsk klimapolitikk. Studien har utvidet litteraturen om utviklingen av norsk klimapolitikk, og relevante drivere og forklaringsfaktorer på feltet. Videre har studien gitt økt innsikt i hvordan EU påvirker utforming av nasjonal klimapolitikk i stater som er en del av de europeiske omgivelsene. Som Boasson (2015: 53) påpeker er det relevant å studere denne tematikken, ettersom vi fortsatt vet lite om hvordan og i hvor stor grad den europeiske konteksten påvirker utformingen av nasjonal klimapolitikk.

Overordnet har jeg undersøkt hva som kan forklare store endringer i et lands klimapolitiske styringsdokumenter eller strategier. Europeiseringslitteraturen bidro til å forklare at utfallet ikke kom som et direkte resultat av EU-reglement eller press fra andre EU-land til å

implementere en gitt politisk modell. Likevel viser de norske funnene at landets klimapolitiske tilknytning til EU hadde innvirkning på utfallet. I tråd med det Boasson (2015) fant, viser min studie at norske beslutningstakere har tolket og tilpasset rammeverket fra EU slik at det skal passe den norske konteksten. Dette betyr at det er helt sentralt å undersøke hvordan norske beslutningstakere har fortolket EU, for å forstå hvordan EU påvirker norsk klimapolitikk. Som Thomann (2015) og Thomann og Sager (2017) påpeker er det relevant at europeiseringslitteraturen i større grad undersøker hvorvidt politisk endring i EU-land (eller land i de europeiske omgivelsene) forårsakes av interne faktorer innad i statene.

I tråd med flere grundige bidrag som tar for seg norsk klimapolitikk historisk (Andresen & Butenschøn 2001; Asdal 2011, 2014; Gullberg & Skodvin 2011; Hovden & Lindseth 2004; Tellmann 2012) finner også jeg i denne studien at kostnadseffektivitet og fleksibilitet fortsatt er sentralt i norsk klimapolitikk. Et nyere og svært relevant bidrag i litteraturen er Christensen (2017, 2018). Hun undersøker utformingen av Norges klimamål for 2030, og konkluderer med at innretningen på Norges klimamål ga kontinuitet i den norske klimapolitikken (Christensen 2017, 2018). I motsetning til dette finner jeg at EU-tilknytningen av Norges klimamål kan ansees som et formativt knekkpunkt som muliggjorde at norske beslutningstakere utdefinerte de kvotepliktige sektorene fra Norges klimastrategi. Dette må betegnes som et brudd med tidligere praksis, og ikke kontinuitet, ettersom alle norske klimameldinger siden 1989 har tatt for seg status på utslipp, tiltak og virkemidler for alle sektorene. Hvorvidt utfallet som studeres her leder norsk klimapolitikk over i en ny sti, er for tidlig å si. Informantene fra Arbeiderpartiet, SV og delvis Venstre ønsket at klimameldingene skulle omtale hele økonomien, og viste at utfallet ikke kom som et resultat av en institusjonalisert logikk på tvers av politikk og forvaltning. Videre studier av norske klimameldinger etter et regjeringsskifte er derfor relevant, for å se om meldingene går tilbake til å omtale hele økonomien.

Boasson og Lahn (2017) viser hvordan norsk klima- og oljepolitikk i økende grad har blitt sett i sammenheng de siste årene. I denne studien finner jeg derimot at petroleum nå er utdefinert av Norges klimastrategi, og dermed bryter med denne utviklingen. Ingenting fra empirien tyder på at petroleumsindustrien eller byråkratiet har forårsaket utfallet som studeres her. Det kan tenkes at flere intervjuer med andre informanter kunne bidratt til å avdekke slike momenter. Det denne studien viser er derimot at norske beslutningstakere har evnet å gjennomføre en vellykket avpolitisering av petroleum. Et tilleggsmoment som belyser dette, er at Solberg-regjeringen i 2019 ga Miljødirektoratet i oppgave å gå i gang med en ny Klimakur-utredning. Som tidligere nevnt har Klimakur-utredningene vært sentrale i utformingen av

stortingsmeldinger om klima. I likhet med Stortingsmelding 41 (2016-2017) fikk Klimakur 2030 kun mandat til å utrede tiltak, virkemidler og utslipp fra de ikke-kvotepfiktige sektorene (Miljødirektoratet 2020a). Dette viser at det er relevant å følge tematikken videre, ettersom norske beslutningstakere ser ut til å fjerne petroleum fra norske klimapolitiske prosesser.

Denne studien har vist relevansen av å studere rollen og utformingen av overordnede styrings- og strategidokumenter i klimapolitikken. Under Solberg-regjeringen har stortingsmeldinger om klima fått en annen innretning enn tidligere. Før inneholdt klimameldingene detaljerte handlingsplaner for utslippskutt. Solberg-regjeringen sine klimameldinger har i større grad fokusert på overordnede klimastrategier og lansering av norske klimamål (Meld. St. 13 2014-2015; Meld. St. 41 2016-2017). Til forskjell fra klimaforlikene under Stoltenberg II-regjeringen, henviste Solberg-regjeringen ved flere anledninger til ordinære prosesser for diskusjon og behandling av relevante klimapolitiske saker (Stortinget 2015; Meld. St. 41 2016-2017; intervju). Disse momentene bekymret informantene fra Arbeiderpartiet, SV og til dels Venstre. Spesielt Arbeiderpartiet og SV påpekte at en konsekvens av dette og det faktum at klimameldingen kun omtaler halvparten av Norges klimagassutslipp, er at Stortinget ikke får diskutert de store linjene i norsk klimapolitikk. Informantene understrekte at dette bidrar til at klimapolitikken blir mer fragmentert og teknokratisk.

Etter Parisavtalen i 2015 har det blitt spesielt relevant å studere overordnede klimapolitiske strategier eller styringsdokumenter. Under Parisavtalen har rollen til nasjonalstatene i arbeidet med å begrense globale klimagassutslipp økt (Tobin 2017). Til nå har store deler av forskning på nasjonal klimapolitikk fokusert på enkeltsektorer eller enkelte virkemidler (Aldy & Stavins 2012; Boasson 2015; Skjærseth & Wettestad 2008). Fremover er det derfor behov for flere detaljerte studier av land sine overordnede klimapolitiske strategier og handlingsplaner. Dette kan bidra til å forklare og forstå hvorfor noen stater utvikler ambisiøs klimapolitikk, mens andre i mindre grad gjør det (Tobin 2017). Utenfor EU vil studier av land sine «Nationally determined contributions» (NDCs) under Parisavtalen være relevant å undersøke. I EU vil medlemslandene sine integrerte nasjonale energi- og klimaplaner (NECPer) være mest relevant å studere. Denne studien har vist at for å forstå klimapolitikken til land i de europeiske omgivelsene må man undersøke landets EU-tilknytning. Videre er det relevant å anta at sentrale forklaringsfaktorer vil være lands velstandsnivå, samt energiforsyning og produksjon (Unruh 2000). Før litteraturen kan konkludere med hva som driver og hindrer utforming av ambisiøse klimahandlingsplaner, er det behov for flere detaljerte casestudier av dette.

Litteratur

Aftenposten (2013, 30. september). Her er avtalen mellom de borgerlige partiene.

Aftenposten. Hentet fra, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/KvQ7G/her-er-avtalen-mellom-de-borgerlige-partiene>

Aldy, Joseph E. & Robert N. Stavins (2012). «The promise and problems of pricing carbon: Theory and experience». *The Journal of Environment & Development*, 21(2), 152-180.

Andersen, Svein S. (2001). Politisk styring eller markedstilpasning av Olje-Norge? I Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øivind (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* (s. 333-363). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Andersen, Gisle (2017). *Parlamentets natur. Utviklingen av norsk miljø- og petroleumspolitik (1945–2013)*. Oslo: Universitetsforlaget.

Andresen, Steinar & Elin Lerum Boasson (2008). Internasjonalt klimasamarbeid: Klare anbefalinger, men svake forpliktelser. I Hønneland, G., Andresen, S., & Boasson, E. (red.), *Internasjonal miljøpolitikk* (s. 71-85). Bergen: Fagbokforl.

Andresen, Steinar & Elin Lerum Boasson (2012). International climate cooperation: Clear recommendations, weak commitments. I Andresen, S., Boasson, E., & Hønneland, G. (red.), *International Environmental Agreements: An Introduction* (s.50-66). New York: Routledge

Andresen, Steinar & Siri H. 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

Bennett, Andrew (2008). Process Tracing: a Bayesian Perspective. I Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, & David Collier (red.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.

Bennett, Andrew, & Jeffrey T. Checkel (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press

- Bjelland, Adeleine (2020). *Norsk klimamål med suverenitet og forpliktelser i balanse: Innsatsfordelingen og EØS-avtalens protokoll 31*. [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Boasson, Elin L. (2015). *National climate policy: A multi-field approach* (Vol. 7, Routledge research in environmental policy and politics). New York: Routledge.
- Boasson, Elin L. & Torbjørg Jevnaker (2019). Energy Governance in Norway: Too much of a good thing? I Knodt, Michele & Jörg Kemmerzell (eds.), *Handbook of Energy Governance in Europe*, Cham: Springer.
- Boasson, Elin L. & Bård Lahn (2017). Norway: A Dissonant Cognitive Leader? I Rüdiger Wurzel, James Connelly & Duncan Liefferink (red.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still Taking a Lead?*. New York: Routledge
- Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. I Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. (s. 57-80). Oxford: Oxford University Press
- Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2012). «From Europeanisation to Diffusion: Introduction», *West European Politics: Special Issue On: From Europeanisation to Diffusion*, 35:1, 1-19
- Båtstrand, Sondre (2015). «More than Markets: A Comparative Study of Nine Conservative Parties on Climate Change». *Politics & Policy (Statesboro, Ga.)*, 43(4), 538-561.
- Capoccia, Giovanni R. & Daniel Kelemen (2007). «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism». *World Politics*, 59(3), 341-369.
- Christensen, Tom (2010). *Forvaltning og politikk (3. utg. ed.)*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Lina (2017). Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet. CICERO Rapport 2017:4.
- Christensen, Lina (2018). «Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(2-03), 113-133.
- Culpepper, Pepper D. (2008). «The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining». *International Organization*, 62(1), 1-33.

- Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities (2019). Denmark's Integrated National Energy and Climate Plan. Hentet fra, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/dk_final_necp_main_en.pdf
- Eckersley, Robyn (2016). «National Identities, International Roles, and the Legitimation of Climate Leadership: Germany and Norway Compared», *Environmental Politics*, 25 (1): 180-201.
- Eriksen, Erik O. & John Erik Fossum (2015). Asymmetry and the problem of dominance. I Erik O. Eriksen og John Erik Fossum (red.) *The European Union's Non-Members. Independence Under Hegemony?* (s.1-15). London: Routledge.
- European Council (2014). European Council (23 and 24 October 2014) – Conclusions. Hentet fra https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf
- European Commission (2020a). 2030 climate & energy framework. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en
- European Commission (2020b). Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities. Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/regulation_en
- European Commission (2020c). EU Emissions Trading System (EU ETS). Hentet fra https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en
- European Commission (2020d). National energy and climate plans (NECPs). Hentet fra https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#the-process
- Falkner, Robert (2016). «The Paris Agreement and the new logic of international climate politics». *International Affairs*, 92(5): 1107-1125.
- Finansdepartementet (2014). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014 (Prop. 93 S 2013–2014). Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/contentassets/2747c5978c81406689007da49626cda0/no/pdfs/prp201320140093000dddpdfs.pdf>
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998). «International Norm Dynamics and Political». *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Fligstein, Neil (2008). *Euroclash*. Oxford: Oxford University Press.

- Fremskrittspartiet (2005). *Prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009*.
- Fremskrittspartiet (2013). *Handlingsprogram 2013-2017*.
- Geden, Oliver (2016). «The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking». *Wiley Interdisciplinary Reviews. Climate Change*, 7(6), 790-797.
- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- Germany NECP (2019). Integrated National Energy and Climate Plan. Hentet fra, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/de_final_necp_main_en.pdf
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: University Press
- Gibbs, Graham R. (2007). *Analyzing qualitative data (SAGE qualitative research kit)*. Los Angeles, CA: SAGE.
- Glomnes, Lars M. & Kjetil Gillesvik (08/11/2011). Finansdepartementet vil bryte klimaavtale. *Verdens Gang*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/V0zgd/finansdepartementet-vil-bryte-klimaavtale>
- Gullberg, Anne Therese (2009). Norsk klimapolitisk debatt og klimaforliket fra 2008. CICERO Working paper 2009:03.
- Gullberg, Anne Therese & Stine Aakre (2015). Norsk klimapolitikk: 2030-målene og tilknytningen til EU. CICERO Policy Note 2015:01.
- Gullberg, Anne Therese & Stine Aakre (2018). EUs energi- og klimaunion: En analyse av et utvidet klimasamarbeid mellom Norge og EU. CICERO Policy Note 2018:01.
- Gullberg, Anne Therese & Tora Skodvin (2011). «Cost Effectiveness and Target Group Influence in Norwegian Climate Policy». *Scandinavian Political Studies*, 34(2), 123-142.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor (1996). «Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hovden, Eivind & Gard Lindseth (2004). «Discourses in Norwegian Climate Policy: National Action or Thinking Globally?». *Political Studies*, 52(1), 63-81.
- Høyre (1993). *Partiprogram 1993-1997*.

Høyre (2013). *Partiprogram 2013-2017*.

Innst. 390 S (2011-2012). «Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk».

Hentet fra, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/?lvl=0>

Innstilling 253 S (2017-2018). «Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid og Representantforslag 16 S (2017–

2018) om å gjennomføre Stortingets mål i klimaforliket om å kutte norske klimagassutslipp fram mot 2020». Hentet fra, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-253s/>

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

Oslo: Unipub.

King, Gary, Keohane, Robert O. & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.

Klima- og miljødepartementet (2013). Klima- og miljødepartementets historikk. Hentet fra,

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/historikk/id696/>

Kristelig folkeparti (2013). *Politisk program 2013-2017*.

Lachapelle, Erick & Matthew Paterson (2013). «Drivers of national climate policy». *Climate Policy*, 13(5), 547-571.

Levy, Jack S. (2008). «Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference». *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1), 1-18.

Mahoney, James (2000). «Path Dependence in Historical Sociology». *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Mahoney, James (2001). «Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective». *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111-141.

March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Meld. St. 46 (1988-1989). *Miljø og utvikling, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Klima- og miljødepartementet. Lastet ned 10.08.2020, fra

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/?lvl=0>

[publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=3&wid=d&psid=DIVL401&pgid=d_0355](https://www.regjeringen.no/no/publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=3&wid=d&psid=DIVL401&pgid=d_0355)

- Meld. St. 29 (1997-1998). *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-29-1998-/id191599/>
- Meld. St. 54 (2000-2001). *Norsk klimapolitikk*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-54-2000-2001-/id195302/>
- Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-15-2001-2002-/id195459/>
- Meld. St. 34 (2006-2007). *Norsk klimapolitikk*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-34-2006-2007-/id473411/>
- Meld. St. 21 (2011-2012). *Norsk klimapolitikk*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-2011-2012/id679374/>
- Meld. St. 5 (2012-2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. Utenriksdepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-5--20122013/id704518/>
- Meld. St. 13 (2014-2015). *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-2014-2015/id2394579/>
- Meld. St. 41 (2016-2017). *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/contentassets/7d3c209f821248da8d4727713ab9619c/no/pdfs/stm201620170041000dddpdfs.pdf>
- Miljødirektoratet (2010). *Klimakur 2020: Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020*. Hentet fra, https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/klif2/publikasjoner/2590/t_a2590.pdf
- Miljødirektoratet (2020a). *Klimakur 2030 – Sammendrag*. Hentet fra, https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625_sammendr_ag.pdf

- Miljødirektoratet (2020b). Totale utslipp til luft i Norge. Hentet fra <https://www.norskeutslipp.no/no/Forsiden/?SectorID=90>
- Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (2019). Integrated National Energy and Climate Plan 2021-2030. The Netherlands. Hentet fra, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/nl_final_necp_main_en.pdf
- NDC Registry (2015). Submission by latvia and the european commission on behalf of the european union and its member states. UNFCCC. Hentet fra, <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NTB 04/02/2015. Regjeringen vil kutte norske klimautslipp. NTB tekst.
- NTB 16/06/2017a. Venstre: – Fullt mulig å ta hele utslippskuttet i Norge. NTB tekst.
- NTB 16/06/2017b. Ap: Klimatiltak mot Høyre og Frps vilje. NTB tekst.
- NTB 16/06/2017c. SV mener Helgesen er en tåkefyrste. NTB tekst.
- Olsen, Johan P. (1998). *Petroleum og Politikk*. Otta: TANO
- Pierson, Paul (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Regjeringen (u.å). Utenriksdepartementet. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/id833/>
- Regjeringen (2014a). Fornybar energiproduksjon i Norge. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/fornybar-energi/fornybar-energiproduksjon-i-norge/id2343462/>
- Regjeringen (2014b). Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2014-2017. Hentet fra, https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/europa_strategi/id762511/
- Regjeringen (2017). Legger fram klimamelding. Nyhet | Dato: 28.04.2017. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimamelding/id2551569/>

- Regjeringen (2019). «Innsatsfordelingsforordningen». EØS-notat, 01.11.2019. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/sep/innsatsfordelingsforordningen/id2517921/>
- Regjeringen (2020). CO2-avgiften. Hentet fra,
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/veibruksavgift-pa-drivstoff/co2-avgiften/id2603484/>
- Reitan, Marit (2001). Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. I Tranøy, Bent Sofus & Østerud, Øivind (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* (s. 454-480). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Riksrevisjonen (2010). Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken, dokument 3:5.
- Ringdal, Kristen (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, Anne (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Schimmelfennig, Frank (2015). Efficient Process Tracing: Analyzing the Causal Mechanisms of European Integration. I Bennett, Andrew & Jeffrey T Checkel (red.), *Process Tracing - From Metaphor to Analytic Tool* (s. 98-125). Cambridge: Cambridge University Press
- Scott, Richard W. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Skjærseth, Jon B. & Jørgen Wettestad (2008). *EU emissions trading: initiation, decision-making and implementation*. Surrey: Ashgate Publishing, Ltd.
- Somanathan E., T. Sterner, T. Sugiyama, D. Chimanikire, N.K. Dubash, J. Essandoh-Yeddu, S. Fifita, L. Goulder, A. Jaffe, X. Labandeira, S. Managi, C. Mitchell, J.P. Montero, F. Teng, & T. Zyllicz (2014). National and Sub-national Policies and Institutions. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge, United Kingdom &

- New York, USA: Cambridge University Press. Hentet fra, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>
- Statistisk sentralbyrå (2019). Fakta om olje og energi. Hentet fra <https://www.ssb.no/energi-og-industri/faktaside/olje-og-energi>
- Statistisk sentralbyrå (u.å). Fakling. Hentet fra, <https://www.ssb.no/ajax/ordforklaring?key=107728&sprak=no>
- Stortinget (2015). Stortinget - Møte tirsdag den 24. mars 2015 kl. 10 Sak nr. 11 [00:57:59] Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2014-2015/150324/11/>
- Stortinget (2016). Stortinget - Møte tirsdag den 14. juni 2016 kl. 10 Sak nr. 1 [10:01:49] Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/160614/1/>
- Stortinget (2019). Om regjeringens publikasjoner. Hentet fra, <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sæverud, Ingvild A. & Jørgen Wettestad (2006). «Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower». *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 6(1), 91-108.
- 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(1), 369-404.
- Thomann, Eva (2015). «Customizing Europe: Transposition as bottom-up implementation». *Journal of European Public Policy*, 22(10), 1368-1387.

- Thomann, Eva & Fritz Sager (2017). «Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation». *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1253-1268.
- Tjernshaugen, Andreas, Aardal, Bernt & Anne Therese Gullberg (2011). «Det første klimavalget? Miljø- og klimaspørsmålenes plass ved valget i 2009», i Bernt Aardal (red.), *Det politiske landskap*. Oslo: Cappelen Damm
- Tjora, Aksel (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis (3. utg. ed.)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tobin, Paul (2017). «Leaders and Laggards: Climate Policy Ambition in Developed States». *Global Environmental Politics*, 17(4), 28-47.
- UNFCCC (u.å.). Essential Background - Durban outcomes. Hentet fra, <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/outcomes-of-the-durban-conference>
- UNFCCC (2009). Draft decision -/CP.15 Proposal by the President Copenhagen Accord. Hentet fra, <https://www.theclimategroup.org/sites/default/files/archive/files/Copenhagen-Accord.pdf>
- United Nations (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Hentet fra: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- United Nations (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change. Hentet fra, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
- United Nations (1998). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Hentet fra, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- United Nations (2015). Paris Agreement. Hentet fra, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- Unruh, Gregory C. (2000). «Understanding carbon lock-in». *Energy Policy*, 28(12), 817-830.
- Utenriksdepartementet (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 (Prop. 94 S (2018-2019)). Hentet fra,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/29c011cb57b449e99dc3fecc621cfbc3/no/pdfs/prp201820190094000dddpdfs.pdf>

Venstre (2013a). Avtale mellom Venstre, Kristelig folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre.

Hentet fra, https://www.venstre.no/files/sentralt/politikk/2013_avtale_v_h_frp_krf.pdf

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

Vedlegg 1: Liste over informanter

Informant:	Stilling:	Dato:
Åsmund Aukrust	Storingsrepresentant (Ap)	22.09.2020
Unni Berge	Politisk rådgiver (SV)	26.08.2020
Espen Barth Eide	Storingsrepresentant (Ap)	15.10.2020
Vidar Helgesen	Klima- og miljøminister (H)	07.09.2020
Lars Andreas Lunde	Statssekretær i Klima- og miljødepartementet (H)	27.08.2020
Marte Nordseth	Seniorrådgiver i Klima- og miljødepartementet.	09.10.2020
Audun Rødningsby	Politisk rådgiver (V)	10.09.2020
Stig Schjølset	Thomson Reuters Point Carbon, deretter fagdirektør i Klima- og miljødepartementet.	26.08.2020
Dag Svarstad	Seniorrådgiver i Klima- og miljødepartementet.	27.08.2020
Stine Svarva	Miljøråd i Brussel, Klima- og miljødepartement/Utenriksdepartementet.	31.08.2020
Marit Vea	Politisk rådgiver (V)	07.09.2020

Vedlegg 2: Intervjuguide

Bakgrunn

1. Hva var din tilknytning til arbeidet med strategien for å nå Norges klimamål for 2030?

Generelt

2. Hvorfor lages det stortingsmeldinger om klima?
3. Hvilke prioriteringer ble gjort i avveiningen knyttet til hva som skulle med i klimastrategien/stortingsmelding 41?
4. Hva tror du er hovedmotivasjonene til at vi knytter norsk klimapolitikk tettere opp mot EU?
5. I hvilken grad tror du kostnadseffektivitet og fleksible mekanismer er grunnen til at Norge knytter seg tettere til EU?
6. Klimastrategien for å nå 2030-målet omhandler kun ikke-kvotepliktig sektor, hvorfor det?
7. Hvilke ulike alternative strategier eller retninger for oppfyllelse av klimaforpliktelsen for 2030 ble diskutert?
8. Meldingen/strategien åpner for å benytte seg av muligheten til å overføre kvoter mellom ETS og ikke-kvotepliktig sektor, hvorfor det? Hvilke vurderinger ligger bak dette?

Prosesen

9. Hvordan vil du beskrive prosessen tilknyttet utformingen av stortingsmelding 41?
10. Har det blitt diskutert at Norge skal knytte seg til EUs rammeverk for ikke-kvotepliktig sektor før? I så fall i hvilke sammenhenger?
11. Hvordan var EU påkoblet prosessen med stortingsmeldingen?
12. Hva slags mandat ble gitt til Klima- og miljødepartementet når de skulle gå i gang med å arbeide med meldingen?
13. Var prosessen preget av konflikter? I så fall hva besto de av, og mellom hvem?

Aktører

14. Hvilke aktører var involvert i beslutningsprosessen?
15. Hvem presenterte og var forkjemper for hvilke momenter til klimastrategien?
16. Hvordan var arbeidsfordelingen mellom embetsverket og den politiske ledelsen?
17. Hvordan vil du beskrive Klima- og miljødepartementet sin innflytelse og rolle i utformingen av norsk klimapolitikk? Og hvordan har denne rollen eventuelt utviklet seg?
18. Hva var Olje- og energidepartementet sin rolle i prosessen? Oppstod det uenigheter mellom departementene i prosessen?

Annet

19. Noe mer du vil legge til?