



Foto: Markus Spiske / Unsplash.com

Ole Dahle Kvadsheim

EUs klimapolitikk og konsekvensene den har for Norge

Rapport, august 2020



Sammendrag

Del 1 – EUs klimapolitikk

Klimasaken har gjennom de siste årene kommet mer på dagsorden i EU, og saksfeltet utgjør i dag en viktig kilde til forsøk på å legitimere den stadig mer overnasjonale innretningen av unionen i det offentlige ordskiftet. EUs klimamål er relativt ambisiøse i en verdenssammenheng. Unionens klimakutt har imidlertid flatet ut etter 2013, og EU er ikke lengre i rute for å nå 2030-målet om 40 % kutt relativt til 1990. Store deler av utslippskuttene fra 1990-tallet til i dag har vært en konsekvens av avindustrialisering, redusert lønnsomhet knyttet til utvinning av kull og svak økonomisk vekst.

EUs klimavotesystem har paralisert store deler av EUs klimapolitikk de siste 15 årene. Forhåpentligvis vil 2019-revideringen gi økt kvotepris, gitt at EU følger opp målsetningen om å ta ut 43 % av kvotene innen 2030.

EUs «Green Deal» legger opp til at jordbruket skal bevege seg i retning av det norske, når det gjelder miljøstandarder, tilsetningsstoffer og tilrettelegging for biologisk mangfold.

EUs etablering av et indre marked for energi er også trukket inn i «Green Deal», med et mål om en økt fornybarandel. 60 % av denne «fornybarandelen» bygger på bioenergi, og innebærer import av store mengder biomasse fra skog. EU har lite faglig støtte når de kategorisk avfeier utslippene som dette medfører. Det gjør at man skaper et bilde av at utslippene faller mer enn de faktisk gjør. Samtidig viser det noe av svakheten med å tenke europeisk, heller enn globalt rundt klimakrisen.

Det er god grunn til å tro at flere enkeltstater ville strukket seg lengre i klimaspørsmålet om man flyttet mer av ansvaret for klimasaken ned på statlig nivå. At for eksempel Norge praktiserer CO₂-avgifter som ligger langt over kvoteprisen tyder på at vi verdsetter klimakutt høyere enn hva EU gjør. Samtidig skal man ikke se bort ifra at blant annet Øst-Europa har ført en grønnere politikk som følge av at mer ansvar for klimapolitikken har blitt flyttet opp på EU-nivå. Miljøbevegelsen er imidlertid mindre til stede gjennom lobbyisme i EU-systemet enn de er i statenes politiske beslutningsprosesser.

Del 2 – Er norsk EU-medlemskap bra for klima?

Gjennom å stå utenfor EU har Norge seks klimarelevante unntak som ville vært uforenelige med medlemskap:

- Egen jordbrukspolitikk
- Egen fiskeriforvaltning
- Fri stemme i internasjonale klimaforhandlinger
- Egen pengepolitikk
- Reservasjonsrett
- Fravær av stemmerett i EUs beslutningsorganer

Det er ikke åpenbart hvordan opphevelse av noen av disse unntakene ville kuttet klimagassutslipp. Tvert imot: Å gå over til å importere mer jordbruksvarer ville sannsynligvis økt klimagassutslippene. Å la EU regulere norsk fiskebestand kunne truet bærekraften i næringen. Å bli en del av EUs forhandlingsblokk ville neppe gitt bedre globale klimaavtaler. Å innføre euro kunne gjort klimaomstillingen vanskeligere. I de fleste sakene hvor det har vært snakk om å bruke reservasjonsretten mot EU-lovgivning, er det nettopp miljøhensyn som har ligget til grunn. Det er heller ikke åpenbart at klimaet hadde tjent på at Norge, som i kraft av å være oljeeksportør har interesse av å holde etterspørselen etter fossile energikilder oppe, fikk stemmerett i EUs organer.

Del 3 – Hvordan blir Norge påvirket av EUs klimapolitikk?

Norge blir påvirket av EUs klimapolitikk på to måter: Gjennom EØS-avtalen og gjennom at vi har tilknyttet oss EUs klimamål. Gjennom EØS-avtalen er Norge del av EUs indre marked. Deltakelse i det indre markedet går i flere tilfeller på akkord med klimahensyn. Blant disse er økte transportutslipp og mer press på miljøstandarder. Felles EU-standarder fungerer i utgangspunktet som gulv, heller enn som et tak for hvor langt landene kan gå i å sette egne miljøstandarder. I praksis ender regelverket likevel opp med å bli litt av begge deler, da også tidligere foregangsland, som Norge, over tid ender opp med å legge seg på EU-nivået.

At vi har gått via EU-systemet i våre Paris-forpliktelser har gitt oss fleksibilitet til å kutte mindre i innenlandske utslipp enn vi i utgangspunktet hadde lagt opp til. EUs klimapolitikk legger opp til at kuttene først og fremst skal tas der det er kostnadseffektivt. I praksis betyr det at en svært liten del av Europas klimakutt skal tas i Norge frem mot 2030. Mens kvotesystemet fritar oss fullstendig fra å kutte, er også ikke-kvotepiktig sektor i stadig større grad blitt preget av de samme kostnads-effektivitetsfremmende dimensjonene. I Paris-forhandlingene var Norge innstilt på å sette seg like ambisiøse mål, uavhengig av hva EU landet på. Den norske klimaomstillingen ville gått raskere dersom vi hadde forpliktet oss til innenlandske klimakutt, heller enn å gå via EU-systemet.

Som en del av EUs energiunion har vi forpliktet oss til å videreutvikle eksportkapasiteten for strøm. Klimaeffekten av dette er todelt. På den ene siden bidrar norsk krafteksport til å gjøre fossile energikilder mindre konkurransedyktige i EU. På den andre siden vil økt eksportkapasitet gi økte strømpriser, som gjør at kraftkrevende industrivirksomhet i Norge kan bli overtatt av land utenfor Europa som i langt større grad bruker kullkraft i sin energiportefølje.

EØS-avtalen legger til rette for mer frihandel med jordbruksvarer, noe som vil føre til økte utslipp da produksjonen flyttes til andre land.

EØS-avtalens regler for statsstøtte kan i tillegg gjøre en grønn omstilling i Norge vanskeligere enn det trenger å være. Statens verktøykasse i utformingen av en norsk «Green New Deal» blir mindre som følge av at EØS-regelverket forplikter oss til likebehandling av alle aktører i EØS-området.

Introduksjon

Denne rapporten vil gi en innføring i hovedtrekkene i EUs klimapolitikk, og se på hvordan Norge blir påvirket av denne. Overordnet vil rapporten prøve å gi et svar på følgende tre spørsmål:

Del 1: Fører EU en ambisiøs klimapolitikk?

Del 2: Ville det kuttet utslipp om Norge ble medlem av EU?

Del 3: Kunne vi (og ville vi) ført en bedre klimapolitikk om vi sa opp EØS-avtalen?

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å følge EU-regelverket på de fleste områder som er tilknyttet det indre markedet, samtidig som vi har tilknyttet oss EUs klimamål som en del av våre Paris-forpliktelser. Som EØS-land har vi likevel en del unntak fra EU-lovgivningen, blant annet i form av en selvstendig landbrukspolitikk og fiskeripolitikk. Rapporten vil forsøke å gi et svar på hvordan norske, og til dels europeiske, utslipp av klimagasser ville blitt påvirket av et norsk EU-medlemskap.

Siste del av rapporten vil undersøke hvordan Norge i dag blir påvirket av EUs klimapolitikk gjennom EØS-avtalen. EU-standarder kan for Norges del fungere både som tak og gulv for hvor langt vi strekker oss i klimapolitikken. Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvorvidt Norges klimapolitikk ville vært mer eller mindre ambisiøs om vi byttet ut EØS-avtalen med en mindre politisk inngripende handelsavtale. Grunnen til dette er både at det er vanskelig å si nøyaktig hvordan en slik avtale ville sett ut, samtidig som det i mange tilfeller vil være vanskelig å vite sikkert hvordan Norge ville anvendt et styrket politisk handlingsrom utenfor EØS. At vi har muligheten til å føre en mer ambisiøs klimapolitikk er ikke synonymt med å si at vi faktisk ville benyttet oss av denne muligheten.

EUs klimapolitikk og konsekvensene den har for Norge

Rapporten er skrevet av samfunnsøkonom Ole Dahle Kvadsheim

Utgitt av Nei til EU, august 2020

Forsidefoto: Markus Spiske / Unsplash.com. Bildet er tatt i Erlangen, Tyskland, under den globale klimastreiken 20. september 2019.

Det finnes også en kortversjon av rapporten. Både rapporten og kortversjonen er tilgjengelig for fri nedlasting på www.neitileu.no

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Introduksjon	4
Del 1 - EUs klimapolitikk	6
1.1 Kvotepliktig sektor	7
1.1.1 Kvotesystemets virkemåte	7
1.1.2 Hvordan har klimakvotesystemet fungert?	8
1.1.3 Revidering av kvotesystemet	10
1.2 Ikke-kvotepliktig sektor	11
1.2.1 Innsatsfordelingsforordningen	11
1.2.2 Fleksibilitetsmekanismer	12
1.2.3 Håndheving - EUs klimalov	12
1.3 Opptak i skog og andre arealer	12
1.4 EUs «Green Deal»	13
1.4.1 Jordbruk	13
1.4.2 Energi	14
1.4.3 Mobilitet	20
1.5 Det indre markedet	22
1.5.1 Standardiserte varer	23
1.6 Er det bra for klima at saksfeltet flyttes opp på EU-nivå?	23
1.6.1 Ville statene gjort mer om de ble holdt mer ansvarlige?	23
1.6.2 Traktatfestet kurs	24
1.6.3 Lobbyisme	25
1.6.4 Demokratisk forankring	26
1.7 Overordnet – Leverer EU på klima?	26
Del 2 - Er norsk EU-medlemskap bra for klima?	29
2.1 Jordbruk	29
2.2 Fiskeriforvaltning	31
2.3 Norges frie stemme	32
2.4 Pengepolitikk	33
2.5 Reservasjonsrett	34
2.6 Norge i EU	34
2.7 Overordnet: ville et norsk EU-medlemskap kuttet utslipp?	35
Del 3 – Hvordan blir Norge påvirket av EUs klimapolitikk?	36
3.1 Norge i EUs indre marked	37
3.2 Norges forpliktelser fra Parisavtalen	39
3.2.1 Kvotepliktig sektor	39
3.2.2 Ikke-kvotepliktig sektor	42
3.2.3 Skog og arealbruk	44
3.3 Norge i EUs energiunion	45
3.4 Økt landbruksimport gjennom artikkel 19	48
3.5 Ny grønn deal for Norge	48
3.6 Overordnet: er det bra for klima om Norge sier opp EØS?	49
Referanser	51
Vedlegg	57

Del 1 - EUs klimapolitikk

Del 1 av rapporten vil gi en innføring i hovedtrekkene i EUs klimapolitikk, og gi en drøfting av hva man burde forvente av EUs «Green Deal». Overordnet kan EUs klimapolitikk deles inn i tre pilarer:

- Kvotesystemet, regulert gjennom kvotedirektivet.
- Ikke-kvotepliktig sektor, primært regulert gjennom innsatsfordelingsforordningen.
- Regelverket for bokføring av klimagass-opptak i skog og andre landarealer, regulert gjennom LULUCF-forordningen (The Land Use, Land-Use Change and Forestry).

Kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor omfatter omtrent halvparten av EUs utslipp hver. Kvotepliktig sektor består av forurensere som typisk er få og store nok til at det er mulig å drive oppsyn med hver enkelt aktørs utslipp (for eksempel flyselskaper, oljeselskaper og industriaktører), mens ikke-kvotepliktig sektor består av «de mange små». I kvotepliktig sektor er det overlatt til hver enkelt forurensere å utforme adekvate klimatiltak, mens EUs rolle er begrenset til å bruke kvotesystemet til å gi de enkelte forurenserne de riktige økonomiske insentivene til å gjøre disse omstillingene. Ikke-kvotepliktig sektor er i langt større grad gjenstand for direkte politisk målstyring. Pilaren om bokføring av klimagassopptak i skog og andre landarealer sikter seg inn mot et netto-nullutslipp fra opptak og frislipp av klimagasser fra arealbruk. Det vil si at CO₂-opptak i arealer skal være like stort som uttaket fra nedbygging/bruk av disse arealene (Klima- og miljødepartementet (a), 2019).

EU har siktet seg inn mot et mål om minst 40 % reduksjon i klimagassutslipp fra 1990 til 2030. Det er lagt opp til at denne ambisjonen skal oppjusteres til mellom 50 og 55 % (Kommisjonen (e), 2020). Norge har allerede meldt inn målet om 50 – 55 % kutt under Parisavtalen (Klima og miljødepartementet, 2020). EUs målsetning gjelder helheten av EUs utslipp, og omfatter dermed både kvotepliktig, ikke-kvotepliktig sektor, samt arealbruk (Utenriksdepartementet, 2019). Denne målsetningen er EUs bidrag til overholdelsen av Parisavtalen. I en verdenssammenheng er dette relativt ambisiøst, selv om den ikke er konsistent med 1,5 graders målet fra Parisavtalen (Institute for European Environmental Policy, 2018). Samtidig har EU, om man ser bort ifra de to årene etter finanskrisen, i begrenset grad klart å følge opp målsetningene sine med faktiske kutt. Fra 2013 til i dag har unionen kuttet under en tredjedel av hva som må til hvert år for å nå 2030-målsetningen (Eurostat, 2020, s 243). For å bøte på kutt-stagnasjonen har unionen vedtatt en såkalt «Green Deal», med flere målsetninger knyttet til blant annet jordbruk, energi og mobilitet. Del 1 av rapporten vil se på det konkrete innholdet i denne strategien. Først vil jeg presentere innholdet i de tre overordnede søylene som EUs klimapolitikk er delt inn i.



*EUs klimamål er bygget på tre søyler:
Kvotepliktig sektor, ikke-kvotepliktig
sektor og arealbruk-sektoren*

1.1 Kvotepiktig sektor

1.1.1 Kvotesystemets virkemåte

Hva er klimakvotesystemet

EUs klimakvotesystem (EU ETS) er verdens mest omfattende system for kjøp og salg av utslippstillatelser (kvoter), og er operativt i samtlige EU-land, samt Norge, Island og Liechtenstein. Systemet omfatter over 11 000 industriaktører og andre storforbrukere og produsenter av energi, deriblant flyselskaper, industrifabrikker, energiprodusenter og oljeselskaper. Alle selskaper som er omfattet av kvotesystemet er forpliktet å fremskaffe kvoter (utslippstillatelser) i tråd med klimagassutslippene (Kommisjonen, 2015, s 20). Slipper du ut et tonn CO₂ må du ha et papir (en kvote) som sier at du har lov til å slippe ut et tonn CO₂. EU bestemmer hvor mange kvoter som skal finnes. Dersom EU oppretter kvoter tilsvarende 2000 millioner tonn ett år, vil EUs utslipp være nettopp 2000 millioner tonn CO₂. Slik sett er kvotesystemet svært styringseffektivt med tanke på å holde kontroll over omfanget av egne utslipp. Av reguleringsmessige hensyn gjelder kvotesystemet for aktører som er store nok til at det er mulig å holde oppsyn med hver enkelt aktørs utslipp. Totalt er omtrent 45 % av EUs samlede klimagassutslipp regulert gjennom kvotemarkedet (Klima- og miljødepartementet (b), 2019).

Kvoteinndragelse gir klimakutt

Kvotesystemet er ment å sikre klimakutt i Europa gjennom at regulatoren (EU) gradvis inndrar kvoter. Dette medfører en større kamp om de gjenværende kvotene, noe som vil presse kvoteprisen oppover. Etter hvert som kvoteprisen blir høy nok vil det for stadig flere forurensere være penger å spare på å kutte i utslippene sine, heller enn å måtte betale for nye utslippstillatelser (altså kvoter). EUs målsetning for kvotepiktig sektor er at man hvert år skal inndra kvoter i et slikt omfang at utslippene fra sektoren innen 2030 skal være 43 % lavere enn 2005-utslippene (Kommisjonen (e), 2020). Hvor det rent konkret skal kuttes er opp til hver enkelt forurensere, men systemet er lagt opp slik at kuttene vil skje i de selskapene som har størst tilgang på billige og virkningsfulle klimatiltak.

Kvotesystemet gjør at kutt tas der de er billigst

Når forurensere har anledning til å kjøpe og selge kvoter fritt, vil man få en situasjon hvor det på marginen koster like mye å redusere utslipp, uavhengig av hvor man reduserer dem. Dersom et selskap ser at det bare koster 20 euro å kutte et tonn CO₂, mens kvoteprisen er 25 euro, vil det fortsette å kutte utslipp, helt til det koster 25 euro å kutte ytterligere et tonn. Et selskap som ser at det koster 30 euro å kutte et tonn CO₂ vil foretrekke å heller kjøpe flere kvoter, og øke utslippene sine, inntil også dette selskapets marginale «rensekostnad» er 25 euro. Dersom klimapolitikken i utgangspunktet er innordnet på en kostnadseffektiv måte vil det siste tonnet med CO₂ som ble kuttet hos hver enkelt forurensere ha vært like dyrt hos samtlige forurensere, og denne kostnaden vil være identisk med kvoteprisen.

Kvotene blir delvis delt ut gratis, og delvis auksjonert til høystbydende. Mens for eksempel industriaktører i sektorer med stor grad av karbonlekkasje (dvs. at nedstenging et sted fører til økt produksjon et annet sted) mottar samtlige kvoter gratis, er energiprodusenter (med unntak av bioenergiprodusenter) nødt til å kjøpe samtlige av kvotene de trenger (Kommisjonen (b), 2015, s 28). Europeisk industri i sektorer som ikke i like stor grad er gjenstand for karbonlekkasje, har fra 2013 til i dag gått fra å få tildelt 80 % av kvotene de trenger, til å bare få tildelt 30 % (Kommisjonen (b), 2015, s. 24).

Når det er lov å kjøpe og selge kvoter i et marked vil samtlige forurensere ønske å tilpasse seg slik at det koster like mye å kutte et tonn CO₂ som det koster å kjøpe en tillatelse til å slippe ut et tonn CO₂. Måten kvotene blir delt ut på er med andre ord av underordnet betydning for hvordan forurenserne vil ønske å tilpasse seg kvoteprisen. Et selskap som får tildelt flere kvoter enn det trenger vil tjene penger på å selge kvoter helt til det koster like mye å kutte utslipp som man får om man selger ytterligere en kvote. Tilsvarende vil selskaper som mottar færre kvoter enn de trenger velge å kjøpe kvoter inntil det koster like mye å kutte utslipp som å kjøpe kvoter. Fordelingen av kvotene har med andre ord ingenting å si for hvem som kutter hvor mye utslipp, den er kun relevant for lønnsomheten til de enkelte aktørene. Dersom man for eksempel ønsker å hindre

selskaper fra å legge ned driften vil en stor grad av gratis tildeling være optimalt. Ved auksjonering vil EU imidlertid motta beløpet kvotene selges for. Disse midlene er øremerket klimatiltak. Statene har i tillegg anledning til å kompensere bedrifter med høye klimakvotegifter. I Norge har for eksempel alle selskaper med et energiforbruk på over 10 GWh, og som opererer i en av de 15 sektorene som ifølge EU er preget av karbonlekkasje, mulighet til å søke Miljødirektoratet om å få tilbakeført utgiftene sine forbundet med kvotekjøp (Miljødirektoratet (c), 2020). Omfanget og utformingen av denne kompensasjonen skal revideres i løpet av 2020.

Kostnadseffektivitet som styringsprinsipp

Prinsippet om at klimakuttene skal tas der de er billigst er gjennomgående i hele EUs klimapolitikk. Et sentralt poeng med EUs innordning av klimapolitikken er å sikre kostnadseffektivitet. Det vil si at utslippskuttene skal tas der man får mest klimakutt for pengene. Heller enn å si at alle skal kutte 20 % i sine egne utslipp åpner systemet med omsettelige klimakvoter opp for at den lavthengende frukten plukkes først. Det kan i praksis utarte seg gjennom at for eksempel Polen, som i stor grad bruker kull i sin energipordefølje, får insentiver til å kutte 30 %, mens Norge, som har vannkraft som sin største energikilde, bare kutter 10 %. Det er klart at det er store gevinster å hente gjennom å til en viss grad prioritere kostnadseffektivitet i klimapolitikken. Bohn (1997) viser, med Finland, Norge, Sverige og Danmark som eksempel, at man gjennom å innordne klimakuttene på en kostnadseffektiv måte vil kunne kutte 20 % av utslippene (innen 2020, relativt til 1990-nivået) til halvparten av prisen dersom kuttene tas der de er billigst, heller enn at alle kutter 20 % hver.

Noe av problemet med en slik tilnærming til klimakutt er at gevinsten ved kostnadseffektivitet forutsetter at man på et gitt tidspunkt sier seg fornøyd med de kuttene som er gjort og stopper opp. Både Norge og EU har imidlertid en målsetning om tilnærmet full karbonnøytralitet innen 2050 (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Det vil si at både Norge og EU sikter seg inn mot å ikke slippe ut mer karbon enn hva man fanger opp og binder hvert år innen 2050. Å begynne med den mest lavthengende frukten er i utgangspunktet ingen dum idé, men det er ikke av avgjørende betydning dersom du uansett planlegger å rydde hele treet for frukt. Ved en målsetning om full karbonnøytralitet innen de neste 30 årene vil gevinsten ved kostnadseffektivitet være begrenset til verdien av selve utsettelsen. Finansdepartementet diskonterer fremtidige tap slik at de er mindre verdsatt enn tap her og nå (NOU 2012:6 2012, s 10). På den måten er det en teoretisk gevinst forbundet med å utsette de dyreste klimakuttene til sist.

Dersom EUs streben etter kostnadseffektivitet i klimapolitikken gjør at man utsetter tiltak som først vil bli kostnadseffektive om mange år, kan dette være u hensiktsmessig for land som Norge i et lengre perspektiv. Gjennom å tilslutte oss EUs klimamål, vil mesteparten av Norges klimakutt bli utsatt til innspurten av perioden. De neste 10 årene anslår Finansdepartementet at Norge kun vil kutte 6 % av egne kvotepliktige utslipp (Finansdepartementet, 2019, kap. 3.7.3). Gitt at man mener alvor når man snakker om karbonnøytralitet innen 2050 vil det medføre at Norge får det svært travelt med å kutte utslipp når våre klimakutt omsider er blitt kostnadseffektive i et europeisk perspektiv. Det kan gi svært høye omstillingskostnader, konsentrert i en kortere periode enn hva tilfellet hadde vært om vi startet vår egen omstilling nå. For å spre omstillingskostnadene over en lengre periode kan det altså være økonomisk hensiktsmessig å kutte utslipp tidligere i land som Norge, selv om tiltakene våre på kort sikt er mindre kostnadseffektive enn kutt i andre EU-land.

1.1.2 Hvordan har klimakvotesystemet fungert?

Systemet med omsettelige klimakvoter har noen åpenbare problemer som har kommet til uttrykk etter hvert som systemet har blitt praktisert i EU. Klimakvotesystemet kom på plass i 2005, men mistet mye av funksjonen sin allerede tre år etterpå som følge av den økonomiske krisen i 2008. Den vedvarende nedgangstiden som fulgte konkursen til Lehman Brothers i 2007 medførte et vesentlig fall i etterspørselen etter utslippstillatelser (Jørgensen, 2018, s. 99). Redusert økonomisk aktivitet reduserer i seg selv klimautslipp, men det er dårlig for selve kvotesystemet. Grafen nedenfor viser hvor mye man har måttet betale (i euro) for en tillatelse til å slippe ut ett tonn med CO₂, fra 2009 til i dag (Ember, 2020). At det fra 2012 til 2018 har kostet under 10 euro å kjøpe en kvote har hatt store konsekvenser for graden av klimaomstilling. Med unntak av redusert kullvirksomhet, som på grunn av høye utslipp og lav lønnsomhet er svært sensitiv for endringer i kvoteprisen, kan få av EUs klimakutt i kvotepliktig sektor tilskrives klimapolitikken som er blitt ført.



EUs kvotepris fra 2009 – 2020. Kilde: Ember, 2020

Bare fra 2008 til 2009 falt utslippene fra den kvotepliktige sektoren med 11 % som følge av redusert økonomisk aktivitet (Nikolaisen, 2014). Man kan selvfølgelig spørre seg hva som er problemet med at klimakvotesystemet ikke fungerer så lenge utslippene faktisk går ned, slik de har gjort i den kvotepliktige sektoren etter finanskrisen. Det korte svaret er at resesjoner går over. Dersom man har kuttet utslipp gjennom å nedskalere den totale produksjonen av varer og tjenester, vil utslippene gå opp igjen når økonomien normaliserer seg. På den måten settes selve omstillingen på pause hver gang økonomien går dårlig.

Statenes rolle under kvotesystemet

Kvotesystemet har i utgangspunktet bidratt til å hindre landene som ønsker å gå lengre i sin egen nasjonale klimapolitikk og politisk tvinge frem flere klimakutt enn kvoteprisen i seg selv legger opp til. Totale utslipp i kvotepliktig sektor vil med et kvotesystem som EU ETS være bestemt av antallet kvoter som finnes på markedet. Dersom et EU-land bestemmer seg for å gå lengre enn systemet legger opp til vil det frigjøre kvoter, noe som gir en redusert kvotepris. Konsekvensen er at utslippene i øvrige EU-land i teorien går opp like mye som de går ned i landet som satte i verk klimatiltaket sitt. Netto-klimabidraget av innenlandske klimakutt i kvotepliktig sektor vil være så godt som null, noe som gjør at land simpelthen vil avstå fra å gjennomføre denne typen klimatiltak. Politikere som ønsker en ambisiøs nasjonal klimahandling, har med andre ord vært forvist til å gjennomføre tiltakene sine i ikke-kvotepliktig sektor.

Denne dimensjonen har imidlertid vært mindre dominerende i de verste årene av den økonomiske krisen. I flere perioder har EU hatt et faktisk kvoteoverskudd, som følge av at den økonomiske resesjonen førte til at ikke alle kvotene var etterspurte, på tross av at de var så godt som gratis (Nikolaisen, 2014). Dette kvoteoverskuddet betyr på den ene siden at unionens klimapolitikk var så å si fraværende. På den andre siden åpner et slikt kvoteoverskudd opp for at enkeltland kunne satt i gang sine egne klimatiltak, uten at dette ga tilsvarende utslippsøkningen i andre deler av EU. De frigjorte restkvotene ville i så tilfelle simpelthen ha blitt liggende på «overskuddslageret» som i 2014 besto av kvoter på hele to milliarder tonn CO₂-ekvivalenter (Nikolaisen, 2014). I denne perioden kostet det litt over 4 euro å kjøpe en kvote (Ember, 2020). Når kvotesystemet fungerer som tiltenkt, og samtlige kvoter er etterspurte vil det ikke finnes et slikt «kvoteoverskudd». Da vil man være tilbake i den situasjonen at nettoeffekten av nasjonale klimatiltak er ikke-eksisterende.

Kostnaden ved klimagassutslipp

Det mer overordnede samfunnsøkonomiske problemet med et slikt fall i kvoteprisen er at hver enkelt forurensers står overfor «feil priser» når de tar sine beslutninger. Et klimakvotesystem vil fungere optimalt dersom det er innordnet slik at prisen på en kvote gjenspeiler de kostnadene man påfører verdenssamfunnet gjennom å forurense. Det er langt ifra et avklart spørsmål hva den «sanne kostnaden» forbundet med utslipp av ett tonn CO₂ egentlig er. Estimaterne varierer fra 12 til 900 USD per tonn CO₂, avhengig av hvordan man diskonterer fremtidige kostnader ved en varmere klode om til en nåverdi som man kan sette opp mot kostnaden ved klimatiltak (Johnsen M.J, Reinem. P. L, 2017). De aller fleste tallene man bruker til å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til klimatiltak, ligger imidlertid langt over 25 euro pr tonn CO₂, som er dagens kvotepris. I Miljødirektoratets rapport «Klimakur 2030» befinner omtrent halvparten de foreslåtte tiltakene seg i prisklassen over 1000 kr pr tonn (Miljødirektoratet (b), 2020, s 7/8), noe som er mer

enn 5 ganger dagens kvotepris. Slik sett står samtlige forurensere i kvotepliktig sektor overfor en utslippspris som sannsynligvis er for lav, og som dermed fører til at CO₂-utslippene blir større enn de ville vært dersom man fastsatte en CO₂-avgift som gjenspeilte de faktiske skadene man påfører verdenssamfunnet når man slipper ut klimagasser.

En CO₂-avgift ville, i motsetning til kvoteprisen, ikke latt seg påvirke av etterspørselssjokk i økonomien. Ettersom en CO₂-avgift ville forutsatt enstemmighet mellom medlemslandene har man måtte nøye seg med kvotesystemet, som kan vedtas med vanlig flertall (Jørgensen, 2018, s. 100). EU, som en slags hybridløsning mellom mellomstatlig samarbeid og overnasjonalitet, sliter på den måten med noe av det verste fra begge verdener. Mens de minst ambisiøse landene hindrer unionen fra å innføre en CO₂-pris som gjenspeiler kostnadene ved klimagassutslipp, fungerer den overnasjonale dimensjonen som et hinder for landene som ønsker å gå lengre i sin egen klimapolitikk enn hva kvotesystemet legger opp til at de skal gjøre.

Tar man Norge som eksempel praktiserer vi en CO₂-avgift som er høyere enn kvoteprisen i samtlige sektorer (med unntak av jordbruk og fiske) i ikke-kvotepliktig sektor (NOU 2012:6, 2016, s. 124). I ikke-kvotepliktig sektor står 70 prosent av utslippene overfor en CO₂-pris på i overkant av 500 kroner ifølge Nasjonalbudsjettet for 2019 (Finansdepartementet, 2018, s. 87). Dersom land som Norge hadde fått anledning til å utforme klimapolitikken i kvotepliktig sektor på egenhånd, og praktisert noenlunde det samme avgiftsnivået som i ikke-kvotepliktig sektor, ville det sannsynligvis blitt dyrere å forurense enn det er i dag. På den måten blir kvotesystemet til hinder for de landene som ville gått lengre dersom de selv hadde fått utformet en CO₂-avgift. Samtidig er det selvfølgelig rimelig å tenke at en del land ville lagt seg på et lavere nivå om det ikke var for kvotesystemet. Det er tvilsomt at kulleksportører i Øst-Europa, på eget initiativ, ville implementert CO₂-avgifter som medførte storstilt nedleggelse av kullproduksjonen.

1.1.3 Revidering av kvotesystemet

EUs klimakvotesystem har altså hatt to avgjørende svakheter som har ført til at systemet har paralyisert Europas klimapolitikk siden 2008. Den ene svakheten er at man ikke har hatt tilstrekkelig kontroll på kvoteprisen i etterkant av krisen. Det andre problemet er at systemet til tider har hindret enkeltland som ønsker å gå lengre i å kutte mer.

I sin 2019-revidering av kvotesystemet har EU uttrykt vilje til å rette opp i begge disse problemene. I revideringen legges det opp til at EU skal møte eksterne «sjokk» i etterspørselen etter kvoter med kontinuerlig å fjerne kvoter fra markedet. Tanken er at restkvotene fra hver periode skal settes inn på en egen konto (Market Stability Reserve - MSR), som deretter skal destrueres dersom etterspørselen etter kvoter forblir lav (Kommisjonen, 2018). På den måten ønsker unionen å kunne bidra til at kvoteprisen holdes noenlunde stabil, selv under eksterne etterspørselssjokk som følge av redusert økonomisk aktivitet, eller som følge av at enkeltland tar egne innenlandske grep for å kutte utslipp i egen kvotepliktig sektor. På den måten vil kvotesystemet få noen av de samme egenskapene som en karbonavgift, i den forstand at kontinuerlig uttak (eventuell tilførsel) av kvoter gir rom for mer prisregulering.

Med økt fleksibilitet i systemet kan det imidlertid bli lettere å lempe på opprinnelige ambisjoner for kvoteuttak etter hvert som økt pris gjør kvotesystemet mindre populært i de EU-landene som blir hardest rammet. Samtidig vil eksterne sjokk av motsatt type av dem vi har opplevd til nå (plutselig økt etterspørsel etter kvoter) rettferdiggjøre tilførsel av ekstrakvoter fra MSR for å holde kvoteprisen stabil. Det kan gjøre kvotesystemet mindre styringseffektivt som virkemiddel for å nå konkrete mål om klimakutt.

Nasjonal CO₂-avgift fortsatt ikke kostnadseffektiv

Revideringen av kvotesystemet skal i utgangspunktet åpne opp for at det skal kunne være hensiktsmessig for enkeltland å innføre særtiltak som gjør at man kutter mer enn kvotesystemet isolert sett legger opp til at man skal gjøre. Ifølge Finansdepartementet er det imidlertid lite sannsynlig at EU vil svare på nasjonale klimakutt med å ta ut nok restkvoter til at tiltakene rettet inn mot denne sektoren er kostnadseffektive, sett fra staten sin side (Finansdepartementet, 2019, kap. 3.7.4). Før revideringen var nettoklimaeffekten av nasjonale «ekstrakutt» i kvotepliktig sektor ikkeeksisterende. Etter revideringen vil det sannsynligvis eksistere et netto-klimabidrag fra denne typen klimatiltak, men uten at dette er stort nok til at det skaper særlig økonomiske incentiver til å iverksette egne nasjonale tiltak. I praksis er staten med andre ord fortsatt så godt som forvist til å

drive klimapolitikk i ikke-kvotepliktig sektor.

Korona-gjentakelse av 2008?

Mens denne rapporten skrives er det fortsatt svært usikkert hva som vil bli de langsiktige konsekvensene av koronapandemien. I mars 2020 falt industriproduksjonen i Europa med 11,3 %, og måneden etter gikk den ned med ytterligere 17 % ifølge Eurostat. Mars-fallet alene er det største fallet i økonomisk aktivitet siden Eurostat begynte med sine utregninger i 1991 (Johansen, 2020). Dersom nedstengingen gir langvarige konsekvenser for den økonomiske aktiviteten, og EU i utilstrekkelig grad responderer med å ta ut restkvoter fra markedet, vil man kunne få en lignende situasjon som i 2008. Som det fremgår av oversikten over kvoteprisens utvikling, har kvoteprisen falt fra omtrent 25 til 20 euro i etterkant av koronautbruddet. Det vil i praksis si at klimapolitikken i EU foreløpig er satt på pause som følge av utbruddet. Grønne investeringer som var lønnsomme før korona har blitt mindre lønnsomme, sammenlignet med å kjøpe klimakvoter. Problemet er at koronarelaterte utslippskutt er midlertidige. I den grad disse utslippskuttene gjør at kvoteprisfallet utsetter klimaomstillingen, vil vi gå tilbake til dit vi var før pandemien når økonomien omsider tar seg opp igjen. Revideringen av kvotesystemet legger opp til at EU vil svare på resesjonen med å ta ut flere kvoter. Omfanget av dette kvoteuttaket skal imidlertid være ganske stort for at man skal kunne tilrettelegge for en kvotepris som gjenspeiler de virkelige kostnadene ved utslipp av klimagasser.

1.2 Ikke-kvotepliktig sektor

De overordnede målsetningene for ikke-kvotepliktig sektor er sammenfattet i innsatsfordelingsforordningen. Denne forordningen spesifiserer forpliktelsene til medlemslandene i EØS-området med hensyn til årlige kutt i klimagasser i tidsrommet 2021 – 2030. Næringene som i særlig grad utgjør den ikke-kvotepliktige sektoren er transport, jordbruk, bygg og avfallshåndtering. Deler av utslippene til industrien og olje- og gassnæringen er også unntatt krav om utslippskvoter, og dermed omfattet av forordningen (Klima- og miljødepartementet (b), 2019).

1.2.1 Innsatsfordelingsforordningen

Innsatsfordelingsforordningen forplikter hvert enkelt land innenfor EØS-området til å fastsette egne mål om klimakutt innenfor ikke-kvotepliktig sektor på mellom 0 og 40 %, i samarbeid med EU. Mens hensynet til kostnadseffektivitet er satt i førerretet i utformingen av kvotepliktig sektor, kan det med første øyekast se ut som om dette hensynet er satt mer i bakgrunnen i den ikke-kvotepliktige sektoren. På tross av at landenes karboneffektivitet (utslipp delt på BNP) har noe betydning for mye man forventes å kutte, er kravene hovedsakelig utformet med utgangspunkt i hvert enkelt lands BNP pr innbygger. Høyt BNP pr innbygger betyr isolert sett høyere krav til utslippsreduksjoner (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Samtidig er det lagt til rette for at land hvor det er mindre kostnadseffektivt å kutte får redusert sine krav. Det vil si at rike land med stor tilgang på billige klimatiltak er forventet å legge seg på et høyt ambisjonsnivå, mens fattige land uten tilgangen på billige kutt er forventet å legge seg på et mindre ambisiøst nivå. Hvordan disse hensynene vektles mot hverandre er ikke klart. Innsatsfordelingsforordningen presiserer i tillegg ikke at utslippskuttene man er forpliktet til å gjennomføre skal tas innenlands, noe som gjør at land som Norge kan ende opp med å utsette sine egne klimakutt også i den ikke-kvotepliktige sektoren.

Forordningen håndheves gjennom at hvert land får tildelt et årlig antall med utslippsenheter (Annual Emission Allocations – AEA) fra EU som skal leveres tilbake til kommisjonen etter hvert som man slipper ut klimagasser. Dersom utslippsbanen man har lagt seg på innebærer at Norge i 2025 er forventet å slippe ut 25 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, vil vi motta AEA-enheter for 25 millioner tonn, som fortløpende leveres tilbake til EU etter hvert som vi slipper ut CO₂. Dersom vi slipper ut mindre enn 25 millioner tonn vil vi ha AEA-enheter til gode, som vi kan spare til senere år, eller selge til andre land. Dersom vi slipper ut mer enn 25 millioner tonn må vi klare å frembringe ekstra AEA-enheter til å dekke avviket (Klima- og miljødepartementet (b), 2019).

Selv om utslippsenheter skal leveres inn årlig, vil landene i all hovedsak kun bli ettergått i 2027 og 2032, hvor det skal kartlegges om utslippskuttene står i stil med målsetningene (Klima- og miljødepartementet (b), 2019).

1.2.2 *Fleksibilitetsmekanismer*

Innsatsfordelingsforordningen er gjennomsyret av flere særordninger hvor logikken fra utformingen av den kvotepliktige sektoren har kommet til anvendelse i utformingen av ikke-kvotepliktige utslippsreduksjoner. Det vil si at man legger til rette for at forurensere (i dette tilfellet statene), som opplever at klimatiltakene blir for dyre kan frembringe ekstra utslippstillatelser (AEA-enheter). I alt kan man snakke om tre kostnadseffektivitetsfremmende fleksibilitetsmekanismer som gjør at et mål om 40 % klimakutt ikke nødvendigvis betyr at landet vil måtte kutte 40 % i innenlandske utslipp.

1. Dersom et land overoppfyller sine klimamål, vil det kunne selge «overskuddet» av AEA-enheter til land som ikke har vært like flinke (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). For eksempel: dersom Tyskland kutter mer enn planlagt kan Frankrike betale Tyskland for AEA-enheter som de kan levere inn til EU for å slippe å kutte selv.
2. I tillegg til dette har 9 land med høyt BNP pr innbygger (deriblant Norge) fått en egen dispensasjon til å levere inn kvoter fra kvotepliktig sektor i stedet for å kutte i egen ikke-kvotepliktig sektor. Det vil si at man kan levere inn ordinære klimakvoter til kommisjonen, og la disse telle som en AEA-enhet. Luxembourg og Irland får hvert år innkassere kvoter fra EU ETS tilsvarende 4 % av utslippene i landenes ikke-kvotepliktige sektor (Klima- og miljødepartementet (c), 2019).
3. Land hvor utslipp fra jordbruksnæringen utgjør en stor andel av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor har en egen dispensasjon fra kommisjonen til «kutt» i ikke-kvotepliktig sektor. Dette skjer ved at de sikrer økt opptak av CO₂ i skog og våtmyr, både innenlands og utenlands. (Klima- og miljødepartementet (a), 2019).

Det fremgår av innsatsfordelingsforordningen at klimatiltakene i hvert enkelt land i hovedsak skal meisles ut på nasjonalt nivå, mens ambisjonsnivået for kutt i ikke-kvotepliktig sektor utformes sammen med EU. Landene står altså fritt til å velge hvilke innenlandske klimatiltak de vil realisere, og langt på vei i hvor stor grad de vil benytte seg av muligheten til å finansiere kutt i andre EU-land, kjøpe klimakvoter eller overføre utslippsenheter fra arealbruksektoren heller enn å kutte egne ikke-kvotepliktige utslipp. Alt i alt medfører fleksibilitetsmekanismene som følger med disse målsetningene at rike land langt på vei kan oppfylle sine klimaforpliktelser på andre måter enn å gjennomføre klimakutt i eget land.

1.2.3 *Håndheving - EUs klimalov*

EU har vedtatt en klimalov som skal sikre oppfølgingen av fremdriften innen den ikke-kvotepliktige sektoren frem mot 2050. Klimaloven spesifiserer at medlemslandene må innrapportere fremdriften sin til det europeiske miljøbyrået (European Environmental Agency – EEA). EEA skal ifølge kommisjonen granske omfanget av utslipp i hvert enkelt land, og gjøre opp et større regnskap hvert femte år, fra og med 2023 (Kommisjonen (f), 2020). Dersom byrået finner at medlemslandenes fremdrift ikke står i stil med målsetningene tas saken videre til kommisjonen, som i neste omgang kan komme med anbefalinger til klimatiltak som det aktuelle landet kan gjennomføre. Byrået skal også følge opp EU-lovgivning av betydning for klima og miljø (Kommisjonen (f), 2020).

1.3 *Opptak i skog og andre arealer*

Inkludering av utslipp og opptak av klimagasser i sektoren for skog og annen arealbruk er regulert gjennom EUs forordning 2018/841 av 30. mai 2018, kalt LULUCF-forordningen (Klima- og miljødepartementet (a), 2019). EUs overordnede mål er å sikre et netto nullopptak av klimagasser i skog, myr, og jordbruksarealer i hvert enkelt EU-land. Det vil si at utslipp fra f.eks. nedbygging av matjord, hogst av skog etc. ikke skal overstige det ekstra karbonopptaket som oppstår som følge av at ny skog vokser til. Målsetningen gjelder for de to femårsperiodene 2021 – 2025 og 2026 – 2030 (Klima- og miljødepartementet (a), 2019).

Landene er gjennom forordningen pålagt å drive bokføring av klimagassutslipp og opptak fra tilvekst av ny skog, avskoging, forvaltet dyrket mark og beite, samt eksisterende forvaltet skog og våtmark. Samtidig kan landene medregne CO₂-lagring i form av treprodukter, for eksempel trehus. Samtlige av disse bokføringskategoriene måles opp mot en referanseverdi som er fastsatt i samarbeid med kommisjonen (Klima- og miljødepartementet (a), 2019). Ambisjonen til hvert enkelt land er med andre ord begrenset til at arealer skal forvaltes bærekraftig, men går ikke lengre i

form av å kreve netto opptak. I den grad LULUCF-forordningen gir landene økonomiske insentiver til overopppfyllelse av målene, er det gjennom at man kan selge overskuddet av utslippstillatelser til øvrige land.

EUs politikk for karbonopptak i arealer er med andre ord gjennomsyret av fleksibilitetsmekanismer. På samme måte som med innsatsfordelingsforordningen kan land som overopppfyller LULUCF-forpliktelsene sine gjennom å sikre nettoopptak av klimagasser, overføre de ekstra utslippsenhetene som dette frigjør til andre EU/EØS-land som ikke har vært like flinke. Overskuddsopptak kan også overføres mellom de to periodene, noe som vil si at overopppfyllelse i perioden 2021-2025 åpner opp for økt uttak i 2026-2030. EU-landene kan også overføre forpliktelsene sine fra denne pilaren til den øvrige ikke-kvotepliktige sektoren (Klima- og miljødepartementet (c), 2019). Dersom et land hogger mindre skog kan man bruke dette som påskudd for å kutte mindre i for eksempel transportsektoren.

EUs pilar om opptak i skog og andre arealer viser noe av problemet med å tenke europeisk, heller enn globalt i klimapolitikken. Dersom et land bruker biomateriale fra egen skog til energiformål blir hogsten medregnet i klimastatistikken i henhold til LULUCF-forordningen. Dersom man derimot importerer den samme mengden skog fra et land utenfor EU regnes det som karbonnøytralt (Ditzel, 2019). Så lenge det finnes land som i begrenset grad fører CO₂-regnskap knyttet til arealbruk vil forordningen stimulere til å importere mer, og hogge mindre egen skog, utelukkende som følge av at kun en av disse fremgangsmåtene blir talt på klimastatistikken.

1.4 EUs «Green Deal»

EUs klimapolitikk utmeisles også på et mer overnasjonalt EU-nivå, blant annet gjennom den nåværende kommisjonens prestisjeprosjekt «European Green Deal». Blant satsningsområdene er utslippskutt i jordbrukssektoren, energisektoren og transportsektoren. De neste sidene av rapporten vil være viet til hovedtrekkene i EUs strategi for å redusere klimagassutslippene fra disse sektorene, som delvis omfatter kvotepliktig sektor og delvis ikke-kvotepliktig sektor (Kommisjonen (e), 2020).

1.4.1 Jordbruk

EU har fjernet alt av handelshindringer for jordbruksvarer innad i unionen, samtidig som landbrukssubsidiene gjennom den felles landbrukspolitikken (Common Agricultural Policy-CAP) er utformet på en slik måte at den premierer stordrift, høyintensiv bruk av jorden, og til tider overproduksjon. I 2003 gikk 70 % av landbrukssubsidiene til 20 % av de europeiske gårdene. Siden den gang har utviklingen fortsatt i samme retning (Jeffery, 2003). Mens gjennomsnittsstørrelsen på en gård i EU var 14,4 hektar i 2010 var den på 16,1 hektar i 2013 (Eurostat, 2019, s 3). Det er med andre ord nok av utfordringer å ta tak i når EU nå ønsker å reformere jordbrukssektoren i klimavennlig retning som i større grad verner om biologisk mangfold.

EUs plan for å sikre et mer bærekraftig jordbruk er sammenfattet i jord til bord-strategien «Farm to fork» (Kommisjonen (a), 2020) og biomangfoldstrategien (Kommisjonen (d), 2020). Dersom målsetningene i de to strategiene realiseres vil det sannsynligvis medføre at det europeiske landbruket tar et stort skritt i retning av å ligne mer på jordbruket i Norge. De viktigste tallfestede målene i biomangfoldstrategien er:

- 30 % av land og sjø skal være vernet innen 2030.
- 10 % av jordbruksarealet skal bli buffersoner med større biologisk mangfold (Kommisjonen (d), 2020).

Jord til bord-strategien tar i større grad for seg mål knyttet til matsikkerhet, sunnhet og klimaavtrykk. Blant de viktigste tallfestede målene i denne strategien er:

- Halvering av farlige kjemiske plantevernmidler innen 2030.
- Bruken av kunstgjødsel skal ned med 20 % innen 2030.
- Halvering av antibiotikabruken for husdyr og oppdrett innen 2030.
- 25 % av landbruksarealet skal være økologisk innen 2030 (Kommisjonen (a), 2020).

De to strategiene kan få stor betydning for måten EU driver jordbruk på, og bidra til reduserte klimagassutslipp og mer biologisk mangfold. I strategiene ligger en viss erkjennelse av bærekrafts-utfordringene forbundet med å åpne markedene for handel med jordbruksvarer, og sentraliseringen av produksjonen som dette har medført.

Strategien har blitt kritisert av flere europeiske landbruksorganisasjoner, blant annet presidenten i «Irish Farmers Association», Tim Cullinan, som mener strategien er lite gjennomtenkt i den forstand at kostnadsøkningen som følger de styrkede kravene vil øke importandelen (Morrison, 2020). Ettersom forbruk av matvarer er relativt konstant vil redusert matproduksjon i EU i neste omgang kunne lede til en så godt som tilsvarende økning i importen fra andre kontinenter. Mens man i Norge kombinerer strengere krav til bærekraft med et tollvern som sikrer at man beholder matproduksjonen innenfor egne grenser, er det i EUs strategi ikke lagt opp til økte tollsatser eller bruk av importkvoter som følge av omleggingen. Kommisjonen skriver imidlertid i sitt strategiutkast at unionen har en målsetning om strengere klimarelaterte produktkrav til importerte jordbruksvarer (Kommisjonen (a), 2020, s 18).

I teorien kan en slik tilnærming være like effektiv med tanke på å sikre like konkurransevilkår og begrense importlekkasjen. I praksis er en slik tilnærming imidlertid vanskeligere å håndheve. Mens man på ordinære varer kan sette krav til selve produktet, er krav til tredjelands landbruksprodukter i større grad knyttet opp til selve produksjonsmåten. Ettersom man ikke nødvendigvis kan se på produktet om det er produsert på en måte som tilfredsstiller kravene, kan denne måten å regulere importen på være mindre effektiv enn for eksempel toll og kvoter. Dersom Landbruksorganisasjonene får rett i at tiltakene vil øke importen vil utslippene langt på vei flyttes ut av Europa. Problemet med denne typen omlegging er at det ikke vil fanges opp på europeiske utslippsstatistikker, da utslipp forbundet med matproduksjon telles i produsentlandet og ikke i landet hvor varene blir konsumert. Jord til bord-strategien har i tillegg høstet kritikk fra blant annet Greenpeace, etter at seksjonen om redusert kjøttforbruk ble tatt ut av den endelige versjonen (Greenpeace, 2020).

1.4.2 Energi

Produksjon og bruk av energi står for mer enn 75 % av EUs klimagassutslipp (Kommisjonen (b), 2019). At kull tradisjonelt har utgjort en stor andel av EUs energiportefølje, gjør at unionen har hatt tilgang på svært omfattende og billige klimakutt, simpelthen gjennom å tilrettelegge for utfasing av kullproduksjonen sin. Gjennom «Green Deal»-strategien tar unionen sikte på å fortsette utfasingen av kull, noe som er forventet å gi svært høye prosentvise kutt i klimagassutslipp. Sentralt i strategien er dessuten den videre utviklingen av en europeisk energiunion (Kommisjonen, 2017), som var et av de store prestisjeprosjektene til Juncker-kommisjonen som satt frem til 2019. EUs «Green Deal» legger opp til tettere integrasjon av medlemslandenes energisektorer i form av mer grensekryssende og regionalt samarbeid (Kommisjonen (b), 2019).

Utviklingen av EUs energiunion har fem sentrale dimensjoner (Kommisjonen (b), 2019):

- Mer utveksling og diversifisering, dvs. ulike energikilder som kan utfylle hverandre, skal sikre økt energisikkerhet. Det innebærer blant annet at områder hvor man utvinner balansekraft (energikilder som man kan «skru av og på») skal kobles tettere på områder hvor strømproduksjonen er vanskeligere å styre.
- Sikre et fullt integrert internt energimarked, med tilstrekkelig infrastruktur til å muliggjøre fri flyt av energi mellom landene i EØS-området.
- Tilrettelegge for mer energieffektivitet.
- Utvikle flere fornybare energikilder.
- Sette av mer penger til forskning på ny teknologi knyttet til energi.

Blant de overordnede målsetningene er en økning i fornybarandelen i den europeiske energimiksen til 20 % innen 2020, og 32 % innen 2030. Energieffektiviseringen skal ha nådd 32,5 %, mens omfanget av energi-infrastrukturen mellom land skal ha økt med 15 % innen 2030 (Kommisjonen (b), 2019). Ifølge den fjerde rapporten om tilstanden til energiunionen er EU godt på vei til å nå målene de har satt (Kommisjonen (d), 2019). Resultatet av økonomisk integrasjon i kraftmarkedet vil bli en harmonisering av strømprisene i Europa, da kapasitetsbegrensninger i grensekryssende infrastruktur i mindre grad vil kunne hindre energien fra å sendes dit den er

mest etterspurt, det vil si dyrest.

Energiunionens politiske dimensjon

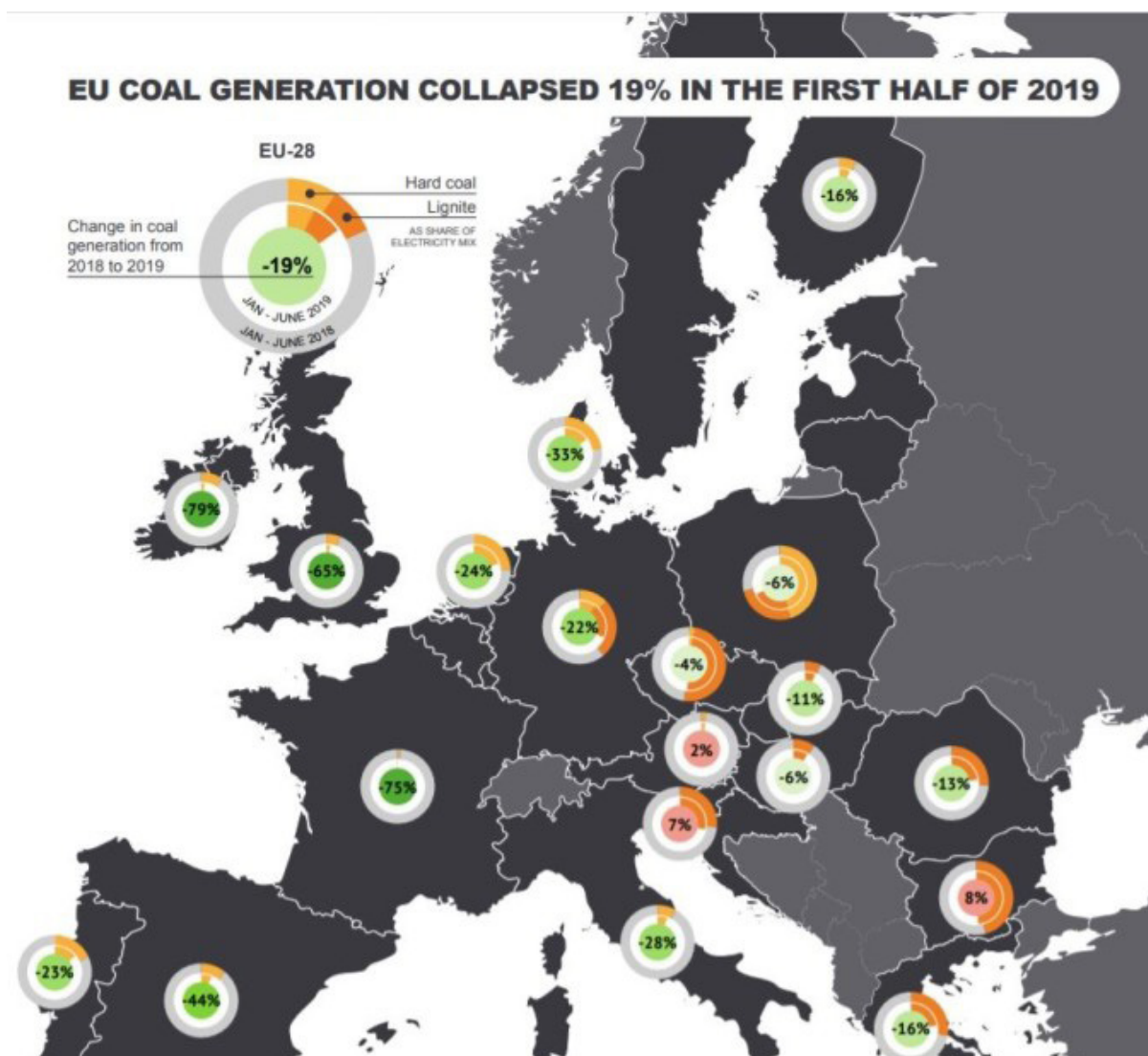
For å sikre et tettere integrert energimarked i Europa, har utviklingen av energiunionen også en klar politisk dimensjon. Allerede i juli 2009 vedtok rådet og parlamentet at unionen skulle opprette et eget byrå med ansvar for å koordinere arbeidet til de nasjonale energiregulator-institusjonene. ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) var i utgangspunktet ment å ha en rådgivende rolle overfor de nasjonale reguleringsmyndighetene, i tillegg til å holde oppsyn ved implementeringen av nye kapasitetsøkninger mellom land, jmfør artikkel 6 i ACER-forordningen (2009). Byrået skal være uavhengig i den forstand at det ikke skal ta «særnasjonale hensyn», og har myndighet til å avgjøre dersom det oppstår uenigheter mellom nasjonale energimyndigheter, eller det ikke legges godt nok til rette for grensekryssende infrastruktur, jmfør artikkel 8 i ACER-forordningen (Harper. M.fl., 2019).

Med utviklingen av energiunionen har byrået i senere tid fått utvidet mandatene sine. Den reviderte ACER-forordningen (2019/942) gir ACER en plikt og rett til tett oppfølging av grensekryssende infrastruktur. Med energimarkedspakke 3 fikk byrået muligheten til å treffe vedtak om kostnadsfordelingen ved utbygging av nye kapasitetsutvidelser mellom land, dersom de nasjonale reguleringsmyndighetene ikke kommer til enighet i løpet av en periode på 6 mnd. De nasjonale reguleringsmyndighetene for energi (RME), som er direkte underlagt ACER, har en forpliktelse til å innrapportere de enkelte landenes fremdrift med hensyn til statenes oppfølging av EUs tiårige nettutviklingsplan. Det skal lages nasjonale nettutviklingsplaner som samsvarer med EU-planen. Dersom etterslepet til statene blir tilstrekkelig stort (3 år) kan ACER (gjennom RME) gripe direkte inn og fremskynde gjennomføringen, gitt at prosjektet er på EUs prioriterte liste, og den nasjonale nettutviklingsplanen (Harper. M.fl., 2019).

Kull og atomkraft byttes ut med nye energikilder

Unionen har som målsetning å øke produksjonen av fornybar energi, som i 2017 utgjorde 17,5 % av EUs totale energikonsum, til 32 % innen 2030. Fornybardirektivet, som ble revidert i 2018, legger opp til en storstilt subsidiering av fornybare energikilder (Kommisjonen (f), 2019).

Samtidig ønsker unionen å fase ut både atomkraft og kull, som begge har vært sentrale kilder til balansekraft i flere europeiske land. 15 EU-land har erklært at bruken av kull skal fases ut, og bare i 2019 var kullforbruket i Europa 19 % lavere enn året før (Kjørstad, 2020). Som det fremgår av oversikten fra Sandbag sin årlige rapport (2019) over utfasingen av kull i EU, hadde samtlige EU-land med unntak av Østerrike, Slovenia og Bulgaria en nedgang i kullproduksjonen sin i første halvdel av 2019.



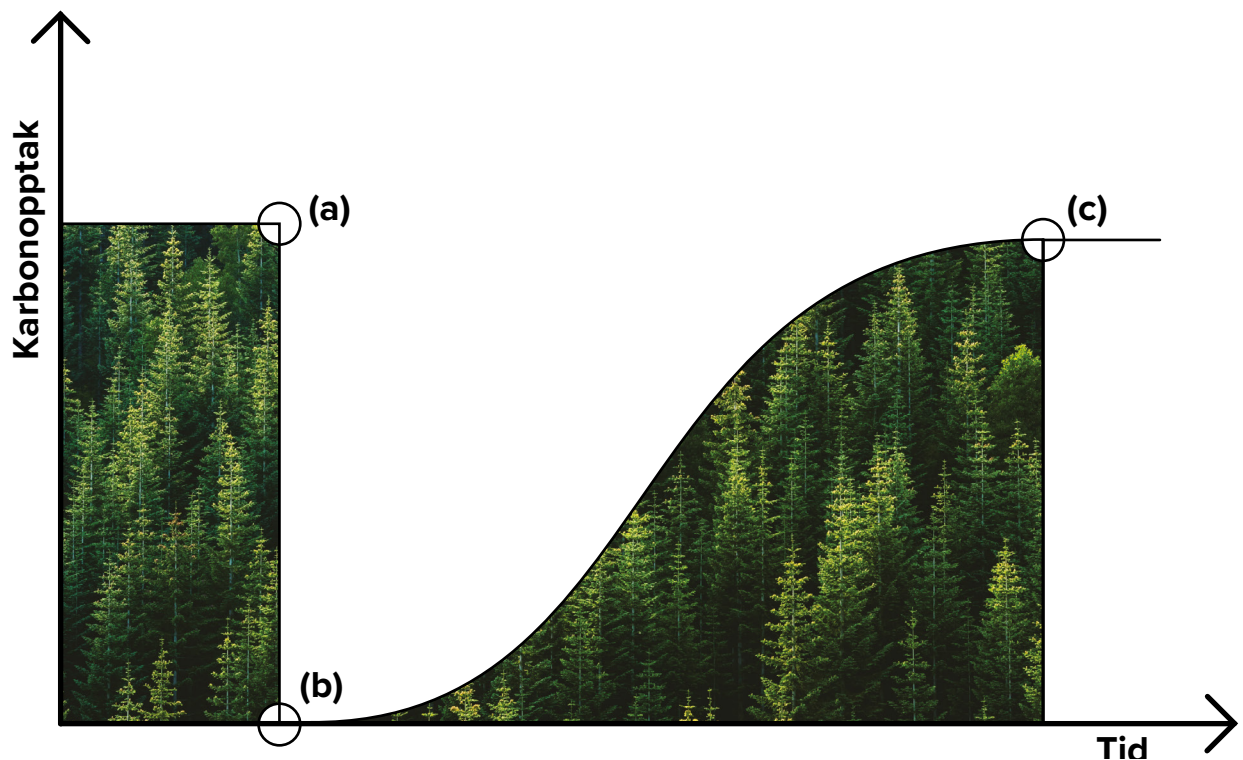
Kull er i ferd med å fases ut av den europeiske energimiksen. Kilde: Sandbag, 2019

Ettersom kull er såpass forurensende trenger man ikke store økninger i kvoteprisen før det blir mer lønnsomt å kutte utslipp enn å kjøpe kvoter. At kvoteprisen i 2019 lå på hele 25 euro trekkes frem av professor Espen Moe ved NTNU som en av hovedgrunnene til den raske omleggingen (Kjørstad, 2020).

Mens utfasingen av kull i stor grad kommer av redusert kommersiell lønnsomhet, er atomkraftutfasingen i langt større grad et politisk villet prosjekt. Atomkraft har i flere EU-land hatt en viktig rolle i å balansere ut mindre stabile energikilder, som vindkraft og solenergi. Mer enn en fjerdedel av den totale energimiksen i EU har kommet fra atomkraft (Sonnichsen, 2020), noe som har vært politisk kontroversielt. Etter Fukushima i 2011 har atomkraft blitt enda mindre populært i EU, og flere land har for alvor begynt å stenge ned atomkraftverkene sine. Tyskland, som for noen år siden fikk over en tredjedel av energien sin fra atomkraft, har en målsetning om å være atomkraft-fri allerede innen 2022 (Sonnichsen, 2020). Målsetningen (som tidligere hadde vært rettet mot 2036) ble vedtatt i parlamentet kort tid etter jordskjelvet i Japan (Carpenter, 2020). Med målsetningen om å fase ut denne energikilden, vil en naturlig konsekvens være et større marked for andre lett regulerbare energikilder som vannkraft, kull, gass og bioenergi.

EUs bioenergi-satsning: Fornybar, men ikke nødvendigvis karbonnøytral

Et sentralt problem i satsningen på fornybar energi i EU er at unionen definerer bioenergi som fornybart og antar ikke-eksisterende CO₂-utslipp fra brenning av pellets til energiformål. Det har lagt til rette for en omfattende import av tremasse for å lage energi, noe som medfører økte globale CO₂-utslipp inntil den nyplantede skogen har vokst opp igjen (Ursin, 2018).



Det kan ta mange år før nyplantet skog tar opp like mye karbon som den gjorde før den ble hogget

Å høste energien fra skog som allerede har blitt felt og annet biologisk avfallsmateriale er i utgangspunktet karbonnøytralt. CO₂ som er lagret i biomasse forsvinner uansett ut i atmosfæren når materialet brytes ned, uavhengig av om det råtner bort i naturen eller brennes for å lage energi. Dersom man utelukkende hadde laget bioenergi av restavfallet fra tømmer som i utgangspunktet hadde blitt brukt til å produsere andre trevarer, ville det vært rimelig å klassifisere det som karbonnøytralt. Med den mangedoblingen i omfanget av bioenergiproduksjonen som EU har tilrettelagt for, har man imidlertid gått bort fra å primært bruke avfallsmateriale, og over til å hogge skog spesifikt til energiformål (Ursin, 2018). Her oppstår problemet med bioenergi. En typisk norsk skog er anslått å ha en rotasjonsperiode på mellom 90 og 110 år. Det vil si at det tar mellom 90 og 110 år fra den er hogget til man kan forvente at CO₂-opptaket har kommet tilbake til nivået det lå på før hogst (NVE, 2015, s 12). I figuren nedenfor er CO₂-opptaket i skogen gitt ved området under grafen. I øyeblikket man hogger og brenner skogen går karbonlageret fra (a) til (b), det vil si at så godt som hele skogens karbonlager slippes ut i atmosfæren. Over tid vil opptaket bevege seg mot (c) under forutsetning at man har plantet ny skog.

Som følge av lavere energitetthet vil bioenergi, i øyeblikket man høster energien, ha høyere utslipp pr KWh enn kull har, selv når man ser vekk fra utslipp forbundet med å hogge, tørke, dele opp og transportere biomassen (Norton, M et al, 2019). Dersom skogen bruker 100 år på å bygge seg opp til det den var før hogst, vil det (som jeg viser i vedlegg 1 for denne rapporten) ta over 17 år før bioenergi kommer bedre ut enn kull, og 49 år før den kommer bedre ut enn gass, fra øyeblikket man hogger skogen. Det betyr selvfølgelig ikke at bioenergi er verre enn kull, da kull ikke er fornybart. Skogens rotasjonsperiode på 100 år blekner i skyggen av kullgruvens «rotasjonsperiode» på mange millioner år. At bioenergi muliggjør raskere utfasing av kull er isolert sett en bra ting, selv om bioenergi i selve forbrenningsøyeblikket kommer verre ut enn andre energikilder.

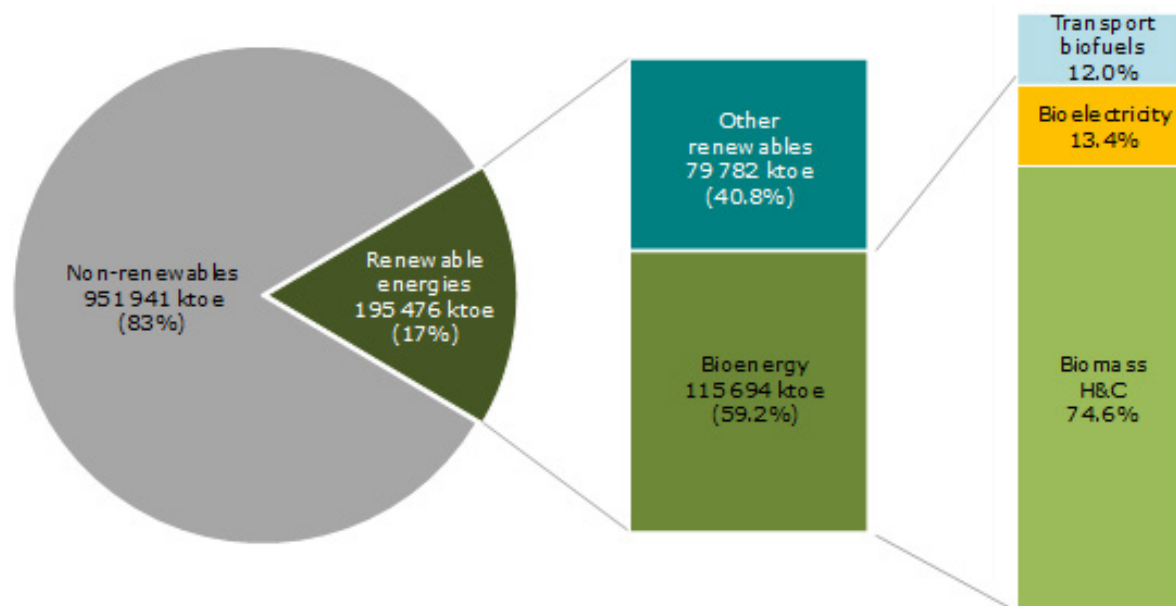
Noe av bakgrunnen for at EU ikke teller utslipp fra bioenergi er at Kyoto-protokollen definerte CO₂-opptaket i skog som «sluppet ut i atmosfæren» i det skogen var blitt hugget, uavhengig av bruksformål. For å unngå dobbelttelling har man dermed satt utslippene fra selve brenningen av tremassen som 0 (Ditzel, 2019). Dersom et land hogger (og brenner) egen skog blir det fanget opp i klimaregnskapet til det aktuelle landet. Dette er regulert gjennom LULUCF-forordningen, som tar sikte på at hogsten ikke skal overstige det ekstra karbonopptaket som følge av at ny skog vokser til. Dersom man imidlertid importerer biomassen regnes det som karbonnøytralt fra importlandets

side (Norton, M et al, 2019).

EU-landenes bioenergisatsning, særlig brenning av pellets, bygger i stadig større grad på import. Mens produksjonen av pellets i EU har doblet seg siden 2011, har importen tredoblet seg i samme periode (Voegelé, 2019). I 2016 konsumerte EU 23 millioner tonn pellets, av den totale globale produksjonen på 29 millioner tonn (Kommisjonen (c), 2019, s 3). 80 % av verdens pellets blir konsumert i EU, mens unionens egen produksjon utgjør omtrent 50 % (Voegelé, 2019). Det betyr at litt over en tredjedel av EUs bioenergi fra brenning av pellets er importert fra utenfor unionen, og ikke føres i EUs klimaregnskap. Omtrent 60 % av importen kom i 2018 fra USA, med Canada på andreplass (Voegelé, 2019). USA, som har trukket seg fra Parisavtalen, fører ikke fullstendig klimaregnskap på hvor mye CO₂ som slippes ut som følge av at de produserer mer pellets til EU, noe som gjør at utslippene ikke blir talt noe sted (Ditzel, 2019). Fra 2010 til 2018 har Storbritannia gått fra å importere litt over en halv million tonn til 7,8 millioner tonn med pellets i 2018 (Office for National Statistics, 2019). I Italia er omtrent 82 % av pelletsforbruket importert fra land utenfor EU (Kommisjonen (c), 2019, s 3).

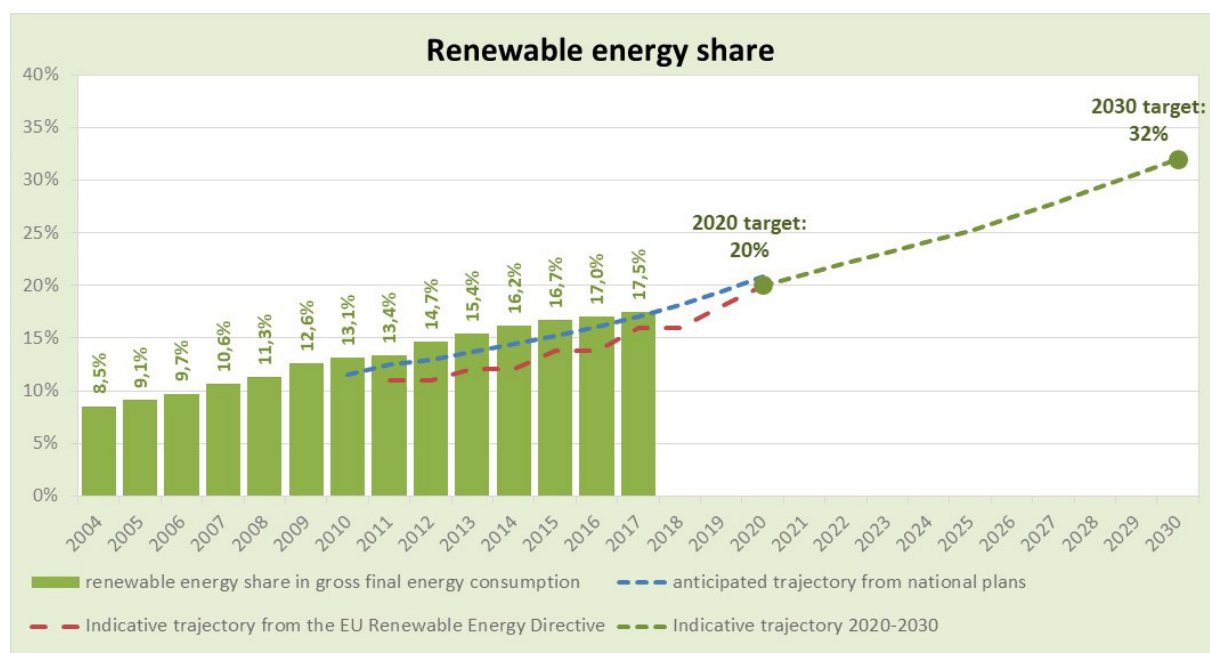
Bioenergi øker i omfang

Siden EU ikke teller utslippene fra bioenergi vil selskap i den kvotepliktige sektoren som legger om driften sin til å bruke bioenergi, på grunn av fornybardirektivet, bli regnet som karbonnøytrale og få unntak fra krav om kvotekjøp og eventuelle karbonavgifter. Det skaper en uheldig økonomisk vridning i form av at forurensere vil kunne spare penger på å substituere seg fra andre energikilder til bioenergi. I 2017 utgjorde bioenergi en større del av energiporteføljen (totalt 11 % av den samlede energiporteføljen) enn vannkraft, vindkraft, solenergi og biotermisk energi til sammen. Oversikten nedenfor er hentet fra kommisjonen sine nettsider og viser hvor stort omfanget av denne energikilden er, relativt til andre energikilder i EU.



Bioenergi sin andel av EUs energimiks. Kilde: Kommisjonen (c), 2019, s. 2

I 2017 var nesten 60 % av den fornybare energien i EU basert på bioenergi. 3 år tidligere var andelen på rundt 40 %. Dersom EU når målsetningen sin om 32 % fornybar energi innen 2030, og bioenergi fortsetter å utgjøre en stadig større andel av fornybarpakken, vil det få store konsekvenser for hvor mye karbon som vil være lagret i skoger utenfor Europa de neste tiårene. Oversikten nedenfor er hentet fra den fjerde rapporten om energiunionens tilstand (Kommisjonen 2029, s 6) og viser at EU, takket være bioenergi er på god vei mot å nå målsetningen for 2030.



Fornybarandelen i EU, inkludert bioenergi. Kilde: Kommisjonen (d), 2019, s. 6

At utslippene fra denne produksjonen ikke telles med i noe klimaregnskap gjør at flere land har brukt kraftige virkemidler for å tilrettelegge for bruk av bioenergi til å pynte på statistikken sin. Storbritannia, Nederland, Danmark og Sverige er blant verstingene. Ser man på Danmark, tegnes det et bilde av fallende utslipp, etter hvert som landet bytter ut gass med bioenergi i energiporteføljen sin. Næringen mottar subsidier fra den danske staten på over 5,8 milliarder kroner i 2017. Det er mer enn man bruker på vind- og solenergi til sammen (Ditzel, 2017). I Sverige utgjør bioenergi totalt 36 % av energimiksen, og har vært avgjørende for at landet på papiret skal bli fornybart.

Dersom EU skulle medregnet utslippene de påfører verden gjennom å tilrettelegge for økt import av biomasse ville unionens årlige kutt fra 2013 til i dag ha ligget under en fjerdedel av hva som må til for å nå 2030-målene (Eurostat, 2020, s 243).

Revidering uten hell i 2018

European Academies Science Advisory Council (EASAC) har forsøkt å nyansere EUs klassifisering av bioenergi som fornybart og karbonnøytralt (EASAC, 2017), men har ikke blitt hørt når EU i 2018 reviderte fornybardirektivet (Norton, M et al, 2019). Dermed åpner det reviderte fornybardirektivet opp for at land kan fortsette å brenne skog for å lage bioenergi, uten at klimagassutslippene fra dette blir talt med i klimastatistikken. Under revideringen av fornybardirektivet ble det i tillegg, etter store stridigheter, åpnet opp for at palmeolje skal kunne brukes i biodrivstoff helt frem til 2030 (Keating og Simon, 2018), noe som har høstet mye kritikk fra blant annet Regnskogsfondet (2018), som mener det globale forbruket av palmeolje i biodrivstoff vil øke CO₂-utslippene med 7 milliarder tonn CO₂-ekvivalenter over de neste 20 årene som følge av avskoging. Det tilsvarer omtrent det dobbelte av EUs (inkludert Storbritannia) årlige utslipp.

Hydrogensatsing

Kommisjonen søker i sin hydrogenstrategi som ble lagt frem i juli 2020 å bruke mellom 320 og 458 milliarder euro på å utvikle næringen frem mot 2050. I prognosene til kommisjonen anslås det at hydrogen skal kunne utgjøre 13–14 % av EUs energimiks innen 2050. I dag utgjør hydrogen i underkant av 2 % av EUs energiforbruk, og teknologien er pr i dag ikke konkurransedyktig (Kommisjonen (b), 2020, s.1). I teorien vil man bruke omtrent like mye energi på å frembringe hydrogen som man frigjør i det man bruker hydrogen. Hydrogen fungerer på den måten primært som en «bærer av energi», mer enn en energikilde i seg selv. Det er altså mer nærliggende å snakke om hydrogen som en måte å lagre, heller enn en måte å lage energi på. På samme måte som med vanlig strøm vil måten man frembringer hydrogen på være avgjørende for hvorvidt energiformen er fornybar eller ikke. I dag fremskaffer man primært hydrogen gjennom å brenne naturgass

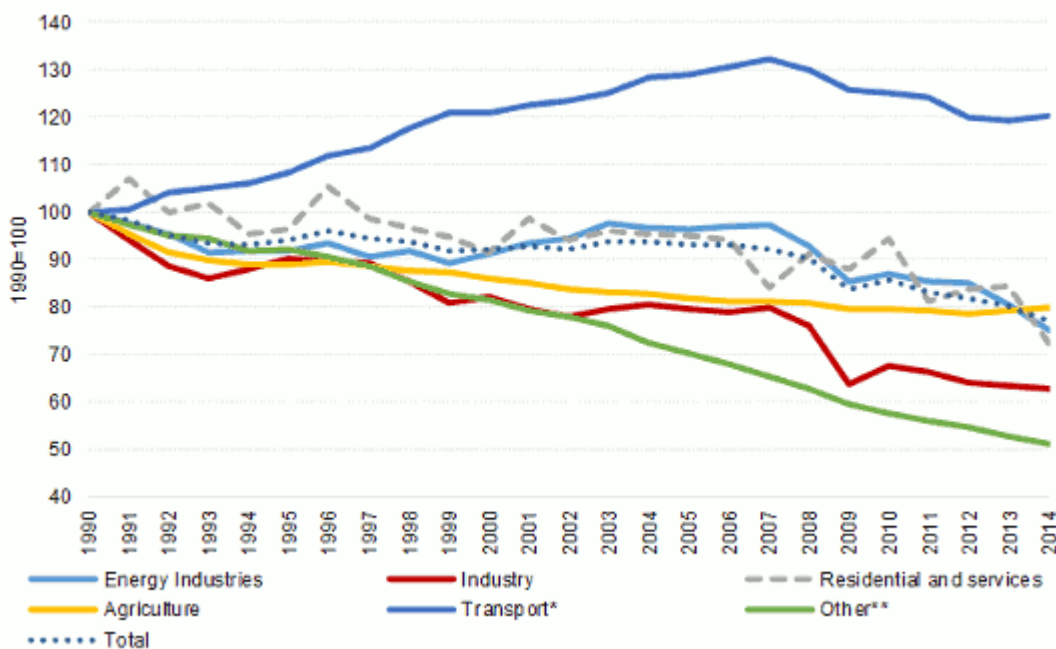
og kull (Kommisjonen (b), 2020 s.2). Kommisjonen ønsker i større grad å gå over til å produsere hydrogen på en fornybar måte, men definerer som kjent bioenergi inn i fornybarkategorien. Et teknologisk gjennombrudd for hydrogen vil uansett ha stor betydning for elektriske energikilders konkurranseevne relativt til fossile energikilder, og kunne erstattet bensin- og dieslbiler, selv for lange avstander.

Overordnet om EUs energipolitikk

Overordnet kan man si at EUs energipolitikk viser noe av problemet med en regional, heller enn global tilnærming til klimaproblemene. Å flytte utslipp til landene man importerer biomasse fra gir ikke reduserte globale utslipp, selv om det tar seg godt ut på EUs klimastatistikk. Samtidig skal EU ha honnør for å ha bidratt til en utfasing av kull som neppe ville gått like raskt uten EUs klimavotesystem. At EU i utgangspunktet har vært avhengige av kull gjør det lett for unionen å kutte store prosentvis av egne utslipp. Å gå fra å ta privathelikopter til jobb, til å nøye seg med SUVen gir store prosentvis utslag på klimakutt-statistikken din, men det gjør deg ikke til en klimahelt.

1.4.3 Mobilitet

Å kutte utslipp i transportsektoren er en sentral del av EUs «Green Deal». Transportsektoren står for omtrent en fjerdedel av EUs totale klimagassutslipp (Kommisjonen (a), 2019). Av disse er veitransport en hovedkilde, og sto i 2019 for 71,7 % av transportutslippene. På andreplass kommer sivil flytrafikk med 13,9 % av de transportrelaterte klimagassutslippene (Kommisjonen (a), 2019). EUs overordnede mål for transportsektoren er en utslippsreduksjon på 60 % fra 1990-nivået innen 2050 (Engedal, 2019). Med 1990 som referansepunkt økte utslippene fra transportsektoren i EU med 26 % frem mot krisen i 2008 (Fedorshyn, 2017). Siden da har de falt noe, primært som følge av redusert etterspørsel i årene etter finanskrisen, ifølge EEA (2012). Utslipp fra transportsektoren (relativt til 1990) er illustrert med den øverste blå grafen i figuren nedenfor.



Utslippskilder i EU. Kilde: Kommisjonen (c), 2020

Tungtransport i Europa spiller en viktig rolle i denne sammenhengen. Det virker naturlig å tenke at disse utslippene øker i omfang etter hvert som det indre markedet driver frem en spesialisering av produksjonen av varer og tjenester, noe som øker transportbehovet mellom land.

Transportselskaper som opererer i flere EU-land har fleksibilitet til å etablere seg i landene med lavest standarder knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, noe som gjør transportkostnadene kunstig lave relativt til kostnadene forbundet med lokalproduksjon. Det vil i seg selv kunne gi en vridning i form av mer spesialisering og økte transportutslipp enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Utslippene fra internasjonal shipping i EU lå på 138 millioner tonn CO₂ i 2018 (Kommissjonen (e), 2019), noe som nesten tilsvarer 4 % av EUs utslipp. Kommissjonen anslår at disse utslippene under «Business as usual»-scenarioet, det vil si under fravær av videre politisk styring, vil øke med opptil 250 %. Det er stor usikkerhet forbundet med dette anslaget.

Flytrafikk

Flytrafikken i EU er underlagt kvotepliktig sektor, noe som gjør at det i hovedsak er flyselskapenes eget ansvar å finne adekvate tiltak for å redusere klimagassutslippene sine. Det vil si at politikerne i de enkelte landene er satt på sidelinjen i spørsmålet om hvordan man konkret kan gå frem for å kutte utslipp fra flytrafikken. I en situasjon hvor kvoteprisen ikke øker tilstrekkelig til at flyselskapene finner det profitabelt å omstille seg vil de simpelthen la være å omstille seg. Blant tiltakene som trekkes frem i EUs «Green Deal» er en reduksjon i antallet gratiskvoter som i dag deles ut til flynæringen (Kommissjonen (a), 2019). Som nevnt under gjennomgangen av kvotesystemets virkemåte er imidlertid den opprinnelige fordelingen av kvoter av mindre betydning for enkeltaktørenes tilpasning. Dersom flyselskapenes kjøp av kvoter som de tidligere fikk gratis leder til nedleggelse av selskaper kan man snakke om en klimaeffekt fra dette. Så lenge virksomheten alt i alt fortsatt er lønnsom vil flyselskapene tilpasse seg på samme måte som tidligere, uavhengig av om kvotene kjøpes eller fås gratis. Gjennom reformen «Single European Sky» budsjetterer EU med en 10 % reduksjon i utslippene fra flynæringen innen 2030, uten at dette skal koste forbrukerne noe i form av dyrere billetter (Kommissjonen (a), 2019). Som følge av korona-pandemien virker det naturlig å anta at dette målet vil bli overoppfyllt, i hvert fall på kort sikt.

Jernbane

Med klimakrisen øker behovet for miljøvennlige transportalternativer, som tog. Utviklingen av en felles jernbanepolitikk i Europa er ikke et nytt initiativ. EU har fra 1990-tallet og frem til i dag vedtatt totalt fire jernbanepakker som har lagt føringene for hvordan statene skal utforme sin jernbanepolitikk. De fire jernbanepakkene har i grove trekk gått ut på følgende (Thorsen, 2018):
Jernbanepakke 1: Statene skal skille mellom infrastrukturforvalter og operatøransvar.
Jernbanepakke 2: Krav om liberalisering av godstrafikken.
Jernbanepakke 3: Liberalisering av grensekryssende persontrafikk.
Jernbanepakke 4: Liberalisering av innenlands persontrafikk.

Hvorvidt tilretteleggingen for økt konkurranse på skinnene har gitt nevneverdige positive utslag på skinnetransport som miljøvennlig alternativ kan diskuteres. Ettersom Norge i skrivende stund har innført de første tre pakkene kan man høste noen erfaringer herfra. Det er påfallende å se at godstransporten på skinner, i årene etter innføringen av den andre jernbanepakken (2007) har mistet markedsandeler til godstrafikk på vei (Thorsen, 2018). Noe av dette kan sannsynligvis tilskrives økt konkurransedyktighet i veitransportsektoren, blant annet som følge av at EU har utviklet et mer fleksibelt kabotasje regelverk, noe som gjennom EØS-avtalen har gitt en økt tilgang på billigere arbeidskraft. Det er imidlertid ikke helt fjernt å tenke at liberaliseringen av godstrafikken på skinner til en viss grad har svekket tilbudets konkurransekraft.

Intuitivt virker det naturlig å tenke at konkurranse mellom togselskaper virker skjerpende på operatørene, og at dette kommer de togreisende til gode. Når man likevel ikke har sett noen klar forbedring i togtilbudet som følge av liberaliseringene kan dette bunne i flere faktorer. For det første har man kanskje neglisjert graden av opprinnelig konkurranse i sektoren som følge av at togselskaper, selv om de har monopol på skinnene, tross alt konkurrerer med andre transportalternativer som fly, båt, bil etc. (Fridstrøm, 2019). Med det utgangspunktet vil noe av den positive effekten allerede være hentet ut, selv når man har monopol på de enkelte strekningene. Samtidig sitter man igjen med ulempene, som kan være at konkurranse visker bort eventuelle stordriftsfordeler som et monopol gjerne innebærer. Samtidig vil tidshorisonten til operatørene være begrenset til anbudsperioden, noe som kan gi redusert investeringsvilje knyttet til større, mer langsiktige prosjekter.

I tiden etter at man innførte skillet mellom infrastrukturforvalter og operatør (1996) har vedlikeholdsetterslepet i Norge blitt større (Thorsen, 2018). I den grad man kan snakke om økonomiske besparelser som følge av konkurranseutsetting er det heller ikke gitt at disse midlene går tilbake

til togtilbudet. Selv om man får mer tog for pengene kan man ende opp med å investere mindre i togtilbudet, som følge av at eventuelle besparelser tas ut som overskudd. Man kan også tenke seg at konkurranseutsetting kan lede til at man i mindre grad videreutvikler tilbudet, som følge av at et økt søkelys på lønnsomhet kan legge et sterkere press på å kutte i ulønnsomme strekninger, stoppesteder og avganger. Til slutt kan man snakke om økte administrasjonskostnader forbundet med selve håndhevingen av anbudsregimene.

Biltrafikk

Hovedutslippskilden i den europeiske transportsektoren er veitransporten, med sine 71,7 % (Kommisjonen (a), 2019). For å få bukt med utslippene fra veitransport trekker kommisjonen frem satsning på elektriske biler og utfasing av subsidier til fossilt drivstoff (Kommisjonen (a), 2019). Dette er subsidier som i mange tilfeller blir delt ut indirekte gjennom for eksempel prisregulering, noe som gjør det vanskelig å måle det nøyaktige omfanget. Økonomiprofessor ved Oxford, Radoslaw Stefanski (2015), argumenterer for at omfanget har økt de siste årene.

I dag er 975 000 av 308 millioner biler i EU elektriske. Det er ifølge norsk elbilforening litt mindre enn 4 ganger så mange el-biler som Norge har i dag (269 000 i 2020). Det vil si at Norge har over 22 ganger så mange el-biler pr person som EU. EU har vedtatt en målsetning om at totalt 13 millioner biler i EU skal være elektriske innen 2025, noe som vil si at unionen satser på en 13-dobling av antallet el-biler i løpet av 5 år. Biodrivstoff er i tillegg i ferd med å bli mer utbredt i den europeiske bilparken (Kommisjonen (c), 2020). Her møter man imidlertid noe av den samme problemstillingen som med øvrig bioenergi: utslippene telles i landene man henter energien fra, mens utslipp fra bensinbiler telles ikke i landet det brennes i. Dersom man erkjenner at biodrivstoff også medfører klimagassutslipp, er konsekvensen av denne overgangen at man flytter utslipp ut av unionens regnskap, uten at de globale utslippene egentlig er redusert. Dersom man innen de nærmeste årene får et gjennombrudd i hydrogenteknologien, er det god grunn til å regne med at dette alternativet vil få en betydelig styrket konkurransekraft overfor fossilbiler. På samme måte som med el-biler i Europa, vil spørsmålet om hvordan hydrogen blir dannet være av stor betydning for hvor klimavennlig det er. Dersom EU fortsetter å bruke kull til å fremstille hydrogen, er klimagevinsten ved hydrogenbiler mindre åpenbar.

1.5 Det indre markedet

EUs indre marked for varer tjenester, kapital og arbeidskraft innebærer nedbygging av direkte (tollsatser, kvoter etc.) og indirekte (regulering, særbehandling etc.) handelshindringer. Med et tettere integrert indre markedet har landene i EU måttet konkurrere med hverandre i et større omfang (Utenriksdepartementet (a), 2018). Man kan tenke seg at klimaeffekten av dette er todelt: På den ene siden vil det å la enkeltlandene dyrke sine komparative fortrinn gjøre at man kan produsere varer og tjenester enklere og billigere enn tidligere. For eksempel: Isolert sett kan man redusere utslippene forbundet med produksjon av tomater gjennom å dyrke dem i et varmt land, heller enn å måtte bruke energi på å varme opp et drivhus i et kaldt land. På den andre siden favoriserer det indre markedet stordrift, noe som i seg selv kan være en klimautfordring. Et gigantisk område med pløyd mark har større konsekvenser for det biologiske fotavtrykket enn flere, mindre gårder (Watts, 2018). Frihandel med landbruksvarer medfører at større markedsandeler konsentreres hos de store få, heller enn de mange små, noe som gir en industrialisering av sektoren som kan være negativt for klima (Watts, 2018). Samtidig innebærer redusert lokalproduksjon at man må bruke mer energi på å transportere varer. Transportutslippene i EU har som nevnt økt kraftig i etterkant av etableringen av det indre markedet (Kommisjonen (c), 2020). Hvilken av disse effektene som virker sterkest på klimagassutslippene kan variere, avhengig av hvilket marked man ser på.

Mer produksjon gir mer utslipp

Samtidig skal bør man ikke se seg blind på karbonintensiteten til en gitt vare. Dersom stordriftsfordeler gjør at man plutselig kan produsere to biler for prisen av en, kan merforbruk i seg selv drive utslippene opp, selv om hver enkelt bil blir produsert mer klimavennlig enn før. I den grad det indre markedet gir europeere flest tilgang på et høyere forbruk enn de ville hatt om man produserte lokalt, kan dette i seg selv gi økte utslipp. Økonomisk vekst kan bygge på at man bruker ressurser smartere enn før, eller det kan bygge på at man bruker flere ressurser enn før.

Sistnevnte betyr i praksis at man «låner» (evt. stjeler) fra fremtidige generasjoner. Å etablere et felles indre marked med sikte på å la enkeltlandene få dyrke sine komparative fortrinn er ment å skape økt økonomisk vekst i EØS-området. Dette kan i seg selv gi økte utslipp.

1.5.1 Standardiserte varer

Fjerningen av indirekte handelshindringer i form av felles reguleringer og standarder er også relevant for klima. Utgangspunktet for standardiseringen av varer er å hindre at land indirekte favoriserer egne produsenter gjennom å legge opp kriterier som bare ens egne produsenter oppfyller (Utenriksdepartementet (a), 2018). Etter at EU-domstolen i 1979 slo fast at Tyskland ikke hadde retten til å ekskludere fransk likør, gjennom å kreve minst 25 % alkohol, har gjeldende tolkning av EU-regelverket vært at en vare som er godkjent i ett EU-land skal være godkjent i samtlige EU-land. Prinsippet ble sementert ved inngåelsen av enhetsakten (1987) som slo fast at standarder skal kunne vedtas med et kvalifisert flertall, og dermed bli gjeldende i hele det indre markedet. Enhetsakten inneholder imidlertid, etter initiativ fra Danmark, et forbehold som presiserer at man kan gjøre unntak fra denne harmoniseringen, dersom viktige miljøstandarder er truet. Det gjør at standardiseringen av regelverk i utgangspunktet er tenkt å fungere mer som et gulv enn som et tak for hvor strenge miljøstandarder medlemslandene kan praktisere. Land står fritt til å være strengere, men ikke slappere, enn hva EU legger opp til. I realiteten har standardiseringen imidlertid vist seg å fungere litt som både gulv og tak, i form av at medlemslandene typisk ender med å legge seg på EUs bunnlinje, heller enn å ta eget initiativ for å videreutvikle eget lovverk (Reivang, 2003, s 32).

Strengere miljøstandarder skal tilfredsstille en forholdsmessighetsvurdering, som sørger for at unntaksbestemmelsene ikke blir misbrukt til indirekte å sikre fordeler til egne produsenter. Med forholdsmessighetsvurdering mener man en vurdering av hvorvidt omfanget av det handelsbegrensende tiltaket står i stil med den ønskede klimaeffekten av tiltaket, for å sikre at statene ikke bruker kraftigere lut enn strengt nødvendig. Eksempler på slike begrensninger er at EU-land ikke kan sette høyere krav til sprøytemidler og andre kjemikalier, eller til farge- og søtstoffer i matvarer. Nyere eksempler er Norges initiativ for å fase ut miljøgiften PEAS, samt forsøket vårt på å forby palmeolje i biodrivstoff allerede i 2020, 10 år før EU skal være i mål med utfasingen sin. Her har EU-standarder fungert hemmende på Norges utvikling av egne, mer ambisiøse, varestandarder (Eiterjord, Fenstad, 2019).

Mens felles EU-standarder utvilsomt har hatt en positiv effekt på miljøstandarder i flere fattigere europeiske land, kan det diskuteres hvorvidt det indre markedet har vært mest skjerpene eller mest sløvende på de landene som i utgangspunktet har ligget mest frempå i disse spørsmålene. Man kan selvfølgelig tenke seg at enkeltland legger mindre arbeid ned i å videreutvikle egne miljøstandarder etter hvert som ansvaret flyttes til EU-nivå, som følge av at saksfeltet «avpolitiseres» nasjonalt.

1.6 Er det bra for klima at saksfeltet flyttes opp på EU-nivå?

Det er vanskelig å si eksakt hvordan det hadde stått til med utslippskuttene i de europeiske landene i et kontrafaktisk tilfelle hvor kun enkeltstatene ble holdt ansvarlige for landets klimagassutslipp når velgerne går til urnene. Man kan imidlertid finne tegn til at nærhet til klimapolitikken i seg selv kan gi et styrket klimaengasjement, og at enkeltstater i flere tilfeller ville gått lengre enn hva EU legger opp til.

1.6.1 Ville statene gjort mer om de ble holdt mer ansvarlige?

Sammenligner man det økonomiske omfanget av klimatiltak på kryss av land er det naturlig å tenke at personlige oppofrelser for en god sak, i prosent av disponibel inntekt, avhenger positivt av inntektsnivå. Det vil si at klimatiltak har noe av karakteristikken til et luksusgode i den forstand at folk er villige til å ofre en større prosentandel av eget konsum for å kutte utslipp desto rikere de i utgangspunktet er (Wasserman, 2018). Det samme mønsteret tegner seg om man sammenligner land sin økonomiske verdsetting av klimagassutslipp. Mens Sverige, Sveits, Finland og Norge praktiserer karbonavgifter som befinner seg i det øvre globale sjiktet, befinner fattigere land seg nederst, om de i det hele tatt praktiserer en prising av karbonutslipp (Carbon Tax Center, 2020). I et slikt tilfelle vil man få mest klimatiltak ut av den politiske opinionen i rike land dersom man hovedsakelig ansvarliggjør nasjonale politikere i disse landene. At rike land priser karbon høyere

enn fattige land endrer selvfølgelig ikke det faktum at rike land også har høyere utslipp per innbygger, som følge av at man har et generelt høyere økonomisk aktivitetsnivå.

Norge går lengre der vi selv er ansvarlige

Med Norge som eksempel: Når klima i 2019 tronet øverst på listen over de viktigste politiske sakene, eller når 47 % av de spurte under 30 år ifølge Opinion ønsker at vi skal bruke like kraftig lut i møte med klimakrisen som med koronakrisen (juni 2020), tyder dette på at klima har en svært sentral plass i folks bevissthet. Sammenligner man i neste omgang hvordan Norge priser CO₂ i de sektorene vi selv er ansvarlig for å kutte utslipp i med EU sin CO₂-prising i sektorene unionen har ansvar for, kan man gjøre seg opp et bilde av hvor mye den nasjonale og det overnasjonale styringsnivået verdsetter klimakutt økonomisk. Til grunn ligger en antakelse om at hvor mye man legger opp til at det skal koste å slippe ut et tonn CO₂ sier noe om hvor mye man verdsetter klimakutt politisk.

En slik sammenligning kan man gjøre gjennom å simpelthen sammenligne CO₂-prisingen i kvotepliktig sektor (hvor den er satt overnasjonalt), med ikke-kvotepliktig sektor (hvor vi selv har ansvar for å kutte utslipp). Sett bort fra landbruk og fiske praktiserer Norge en CO₂-avgift som er svært mye høyere enn kvoteprisen i samtlige sektorer. Mens CO₂-avgiften på bensin er på nesten 400 kr per tonn CO₂, betaler olje- og gassnæringen nesten 300 kr i CO₂-avgifter per tonn CO₂, i tillegg til kvoteprisen de betaler for å skaffe selve utslippstillatelsen. Tungolje, mineralolje og utslipp fra innenriks luftfart, som befinner seg i det nedre sjiktet i et norsk perspektiv, er underlagt nasjonale CO₂-avgifter som er nesten fire ganger så høye som kvoteprisen til EU (NOU 2012:6, 2016, s 124).

Man kunne i teorien tenke seg at grad av karbonlekkasje i norsk kvotepliktig sektor gjorde at det å se på differansen mellom kvoteprisen og nasjonale CO₂-avgifter blir misvisende som indikator på hvor ulikt Norge og EU verdsetter klimakutt. Ettersom kvotepliktig sektor omfatter mange næringer hvor nedstenging ett sted fører til økt produksjon et annet sted kunne man altså sagt at kvoteprisen vil være lavere enn andre CO₂-avgifter, uten at det trenger å bety at EU verdsetter kutt i CO₂ mindre enn de enkelte statene gjør. Som nevnt under gjennomgangen av EUs kvotesystem kan man imidlertid fint ta høyde for karbonlekkasje gjennom å dele ut kvotene til industrien gratis, heller enn å auksjonere dem bort, noe man også gjør (Kommisjonen (b), 2015, s 24). Det er med andre ord selve kvoteprisen, og ikke hvordan kvotene deles ut som bestemmer omstillingsgraden, noe som betyr at kvoteprisen burde være en treffende indikator på hvor mye EU verdsetter klimakutt økonomisk. At avgiftsnivået vårt jevnt over er høyere enn kvoteprisen sannsynliggjør at Norge, dersom velgerne utelukkende holdt norske politikere ansvarlige for kutt i kvotepliktig sektor, ville strukket seg lengre for å kutte utslipp enn det EU gjør i dag.

Står nasjonale og overnasjonale løsninger i motsetning til hverandre?

Det er selvfølgelig ikke gitt at det trenger å være et motsetningsforhold mellom europeiske og nasjonale løsninger på klimaproblemene. I praksis ender det likevel ofte opp med å bli slik. Når et land innfører særavgifter på sin egen kvotepliktige virksomhet, er karbonlekkasjen fra denne sektoren nær 100 % under forutsetning av at samtlige kvoter er etterspurte i markedet. Dermed ville klimaeffekten av en slik avgift være svært liten, samtidig som man svekker konkurransekraften til egen industri. Å henvise til at man er en del av EUs opplegg for å sikre klimakutt kan samtidig sende ut et budskap til velgere om «at landet gjør sitt, og følger sine forpliktelser». For noen land kan det bli en hvilepute, gjennom at klimaopptatte velgere slår seg til ro med mindre enn de ville gjort om klimapolitikken var et nasjonalt anliggende.

At overnasjonalt og nasjonalt ansvar står i delvis motsetning til hverandre kan man også se tendenser til i spørsmålet om hvilke miljøstandarder man praktiserer. Etter hvert som EU har tatt over ansvaret for å utforme «gulvet» har flere tidligere foregangsland som for eksempel Danmark og Nederland, langt på vei sakket akterut, og i større grad lagt seg på EUs minimumskrav, som følge av at landene typisk inntar en mer avventende rolle etter hvert som EU-prosessen går sin gang (Reivang, 2003, s 32). EUs miljøpolitikk kan slik sett bli brukt som et påskudd til ikke å videreutvikle nasjonal miljøpolitikk (Reivang, 2003, s 33).

1.6.2 Traktatfestet kurs

I motsetning til enkeltstatene er EU traktatsbundet på en måte som i langt større grad staker ut

den videre politiske utviklingen. Selv om den politiske integrasjonen i unionen har blitt tettere, er EU fortsatt mer et frihandelsprosjekt enn et klimaprojekt. Unionens kjernemandat ligger i å sikre den frie flyten av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Selv om man til tider ser at hensynet til fri flyt settes til side som følge av viktige klimahensyn, er dette snarere unntaket enn regelen. Å røske opp i EU-traktatene krever enstemmighet, og er ikke gjort på en dag. Med et mindre inngripende EU kan statene ha mer frihet til å stake ut en egen kurs, hvor klimahensyn blir gitt en mer sentral plass. Det har vært uttrykt et ønske fra flere aktører i EU-systemet om å starte en prosess som kan lede mot en ny traktatsendring, men dette er inntil videre lagt på is, blant annet som følge av skepsis i rådet. Å bygge det politiske fundamentet sitt på en målsetning om tettere integrerte markeder, mer spesialisering og forbruksvekst vil kunne komme i konflikt med klimamålsetningene. Da er det et problem at det som det er nærliggende å forstå som EUs «Grunnlov» i så stor grad vektlegger fritt marked og økonomiske hensyn.

1.6.3 Lobbyisme

Når man flytter saksfelt opp på et høyere politisk nivå, kan en konsekvens bli at lobbykrefter i større grad er med på å forme politikktutviklingen, relativt til øvrige påvirkningskanaler. Ifølge EU-parlamentet (2018) driver over 80 000 mennesker, fra over 11 000 (registrerte) organisasjoner, lobbyarbeid opp mot EU-systemet. Brussel er, etter Washington, verdens største senter for lobbyister (Wiedswang, 2012). Selv om både miljøorganisasjoner og private selskaper benytter seg av lobbymakt for å få gjennomslag for sine syn, er det noen ting som peker på at det er sistnevnte som i størst grad evner å innordne seg i EU-systemet. Forsker ved Cicero, Anne Therese Gullberg, har forsket på lobbyisme knyttet til EUs klimapolitikk, og finner klare forskjeller mellom hvordan industriaktører og miljøorganisasjoner innordner seg i EU-systemet med tanke på både fremgangsmåte og omfang.

Blant funnene er at industriaktørene bruker mer ressurser på lobbyvirksomhet enn man skulle forvente ut fra et rasjonell-aktør-perspektiv, mens miljøorganisasjonene utøver mindre. Det vil si at man (med en antakelse om at miljø og industriaktører fikk like mye igjen for å drive påvirkningsarbeid i EU) burde sett at miljøorganisasjonene var mer til stede enn de faktisk er. Konsekvensen er at miljøorganisasjoner typisk velger seg ut et fåtall kjernesaker som de legger inn kreftene på, mens industriaktører favner bredere gjennom å utøve en mer generell lobbyvirksomhet. Noe av forklaringen bak dette kan, ifølge Gullberg, ligge i at industriaktører typisk har større tilgang til selve «policy-prosessen», enn miljøorganisasjonene har (Gullberg, 2011, s 475). Med «Policy-prosessen» kan man snakke om tilgangen på politiske institusjoner og kjennskap til beslutningsprosessene. Dersom man tenker at det å etablere selve nettverket man ønsker å jobbe opp mot har en kostnad, vil ulik tilgang til denne delen av policy-prosessen kunne skape en barriere som forklarer noe av hvorfor miljøorganisasjonene føler de får mindre igjen for lobbyvirksomheten sin i EU-systemet enn industriaktørene. Gullberg argumenterer for at det er mer krevende for å få tilgang til policyprosessen i EU enn i for eksempel Norge (Gullberg, 2011, s 474). Dersom det også er slik i resten av Europa, kan man argumentere for at miljøorganisasjonene ville satt et større preg på politikken som føres dersom man flyttet noe av ansvaret for klimapolitikken fra EU-nivå til statlig nivå.

At industriaktører er tyngre til stede i EUs beslutningsprosess enn andre aktører har blant annet vært påfallende under utformingen av EUs «Green Deal». I løpet av de første 100 dagene etter at EUs «Green Deal» ble presentert (11.12. 2019) hadde Von Der Leyen (kommisjonspresidenten), Timmermanns (visepresident med ansvar for «Green Deal»), Simson (energikommisær) og generaldirektøren for energi og klima til sammen 151 møter med ledelsen fra ulike deler av olje- og energibransjen. Andre deler av samfunnet var til sammen representert på i alt 29 møter (Corporate Europe Observatory, 2020).

Omfanget av lobbyisme, og hvordan det påvirker politiske beslutningsprosesser kan være vanskelig å få øye på. Corporate Europe Observatory har i lang tid jobbet med å ettergå hvordan lobbyaktører fra privat næringsliv har jobbet opp mot EU-systemet. De var blant annet sentrale i å avdekke at Monsanto hadde brukt 14,5 millioner euro på å drive lobbyarbeid for å hindre et forbud mot ugressdrepende kjemikalier (Nielsen, 2020). Selv om det er vanskelig å måle eksakt hvor mye gjennomslag næringslivsinteresser får i EU-systemet, kan man slå fast at selskapene ikke ville brukt så svimlende beløp på lobbyarbeid om de ikke vurderte sannsynligheten for gjennomslag som stor. Etter hvert som omfanget av lobbyarbeid opp mot EU-institusjonene i større grad har

kommet ut i dagslys, har det blitt satt i verk initiativer for å få til en mer omfattende kartlegging av omfanget, deriblant et eget lobbyregister. Dette lobbyregisteret har i svært begrenset grad klart å gi myndighetene klarhet i hvilke aktører som bruker ressurser på å påvirke EUs beslutningsprosess, ifølge Corporate Europe Observatory (2017). Selv om EU i fremtiden skulle lykkes i å kartlegge omfanget av lobbyismen, vil det være lettere sagt enn gjort å fristille de politiske beslutningsprosessene fra denne typen påvirkningsarbeid.

1.6.4 Demokratisk forankring

Blir klimapolitikken mer ambisiøs av at den er demokratisk forankret? Oppslutningen om de nasjonale parlamentsvalgene i Europas stater har jevnt over vært høyere enn oppslutningen om EU-parlamentsvalgene. Europeere flest har lettere for å ansvarliggjøre sine nasjonale regjeringer, samtidig som den nasjonale politiske debatten i langt større grad er preget av en felles offentlighet. Man skal ikke utelukke at dette i seg selv er en fordel i møte med klimakrisen. Man kan tenke seg at folk i større grad er villige til å gjennomgå personlige oppofrelser for en god sak dersom de opplever at oppofrelsene springer ut ifra en politisk prosess som de selv har eierskap til. Desto svakere demokratisk legitimitet myndighetene sitter på, desto vanskeligere kan det bli å dra med seg befolkningen på omstillingen man må gjennom. De fleste klimatiltak er kjennetegnet av at de konsentrerer byrden hos en bestemt gruppe, mens gevinsten ved klimatiltaket (lavere global temperatur) smøres tynt utover befolkningen. At folk opplever byrdene de selv blir pålagt som hensiktsmessige, rettfærdige og noe de har mulighet til å påvirke gjennom politisk deltakelse kan gjøre at folk blir mer villige til å gjennomgå livsstilsendringer som gagnar klima.

Et eksempel på denne tendensen kan man finne i myndighetenes håndtering av korona-utbruddet våren 2020. Redusert smittespredning er (på samme måte som redusert global temperatur) et kollektivt gode som smøres tynt utover, mens byrden med smitteverntiltak (evt. klimatiltak) konsentreres hos dem tiltaket er innrettet mot. Under koronasituasjonen våren 2020 var det påfallende hvordan nettopp nasjonalstatene i samtlige EU-land tok ansvaret for å utforme hvordan innbyggerne skulle forholde seg til pandemien, mens EUs rolle ble mindre synlig. At politikken ble utformet på et statlig nivå var trolig viktig for legitimiteten og oppslutningen rundt oppofrelsene som pandemien krevde. Det virker rimelig å tenke at det samme gjelder klimaomstilling: sterkere demokratisk forankring gjør implementering lettere, og oppslutningen om tiltakene høyere.

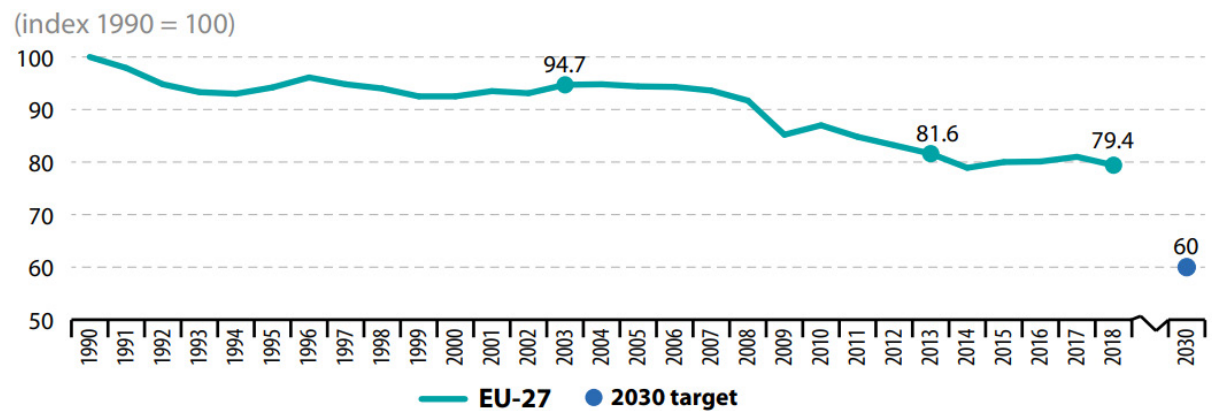
Å flytte politikkkutformingene ned på et nivå hvor det er lettere for folk å påvirke kan selvfølgelig også tenkes å gjøre det lettere for befolkningen å stanse upopulære klimatiltak. Til gjengjeld er det naturlig å tenke at man får en høyere oppslutning om tiltaket når det først er gjort. I klimasaken kan den politiske beslutningsprosessens demokratiske legitimitet ha stor betydning for utslippskuttene, da man også er avhengige av at folk er villige til å endre atferden sin utover hva man kan legge opp til gjennom økonomiske insentiver alene. Flere av klimatiltakene som Miljødirektoratet har lagt frem i «klimakur 2030» avhenger av at enkeltpersoner tar egne grep for å kutte sitt eget utslipp (Miljødirektoratet (b), 2020). Det virker rimelig å tenke at privatpersoner, på samme måte som under koronapandemien, blir mer villige til å endre egen atferd dersom de opplever klimadugnaden som nettopp en dugnad, som de selv er involvert i å utforme.

1.7 Overordnet – Leverer EU på klima?

På tross av en del blindsoner, er EUs klimamål relativt ambisiøse i en verdenssammenheng. Selv om store deler av disse utslippskuttene har vært en konsekvens av avindustrialisering, redusert lønnsomhet knyttet til utvinning av kull, og svak økonomisk vekst, skal man ikke neglisjere at EUs politikk også har spilt en rolle i å drive ned europeiske utslipp. Hvorvidt målene er ambisiøse nok til at det er realistisk å sikte seg inn mot 1,5-gradersmålet er en annen sak. I et åpent brev til kommisjonen har blant annet klimastreikerer Greta Thunberg anklaget EU for å sette klimamål som gjør vondt verre gjennom å sende et falskt bilde til befolkningen av at unionen er på vei mot å unngå klimakatastrofe (Thunberg m.fl., 2020). En annen sentral svakhet i EUs klimapolitikk er at den i svært stor grad innretter seg mot å minimere omfanget av egne (talte) utslipp, selv når tiltakene man bruker medfører at utslippene øker globalt, slik tilfellet er ved for eksempel EUs import av bioenergi eller mat. Klimakrisen stopper ikke ved EUs yttergrense.

De siste årene har klimasaken uansett kommet mer på dagsorden i EU, og saksfeltet utgjør i dag en viktig kilde til forsøk på å legitimere den stadig mer overnasjonale innretningen av unionen i det offentlige ordskiftet. At klimasaken tar mer plass i den europeiske debatten har i begren-

set grad materialisert seg i faktiske klimakutt. Omregnet til CO₂-ekvivalenter viser figuren nedenfor (Eurostat, 2020, s 243) hvordan klimagassutslippene til EU har utviklet seg fra 1990 til i dag, hvor utslippene i 1990 er satt som indeks. På tross av to større utslippsreduksjoner på begynnelsen av 1990-tallet, og i årene etter finanskrisen, har utslippene i EU langt på vei flatet seg ut over de siste 7 årene.



Utviklingen i EUs klimagassutslipp med 1990 som basisår, kilde: Eurostat, 2020

I tabellen nedenfor kan man se omfanget av denne utflatingen relativt til hva man burde ha kuttet for å nå 2030-målet om 40 % reduksjon i 2030 relativt til 1990. I perioden 2013 – 2018 har EU kun gjennomført under en tredjedel av de kuttene de burde ha gjennomført for å ligge i rute (Eurostat, 2020, s 243).

EU aggregate	Period	Growth rate	
		Observed	To meet target
EU-27	2003–2018	– 1.2 % per year	– 1.7 % per year
EU-27	2013–2018	– 0.5 % per year	– 1.8 % per year

Source: EEA, Eurostat (online data code: [sdg_13_10](#))

Nedgangen i EUs klimagassutslipp og de reduksjonene som er nødvendige for å nå klimamålet for 2030, kilde: EUs miljøbyrå og Eurostat

Den årlige utslippsreduksjonen på 0,5 % avhenger dessuten av at EU fortsetter å definere brenning av importerte pellets som en nullutslipps fornybar energikilde. Perioden 2011 – 2018 har som nevnt vært preget av en tilnærmet tredobling i import av biomasse.

EUs 2050-mål er som nevnt karbonnøytralitet, noe som vil si at man hvert år skal ta opp like mye CO₂ som man slipper ut. Dersom man tenker seg at det er mulig å sikre et årlig karbonopptak på omtrent 5 % av EUs 1990-utslipp, vil det si at unionen må kutte 2,5 % (av 1990-utslippene) hvert år i 30 år. Eventuelt kan man si at utslippene hvert år må være 8 % lavere enn de var året før, dersom man justerer for at de billigste utslippsreduksjonene typisk blir unnagjort først. Mot disse målsettingene blir de siste syv årenes årlige reduksjon på 0,5 % (1990-utslipp) noe puslete.

Ironisk nok kan dagens bioenergisatsning gjøre 2050-målet noe lettere å nå, som følge av at skogen man tar ut i dag, dersom den blir nyplantet, kan utgjøre et verdifullt tilskudd til det årlige karbonopptaket om 30 år. Dersom man for alvor satsset på å få opp den årlige globale karbonbindingen i skog allerede i dag ville man i 2050 kunne opplevd at man ikke lengre har særlig tilgang på nye egnede arealer.

I Paris-forhandlingene forstår man som regel klimakutt som utslippsreduksjoner relativt til «Buisness as usual»-scenarioet (BAU). For eksempel: Når Argentina setter sitt NDC (Nationally Determined Contribution) på 15 %, er dette relativt til BAU. Det vil si at de sikter seg inn mot at utslippsnivået skal være 15 % lavere enn hva det ville vært under fravær av klimapolitikk. Frem mot 2030 har Argentina estimert sitt BAU-nivå til en økning i utslipp på 49 %. Det vil si at Argentina i 2030 regner med å «kutte» nok til at de slipper ut 85 % av 150 % av dagens utslipp. (Strand, J. 2017). For EU ville denne måten å regne utslippskutt på sannsynligvis gitt mindre fordelaktige

tall, da avindustrialisering, en voksende tjenestesektor (som typisk krever lite karbon) og redusert kommersiell lønnsomhet i kullnæringen alle trekker BAU-nivået nedover. Ettersom EU per i dag fører klimapolitikk er dette selvfølgelig ikke et BAU-nivå, men dersom EU i 2016 hadde sagt seg fornøyd med klimainnsatsen sin og kastet inn årene, ville unionens utslipp i 2050 likevel vært 40 % lavere enn 1990-utslippene (Delbeke & Vis, 2016, s. 22). Dersom BAU-utslippene i EU innebærer en reduksjon av klimagassutslippene er det mer nærliggende å snakke om EUs klimamål som differansen mellom BAU og faktiske klimakutt, da det er denne biten som forteller hvor store økonomiske oppofrelser man har gjort for å redusere utslipp.

EUs klimapolitikk kan bære preg av høye målsetninger, men begrenset gjennomføringsevne. Selv om EUs klimakutt har stagnert og unionen faller fra målsetningen om 40 % kutt i 2030 har kommisjonen likevel varslet at de ønsker å øke målsetningene. I september 2020 vil kommisjonen legge frem en ny målsetning om å kutte mellom 50 og 55 % av egne utslipp innen 2030, relativt til 1990 (Kommisjonen, (e), 2020). Denne oppdaterte målsetningen skal etter planen innarbeides i klimaloven som EU har vedtatt. Med tanke på utviklingen frem til nå er det imidlertid gode grunner til å vente med å sprette champagnen til man har begynt å se faktiske klimakutt som står i stil med visjonene fra festtalene og målsetningene.

Del 2 - Er norsk EU-medlemskap bra for klima?

Under folkeavstemningen om EU i 1994 var klima- og miljøbevegelsen en avgjørende kraft for å sikre nei-seieren. Blant de viktigste argumentene den gangen var frykten for at EUs krav til liberaliseringer skulle rokke ved viktige miljøstandarder. Samtidig har spørsmålet om primærnærningene, fiske og jordbruk vært en svært viktig bakgrunn for miljøbevegelsens nei til EU (Eiterjord, Fenstad, 2019). I den følgende seksjonen vil jeg forsøke å gi et svar på hvorvidt disse argumentene har holdt seg ved like. Hva ville skjedd med norske (og for så vidt europeiske) klimagassutslipp dersom vi ble medlem i EU?

Norge er med på svært mye av EUs politikk, inkludert EUs klimamål, som også er tatt inn i EØS, og har i alt implementert over 12 000 direktiver og forordninger fra EU i sitt eget lovverk. Når dette likevel bare utgjør rundt 10 % av de totale EU-reglene er dette primært som følge av at vi er unntatt mye av EU-regelverket som gjelder jordbrukssektoren (Utenriksdepartementet (b), 2018) og fiskeriforvaltningen. Utenfor EU har Norge også muligheten til å føre en selvstendig pengepolitikk, gjennom å praktisere egen valuta med egen rentesetting. Utover disse tre faktorene skiller dagens EØS-avtale seg fra et fullverdig EU-medlemskap gjennom at avtalen åpner opp for at Norge kan forhandle med en fri stemme i internasjonale klimaforhandlinger, mens EU-landene forhandler i blokk (Haraldsen, 2013). Norge er heller ikke representert i EUs beslutningsorganer, mens vi til gjengjeld har mulighet til å reservere oss mot EU-direktiver og forordninger (NOU 2012:2, 2012, s 101). Spørsmålet blir dermed om en opphevelse av disse 6 unntakene ville redusert klimagassutslippene.

- Egen jordbrukspolitik
- Egen fiskeriforvaltning
- Fri stemme i internasjonale klimaforhandlinger
- Egen pengepolitikk
- Reservasjonsrett
- Fravær av stemmerett i EUs beslutningsorganer

Det er på ingen måte opplagt hvordan noen av disse unntakene gir økte klimagassutslipp. Det finnes derimot gode grunner for at klimagassutslippene blir mindre som følge av at Norge står utenfor EU.

2.1 Jordbruk

Ettersom jordbrukssektoren langt på vei er unntatt EØS-regelverket, og Norge heller ikke er del av EUs tollunion, har vi anledning til å praktisere proteksjonistiske tiltak som tollsatser og kvoter på importerte jordbruksvarer (Utenriksdepartementet (b), 2018). Selv om fastsettelsen av graden av markedsadgang mellom Norge og EU springer ut fra artikkel 19-forhandlingene, som er EØS-regulerte, er Norge i en ganske unik situasjon, hvor vi er fritatt krav om å åpne markedet vårt for full handel med jordbruksvarer, slik andre EU-land må (Utenriksdepartementet (b), 2018). Tilgang på proteksjonistiske tiltak som kan skjerme innenlands produksjon fra konkurranse kan gi et økt handlingsrom hva gjelder fastsettelse av nasjonale standarder for miljø og klima. Hadde Norge vært EU-medlem ville man mistet muligheten til å regulere importen av europeiske landbruksprodukter. På den måten ville skjerpede norske standarder for klima og miljø ledet til økt import, på samme måte som skjerpede standarder i EU kan ende opp med å lede til økt import fra land utenfor unionen.

For å finne ut hvor reell import-trusselen er, dersom Norge skulle blitt med i EUs indre marked for jordbruksvarer, må man vite hvor konkurransedyktig jordbrukssektoren vår er relativt til produktene som produseres i EU. I en næring som er så tett knyttet opp til de tilgjengelige naturressursene er det rimelig å begynne nettopp der. Norge ligger helt i ytterkanten av dyrkingsområdet for mange viktige vekster. Ser man for eksempel på kornavlingene pr arealenhet er disse langt mindre enn i mange europeiske land (Knutsen, 2020). Dette gjør i utgangspunktet at vi legger oss på et høyere kostnadsnivå enn den gjennomsnittlige europeiske kornprodusenten.

Med 15 innbyggere pr kvadratkilometer er Norge det tjuende minst tettbodde landet i verden

(FN-sambandet, 2020), noe som gir større avstander og økte transportkostnader. Samtidig er bare 4,3 % av arealet vårt regnet som dyrkbar jord (Landbruks- og matdepartementet, 2014), noe som forsterker transportkostnadene, og gjør at jordbruket vårt er mindre egnet for stordriftsproduksjon. Til sammenligning utgjør 56,6 % av Danmark (2016) dyrkbar jord, mens Frankrike ligger på 33,5 % (FN-sambandet, 2017). Totalt legger europeisk landbruk beslag på omtrent 175 millioner hektar (40 % av jorden i Europa) (Eurostat, 2019, s. 1). Geografien vår ligger mindre til rette for storskala industrielt landbruk, sammenlignet med andre europeiske land. Likevel har også det norske jordbruket beveget seg i retning større produksjonsenheter. Fra 1989 til 2018 har antallet norske gårdsbruk blitt mer enn halvert fra 99 400 til 39 600, uten at den totale produksjonen har blitt redusert (Knutsen 2020). Vi er likevel milevis unna EU når det gjelder grad av stordriftsproduksjon.

Norge har dessuten et generelt høyere kostnadsnivå, og lønninger som i utgangspunktet gjør oss mindre konkurransedyktige. Mens man i mange sektorer kan gjenvinne deler av denne konkurranseevnen gjennom å investere i mer kapital, relativt til arbeidskraft, og vektlegge forskning og arbeidsbesparende innovasjoner, er muligheten for å substituere seg bort fra arbeidskraft langt mer begrenset i jordbrukssektoren. Det gjør at forskjeller i lønnsnivå veltes mer direkte over i konkurranseevnen enn det gjør i andre sektorer.

Overordnet kan man si at konsekvensen for jordbruket av et norsk EU-medlemskap ville vært todelt: De minst lønnsomme gårdene ville mistet konkurranseevnen og innstilt produksjonen, mens de mest lønnsomme, samt produsenter av visse nisjeprodukter, ville kunne fortsatt som før og eventuelt vunnet på å kunne eksportere til det europeiske markedet. Norge ville samtidig blitt underlagt EUs felles landbrukspolitik.

Selvforsyning eller import – hva er best for klima?

Spørsmålet blir i neste omgang om det er til det beste for klima å flytte produksjonen til land som i større grad kan utnytte stordriftsfordelene som store flate arealer åpner opp for. Landbruket i EU står for omtrent 10 % av unionens samlede klimagassutslipp mot litt under 9 % av de totale utslippene i Norge. Det er imidlertid begrenset hvor mye dette tallet forteller oss. I et land med høye utslipp fra øvrige sektorer vil landbrukets andel av landets utslipp være lave, uten at det trenger å bety at landet driver matproduksjon på en mer klimavennlig måte. Norske utslipp fra jordbrukssektoren har gått ned med 15 % fra 1990 til i dag. Jordbrukets andel av norske utslipp har imidlertid falt kraftig som følge av at utslippene fra olje og gass har økt med 90 % mens veiutslippene har økt med 30 % (Animalia, 2015, s. 10).

For å sammenligne dagens situasjon, hvor vi produserer egen mat, med et tilfelle hvor man i større grad importerer er det mer hensiktsmessig å se på utslipp per produsert enhet av relevante landbruksprodukter. Globalt står husdyrhold for omtrent 2/3 av de globale klimagassutslippene (Animalia, 2015, s. 9). Ettersom denne andelen også er ganske høy i både Norge og EU, velger jeg å fokusere på noen av disse. I utgangspunktet virker det naturlig å tenke at mer industrielt jordbruk med mer stordrift og lavere krav til dyrevelferd gir lavere utslipp per kg mat, mens transportbehovet gjør importalternativet mindre klimavennlig. Sammenligner man jordbruksproduksjonen i Norge med den i EU er det imidlertid også grunn for å hevde at selve produksjonsmåten i Norge kommer bedre ut i et klimaregnskap.

Kombiku gir klimafordeler

Et område hvor Norge skiller seg klart ut fra EU-landbruket er omfanget av storferaser som kombinerer produksjon av melk og kjøtt. Om lag 95 % av melkekuer i Norge er ifølge melk.no såkalte kombikuer (Norsk rødt fe). Mens man i de fleste EU-land har noen kuraser som gir melk og noen som gir kjøtt, kan vi i Norge dele CO₂-utslippene fra storfe på begge disse produktene. Det gjør at utslippene fra melk og storfekjøtt er langt lavere når vi produserer egen mat enn de ville vært om vi importerte.

For å få et bilde av kombikuens bidrag til klimastatistikken kan man gjøre noen forenklinger: Så godt som alle melkekyr ender i Norge opp som mat. Dersom man tenker seg at kjøttforbruket i Norge er uavhengig av kurase, kan man isolert sett regne melkeproduksjonen som tilnærmet utslippsfri. Dersom man tenker seg at antall kuer hadde vært det samme, uavhengig av om de produserte melk i tillegg til kjøtt eller bare kjøtt, deler jeg kun utslippene fra storfehold på antall kg kjøtt. I EU slippes det ut mellom 1 og 2 kg CO₂-ekvivalenter per produsert kg melk (FN, 2010,

s 34). Dersom vi skulle importert den mengden melk vi konsumerer i dag ville de økte utslippene fra melkeproduksjon, ekskludert transportrelaterte utslipp, vært på mellom 350 000 og 700 000 tonn CO₂ (Vedlegg 3).

Utslipp knyttet til øvrig dyrehold

Sammenligner man det globale gjennomsnittlige utslippet, omregnet til CO₂-ekvivalenter, med vårt eget jordbruk kommer vi, ifølge Animalia, bedre ut på de fleste områder.

Globalt slippes det ut 6 kg CO₂-ekvivalenter per kg svin, mot 3 kg CO₂-ekvivalenter i Norge. For fjørfe er utslippene pr kg kyllingkjøtt på 5 kg CO₂-ekvivalenter globalt mot 2 i Norge. For sau er det globale gjennomsnittet på 24 kg CO₂-ekvivalenter mot mellom 16 og 26 i Norge. Det største gapet finner man på storfekjøtt, gitt at utslippene fordeles på melk og kjøtt. Norge kommer svært godt ut med 22 kg CO₂ pr kg kjøtt mot 46 kg globalt. (Animalia, 2015, s 13). Tallene er hentet gjennom å sammenligne FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) sine beregninger av globale utslipp med norske beregninger hvor man har brukt klimakalkulatoren HolosNor som er utviklet i forbindelse med Landbrukets klimaselskap sitt prosjekt «klimasmart landbruk». Denne typen omregninger til CO₂-ekvivalenter skal man imidlertid ta med en klype salt, da det er snakk om mange forskjellige typer utslipp (og lokale miljøeffekter) som, spesielt i jordbrukssammenheng, kan være vanskelige å operasjonalisere til et enkelt tall (Nesse, 2019). Mesteparten av klimagassutslippene fra jordbrukssektoren består av metan (44 %) og lystgass (29 %). Hvordan utslipp fra dyrehold regnes om til CO₂-ekvivalenter er ikke er globalt standardisert og kan gi store utslag på statistikken. I tillegg kan man gå frem på flere ulike måter for å regne mer indirekte klimagassutslipp knyttet til dyrehold. Selv om det hersker noe uenighet om omfanget, bidrar for eksempel beitende dyr til økt karbonbinding i jord og gress (Grønlund. M.fl, 2019). Selv om dette opptaket neppe er stort nok til at det gjør opp for metanutslipp fra storfehold, vil det innebære at norsk produksjon av storfekjøtt kommer bedre ut på klimaregnskapet enn importalternativet.

Ser man på kjøttproduksjon, som står for en stor andel av klimagassutslippene i jordbrukssektoren, burde det være grunn for å hevde at det er mer klimavennlig å opprettholde importvernet enn å fjerne det gjennom å bli EU-medlem. I tillegg kunne man inkludert utslipp forbundet med å transportere jordbruksvarer fra EU til Norge.

2.2 Fiskeriforvaltning

Fiskeripolitikk berører flere dimensjoner av klima- og miljøpolitikken som strekker seg utover det rent klimagassutslippsrelaterte. Når forvaltning av fiskeriressurser har fått sin egen seksjon i denne rapporten er dette som følge av de potensielt enorme konsekvensene fiskeriforvaltningen kan ha på økosystemer i havet, og tilgangen på fornybare, klimavennlige ressurser i fremtiden. FNs klimapanel anslår at det i 2050 vil være behov for 60 % mer mat enn i dag, som følge av befolkningsvekst (Animalia, 2015, s. 8). Da kommer man ikke utenom fisk som, dersom den forvaltes bærekraftig, vil ha en sentral rolle i å avlaste og hindre overutnyttelse av øvrig matjord, og slik sett kutte klimagassutslipp fra jordbrukssektoren.

Som EU-medlem ville fiskeriressursene langs kysten vært regulert på EU-nivå, på samme måte som de blir i andre europeiske kystland. Med unntak av de veterinære aspektene, som er omfattet av EØS, er forvaltningen av norske fiskeriressurser bestemt gjennom egne bilaterale avtaler mellom Norge og EU, mens handelen med sjømat i hovedsak er regulert gjennom protokoll 9 i EØS-avtalen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Det vil si at Norge i utgangspunktet har så godt som full råderett over forvaltningen av fiskeribestanden vår. Fiskeriforvaltningen er i hovedsak overlatt til norske styresmakter, som både kan utforme omfanget av fiskekvoter på markedet, og hvilke mekanismer som skal legge føringene for fordelingen av disse. Når det gjelder såkalt vandrende fiskebestander har Norge forhandlet med EU på årlig basis siden 1978 om rettigheter knyttet til fiske i Nordsjøen. I disse forhandlingene kan man utveksle fiskerettigheter på felles fiskeribestander, basert på langsiktig gjensidighet og bærekraft (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018).

EU har store problemer med overfiske

Rundt 1,5 millioner mennesker i EU er avhengige av fiskeri og foredling av fisk for å sikre sitt levebrød. Selv om fiskerinæringen er av begrenset relativ størrelse i et EU-perspektiv har

næringen utgjort så godt som hele det økonomiske livsgrunnlaget for flere kystsamfunn i Europa (Borsch, 2008, s 6). Frustrasjonen har derfor vært stor som følge av unionens manglende handlekraft i møte med overfiske. Noe av bakgrunnen for EUs tilrettelegging for overfiske var frykten for utestengelse fra danske, irske og britiske fiskeområder som følge av utvidelsen av den gang EF på begynnelsen av 1970-tallet (Borsch, 2008, s 7). De opprinnelige medlemslandene fikk gjennomslag for å flytte fiskeripolitikken opp på EF-nivå, og etablerte en felles europeisk fiskeripolitikk som nektet medlemslandene å hindre fiskefartøy fra andre land i å fiske i deres områder (Borsch, 2008, s 7). Etter hvert som konsekvensene av EUs eksperiment ble klart utover 1970-tallet, har unionen forsøkt å anvende en rekke mekanismer for å redusere overfisket. Unionen har opprettet egne europeiske fiskekvoter (Total Allowable Catch) i 1983 som fordeles mellom landene. Utslaget på fiskeomfanget var av begrenset betydning, og har blitt fulgt opp med ny lovgiving, blant annet gjennom 2002-reformen som skjerpet inn kapasiteten i fiskeflåten, og opprettet et eget inspeksjonsorgan (Borsch, 2008, s 8). Unionen står imidlertid fast på prinsippet fra 1970-tallet om at fiskefartøy fra hele unionen skal ha tilgang til alle fiskeressurser i EU.

Til sammenligning er den totale fiskebestanden i Barentshavet i 2019 den høyeste på 50 år ifølge Norges sjømatråd. Selv om man kan trekke frem mange enkeltgrunner til at Norge i så stor grad har klart å ivareta et bærekraftig fiske, kan man overordnet slå fast at Norge ikke har hatt det samme insentivproblemet som EU-landene. I Norge er ansvaret for å sikre bærekraften i næringen plassert hos den norske staten, som dermed har i sin interesse å regulere, og håndheve forvaltningen av ressursene på en måte som hindrer overutnyttelse av ressursene.

EU reviderte deler av fiskeripolitikken sin i 2014, og har tatt til seg noen av prinsippene bak den norske forvaltningsmodellen. Blant annet har unionen omsider gått over til å praktisere ilandsføringsplikt (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Det vil si at fiskere er pålagt å føre all fisken de fanger i land, for å sikre at fangsten registreres. Frem til nå har fiskere i EU-farvann vært underlagt et økonomisk system som har sørget for at det har lønnet seg å hive «ekstrafisk» som man i utgangspunktet ikke har kvoter på over bord. I 2016 innførte EU et forbud mot dyphavsfiske på over 800 meter, og 400 meter i særskilt sårbare områder. EU åpner fortsatt opp for bruk av elektrosjokk som fiskemetode, men også her har det vært noen innstramminger (Jørgensen, 2018, s 107). På tross av noen lyspunkt gjennom de siste årene ligger EU fortsatt flere nautiske mil bak Norge i utviklingen av et bærekraftig forvaltningsregime. Norges bærekraftige fiske kan med andre ord delvis tilskrives at vi valgte å stå utenfor EU.

2.3 Norges frie stemme

Som EU-medlem ville Norge forhandlet som en del av EU-blokken under internasjonale klimaforhandlinger. Det vil si at vi måtte stilt oss bak det som til enhver tid er EU sin linje i forhandlingene, selv når vi ønsker å gå lengre enn EU, og foreslå mer ambisiøse tiltak enn unionen legger opp til (Haraldsen, 2013). Spørsmålet blir i så henseende om Norges tilstedeværelse i slike forhandlinger har vært en positiv kraft, eller om vi hadde utrettet mer for klima og miljø gjennom å satse på å styrke EUs forhandlingsposisjon. Å sette Norges frie stemme opp mot det relevante alternativet (Norge som en del av EUs forhandlingsblokk) vil naturligvis innebære mye usikkerhet, da vi ikke kan vite sikkert hvordan Norge hadde disponert sine diplomatiske ressurser i en slik situasjon. Man er med andre ord begrenset til å se på Norge som global aktør, isolert sett.

Norge har på mange måter en stolt historie som pådriver for en ambisiøs global klimapolitikk. Norsk innsats var blant annet viktig for etableringen av selve begrepet «bærekraftig utvikling» som ble lansert i FN-rapporten vår felles fremtid (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987), som gjerne blir omtalt som «Brundtlandrapporten» etter tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland. Blant merittene Norge har å vise til fra den internasjonale scenen er (Haraldsen, 2013):

- Norge foreslo i 2001 at TRIPs-avtalen i WTO skulle endres, etter krav fra miljøbevegelsen, slik at inntektene fra bruk av genetiske ressurser i større grad skulle komme opprinnelseslandet til gode.
- Norge og Sveits klarte under Johannesburg-toppmøtet i 2002 å få med seg u-landsgruppen (G77) på at WTO-regler ikke skulle være overordnet miljøavtaler.
- Det norske Klima- og forurensningsdirektoratet (nå Miljødirektoratet) har fått i stand et globalt forbud mot den bromerte flammehemmeren HBCD (Haraldsen, 2013), et stoff som har blitt brukt til å gjøre produkter mindre antennelege, men som til gjengjeld gjør at varen blir

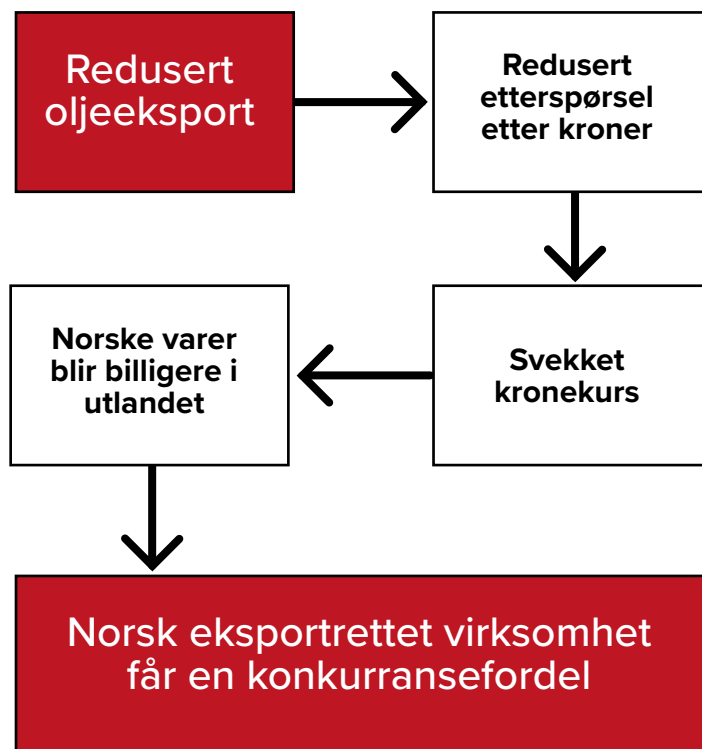
mindre nedbrytbar (Stokstad, 2013).

- Under klimatoppmøtet i København i 2009 foreslo Norge å opprette et grønt klimafond, og en ordning hvor kvoteinntekter brukes på å finansiere klimatiltak i fattige land. Det grønne klimafondet ble etablert i Durban i 2011 (Haraldsen, 2013).

I alt er Norge i OECD-rapporten Environmental Performance Reviews: Norway 2011 beskrevet som en internasjonal «spydspiss». Norge har prioritert de sakene hvor vi i særlig grad sitter på relevant kompetanse, som blant annet redusering av avskoging og skogforringelse i utviklingsland, fleksible gjennomføringsmekanismer og utvikling av globale kvotemarkeder, utslipp fra internasjonal skipsfart, fangst og lagring av CO₂, og forbedret måling, rapportering og verifisering av utslippsreducerende tiltak (Klima- og miljødepartementet, 2011, kap. 3.1).

2.4 Pengepolitikk

Utenfor EU kan Norge føre en selvstendig pengepolitikk. Som EU-medlem ville vi, jamfør artikkel 140 i EU-traktaten, måttet innføre euro, under forutsetning av at vi tilfredsstilte konvergenskriteriene (Kommisjonen, 2020, s 28). Med unntak av Danmark som ble EU-medlem før Maastricht-traktaten, og dermed fikk muligheten til å reservere seg, er alle EUs medlemsland forpliktet til å innføre euro (Kommisjonen, 2020, s 27). Utenfor EU har vi altså en egen valuta, og mulighet for å sette styringsrenten slik vi selv ønsker. Hvorvidt dette er bra eller dårlig for klima er ikke opplagt. Man kan imidlertid peke på at det å la valutakursen stige/synke i takt med endringer i tilbud og etterspørsel kan være en fordel for land som gjennomgår store omstillinger i den eksportrettede delen av næringslivet. Dersom Norge skulle gjort alvor av utfasingen av oljeproduksjonen innenfor den tidsrammen som flere av klimapartiene tar til orde for, ville det fått store konsekvenser for etterspørselen etter norske kroner. Med en svekket kronekurs ville norske varer blitt billigere i utlandet og øvrige eksportrettede bedrifter ville fått en konkurransefordel, noe som kunne fremskyndet utviklingen av ny grønn eksportrettet virksomhet. Motstykket til dette kan man finne i Hellas, som i etterkant av overgangen til euro har opplevd vedvarende redusert konkurransekraft, uten at valutaen har justert seg i takt med dette. Ettersom euroen gjør det kunstig billig å importere, og fratar landet noe av konkurranseevnen de ellers ville hatt, har man i stedet måttet prøve å jevne ut det vedvarende underskuddet på handelsbalansen gjennom en intern devaluering.



Virkninger av å ha en egen norsk valuta i en situasjon der oljeeksporten blir redusert

2.5 Reservasjonsrett

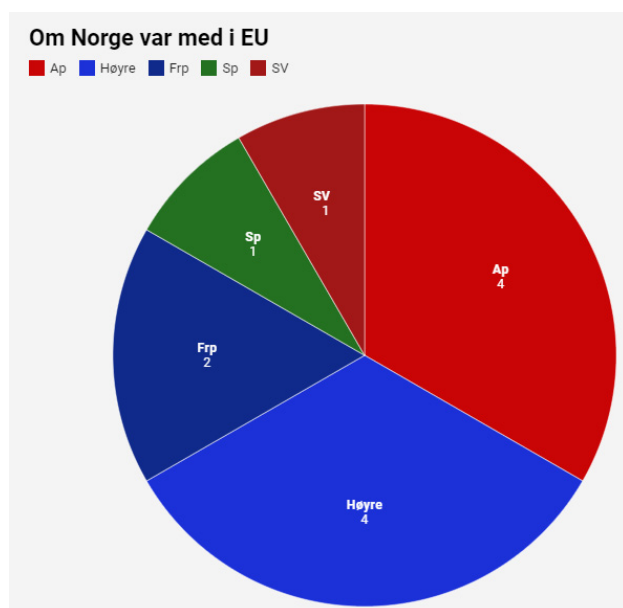
EØS-avtalen gir formelt sett en rett for enhver av de tre EFTA-statene (Norge Island og Liechtenstein) å nekte å ta inn en ny EU-rettsakt i EØS, i henhold til EØS-avtalens artikkel 102, selv om det er klart at rettsakten faller inn under avtalens område og er «relevant» (NOU 2012:2. 2012. s 101). Reservasjonsretten er nesten aldri blitt brukt, og er dermed historisk sett av avgrenset betydning for Norges klimapolitikk. Europautredningen fra 2012 trekker imidlertid frem 17 saker der minst ett parti i Europautvalget på Stortinget (representanter fra SV, Sp og til tider Krf) har tatt til orde for å starte en reservasjonsprosess. Det er påfallende hvor ofte motivasjonen for å fremme krav om reservasjon har bunnet i nettopp miljøhensyn. Blant disse 17 sakene finner vi: Konesjonsdirektivet (1995), Emballasjedirektivet (1996), Jernbanedirektivet (1996), Tilsetningsstoffer for forvarer (1996), Miljømerking (1996), Plantevernmidler (1996), Miljødirektivene (1997) og Matsminkedirektivene (1999) (NOU 2012:2. 2012. s 103). Et nyere eksempel er spørsmålet om hvorvidt Norge skal ta inn EUs fjerde jernbanepakke i norsk lovgivning. Kritikerne av jernbanepakken har ved flere anledninger uttrykt bekymring for at tvungen konkurranseutsetting av persontrafikken på skinner kan svekke togtransport som klimavennlig alternativ til fly.

2.6 Norge i EU

I seksjonen om jordbruk, fiske, internasjonal stemme og pengepolitikk har jeg argumentert for at et EU-medlemskap ikke ville gagnet klimasaken. I neste omgang kan man også spørre seg om et norsk EU-medlemskap ville vært bra for EU sine utslippskutt. Dette blir selvfølgelig et svært hypotetisk spørsmål, og vil følgelig ikke bli viet mye oppmerksomhet i rapporten. Norges innflytelse i EU-systemet ville vært svært begrenset, og at vi ville brukt den forhandlingsmakten vi har på å få EU til å kutte mer utslipp er langt ifra sikkert. Så fremt EU ikke realiserer planene om å redusere antallet kommisærer, ville Norge fått en av disse. Kommisjonen er et rent overnasjonalt organ, og skal ikke ta nasjonale hensyn. Norge kunne ikke instruert vår egen kommisær til å fronte Norges interesser i EU. Selv om Norge skulle vise seg å få en egen kommisær ville denne trolig spilt en begrenset rolle i å endre EUs klimapolitikk. Norge ville også hatt stemmerett i Rådet (hvor ministrene møtes) og Det Europeiske råd (Hvor statslederne møtes). Som EU-medlem ville Norge i tillegg sannsynligvis fått 12 av EU-parlamentets totalt 705 representanter (Løset, Sørensen, 2019).

Norges rolle i EU-parlamentet

Vår delegasjon til EU-parlamentet ville vært på størrelse med en gjennomsnittlig norsk valgkrets. Under dagens politiske situasjon ville de fleste av disse plassene blitt holdt av representanter fra de fire store partiene Ap, H, Sp og Frp, da begrensninger i antallet representanter umuliggjør proporsjonalitet i den grad vi har på for eksempel Stortinget. Dersom man legger til grunn at Norge ville praktisert en valgordning til EU-parlamentet som ligner den som Danmark og Finland praktiserer, har TV2 med utgangspunkt i valgresultatet fra Stortingsvalget 2017 regnet seg frem til at plassene ville blitt fordelt på følgende måte:



Norges representasjon i Europaparlamentet om vi hadde vært EU-medlem. Kilde: Løset, Sørensen, 2019

Mindre partier vil typisk få mindre innflytelse desto mer politikken flyttes opp på EU-nivå. Her er det verdt å nevne at alle de norske partiene som kom best ut på Fremtiden i våre hender og Zero sin liste over «årets klimapartier» i 2017 (Edland-Gryt, 2017), med unntak av SV, ville vært fraværende i gruppen av norske EU-parlamentarikere. Mdg, Rødt, Venstre og Krf ville slik sett fått mindre medbestemmelse i utformingen av klimapolitikken dersom ansvaret ble flyttet fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. I den grad Norge hadde fått en stemme i EU er det de store partiene som hadde fått bestemme hva denne stemmen skal brukes til.

Norges rolle i Rådet

Som EU-medlem ville Norge også hatt stemmerett i Rådet, hvor statene er representert med sine respektive ministre. Det betyr at Norges klima- og miljøminister ville fått stemmerett i et av EUs beslutningsorganer når klimapolitikken utformes. Det virker i utgangspunktet rimelig å tenke at Norge, som følge av at vi verdsetter utslippskutt høyere enn hva EU gjør, ville bidratt til å dra opp EUs ambisjonsnivå. Et norsk medlemskap betyr imidlertid også at Norges olje- og energiminister ville fått de samme rettighetene når EUs energipolitikk skal utmeisles. Når norsk eksport av olje- og gass avhenger av at EU ikke får fasen ut sin egen etterspørsel etter fossile energikilder, kan man stille spørsmål ved hvor sannsynlig det er at Norge ville tatt en lederrolle i EU for å sikre mer omfattende etterspørselsregulerende tiltak rettet mot olje og gass. Selv om Norge ligger langt foran EU med tanke på for eksempel å fase ut fossile energikilder fra veitrafikken, er det ikke gitt at Norge ville bli en pådriver for den samme omstillingen på EU-nivå. EU er et stort nok marked til at en utfasing av fossile energikilder vil gi utslag på etterspørselen etter norsk olje og gass, mens det norske markedet er lite nok til at vårt eget forbruk av fossile energikilder ikke har betydning for den globale etterspørselen. Med fossilbiler som eksempel: Norge kan ha interesse av å fase ut bensinbiler nasjonalt for å nå egne klimamål, og samtidig ønske å trenere den samme utviklingen på EU-nivå for å verne om egen eksport. I hvor stor grad dette er hensyn som ville materialisert seg i Norges forhandlingsposisjon i rådet er selvfølgelig svært hypotetisk, og vanskelig å si sikkert.

2.7 Overordnet: ville et norsk EU-medlemskap kuttet utslipp?

Gjennom EØS-avtalen følger Norge allerede de store linjene i EUs klimapolitikk. Klimakonsekvensen av et norsk medlemskap i unionen ville med andre ord vært begrenset til å fjerne de unntakene (fisk, landbruk, pengepolitikk og utenrikspolitikk) vi i dag har i kraft av EØS-samarbeidet. Det er ingen åpenbare grunner for hvorfor det ville vært bra for norske klimagassutslipp at disse unntakene ble fjernet. Tvert imot: Å gå over til å importere landbruksvarer ville sannsynligvis økt klimagassutslippene. Å la EU regulere norsk fiskebestand ville kunne truet bærekraften i næringen. Å bli en del av EUs forhandlingsblokk ville neppe gitt bedre globale klimaavtaler. Å innføre euro kunne gjort klimaomstillingen vanskeligere. Det er heller ikke åpenbart at klimaet hadde tjent på at Norge, som i kraft av å være oljeeksportør har økonomisk interesse av å begrense omfanget av etterspørselsregulerende tiltak rettet inn mot fossile energikilder, fikk stemmerett i EUs organer.

Del 3 – Hvordan blir Norge påvirket av EUs klimapolitikk?

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Samtidig har vi også forpliktet oss til Paris-målene gjennom å slutte oss til EUs klimamål, heller enn å sette våre egne (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Det gjør at Norge er så godt som fullt integrert i EUs klimapolitikk. I denne delen av rapporten vil jeg prøve å svare på om Norge ville ført en mer eller mindre ambisiøs klimapolitikk om vi erstattet EØS-avtalen med en vanlig handelsavtale, og om vi hadde kuttet mer utslipp dersom vi hadde satt et eget klimamål, heller enn å gå via EU-systemet for å tilslutte oss Parisavtalen.



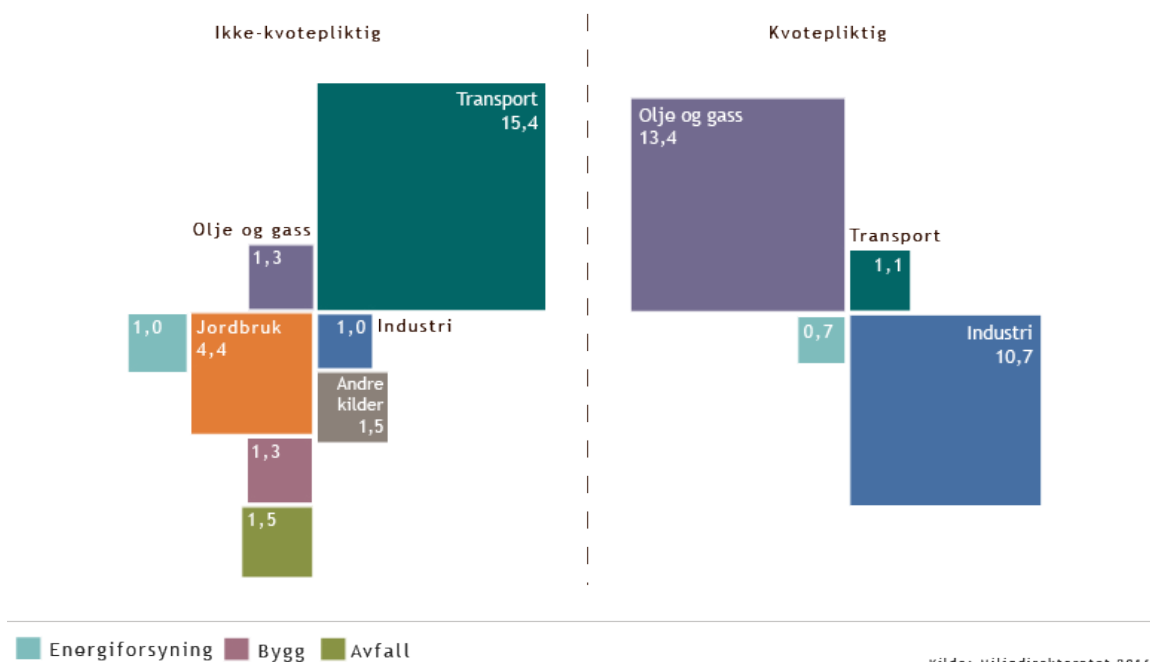
Gjennom avtalene med EU har Norge tilgang på fleksibilitetsmekanismer som gjør det mulig å oppfylle Paris-forpliktelsene våre og samtidig la være å kutte mye innenlands

At Norge har gått via EU-systemet i klimapolitikken gjør at vi har tilgang til alle de kostnadseffektivitetsfremmende fleksibilitetsmekanismene som er gjennomgått i del 1, noe vi bruker flittig for å unnlate å ta innenlandske klimakutt. I Paris-forhandlingene var Norges utgangspunkt at vi ønsket å sette den samme nasjonale målsetningen om 40 % kutt innen 2030, uavhengig av hva EU landet på (Klima- og miljødepartementet, 2014, kap. 3.3). At vi endte opp med å gå via EU har gjort at Norge har tilgang på mekanismer for å ta klimakuttene våre utenlands, heller enn å kutte 40 % av egne utslipp. Mens kvotesystemet åpner opp for at vi kan la være å kutte noe som helst, er målsetningen for ikke-kvotepliktig sektor full av smutthull som gjør at vi kan utsette vår egen klimaomstilling (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). I ettertid har Norge meldt inn under Parisavtalen en oppjustering av klimamålet fra 40 % til 50-55 %. Heller ikke disse kuttene må tas i Norge.

Videre vil jeg se på Norges deltakelse i EUs energiunion og konsekvensene dette har for globale klimagassutslipp. Dersom økt krafteksport driver opp strømprisen i Norge tilstrekkelig kan det få konsekvenser for lønnsomheten til industriaktører i sektorer med stor grad av karbonlekasje. Til slutt vil rapporten ta for seg hvordan EØS-rammeverket legger føringene for virkemidler i Norges grønne omstilling.

Norske utslipp av klimagasser i 2014

Utslipp til luft (millioner tonn CO₂-ekvivalenter)



Kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor står hver for omtrent halvparten av Norges utslipp

3.1 Norge i EUs indre marked

Som en del av EUs indre marked er vi forhindret fra å diskriminere mellom norske og europeiske aktører, både direkte (gjennom avgifter, kvoter, toll etc.) og indirekte (for eksempel gjennom å praktisere egne varestandarder som favoriserer egne produsenter) (Utenriksdepartementet (a), 2018). Som en del av EUs indre marked har Norge bygget ned handelshindringer med EU, som i neste omgang gjør at varer og tjenester produseres der det er best økonomiske forutsetninger for å produsere dem. Med mindre det finnes en særskilt god grunn kan vi ikke hindre produkter og tjenester som er EU-godkjente fra å operere i Norge på lik linje med norske varer og tjenester (Utenriksdepartementet (a), 2018). Når land dyrker sine komparative fortrinn, får man mindre selvforsyning av varer og tjenester, og dermed et økt transportbehov. Utslippene som følge av transport i EU har, som nevnt i kapittelet om mobilitetsaspektene ved EUs «Green Deal», økt over de siste tiårene (Kommisjonen (c), 2020). Også i Norge har transportutslippene økt med rundt 30 % siden 1990 (Animalia, 2015, s 10).

Dersom man ser bort fra unntakene som er gjennomgått i del 2, er samtlige EU-regler som omhandler det indre markedet EØS-relevante, og skal i utgangspunktet tas inn i norsk lovverk (Utenriksdepartementet (a), 2018). I alt har vi tatt inn over 12 000 EU-rettsakter gjennom EØS. Det sier seg selv at flere av disse har relevante klimadimensjoner ved seg. Når bare et fåtall av disse rettsaktene er gjennomgått i rapporten, er det som følge av at det er vanskelig å sette dem opp mot det kontrafaktiske tilfellet hvor Norge er tilknyttet EU gjennom en vanlig handelsavtale. Flertallet av EUs rettsakter ville antakelig vært innarbeidet i norsk lov, uavhengig av om EØS-avtalen forpliktet oss til det eller ikke. Harmoniserte standarder ville, med utgangspunkt i WTO-regelverk, gitt norske bedrifter et vern mot vilkårlig diskriminering, noe som ville gjort at vi i mange tilfeller ville tilpasset oss EU sine standarder uavhengig av om vi var nødt til det eller ikke. Samtidig vil det at Norge eventuelt får muligheten til å føre en mer ambisiøs klimapolitikk på noen områder ikke nødvendigvis innebære at dette er en mulighet Norge ville benyttet seg av.

Er felles standarder bra for Norges miljøpolitikk?

Ifølge Fremtiden i våre hender legger EØS-avtalen føringene for 80-90 % av norsk miljølovgivning (Reivang, 2003, s 1). Selv om EUs standarder i hovedsak består i minimumskrav er det en tendens i flere EU- og EØS-land som tidligere var å regne som foregangsland på miljøfeltet, at man over tid

ender opp med å legge seg på EU-nivået (Reivang, 2003, s 33). Konsekvensen av dette vil over tid bli at utviklingen av unionens miljøstandarder i stadig større grad vil presse opp miljøstandardene også i disse landene. På områder som utfasing av ozonnedbrytende stoffer og krav til luft og drikkevannskvalitet kan man argumentere for at EUs skjerping av reglene isolert sett har påvirket Norge positivt (Reivang, 2003, s 1). Noe av grunnen til dette kan være at Norge, som følge av at ansvaret er flyttet opp på EU-nivå, har sakkett ned farten i sin egen utvikling av nasjonale miljøstandarder. Å sammenligne dagens situasjon med et tilfelle hvor norske politikere ene og alene ble holdt ansvarlige for norske miljøstandarder er lettere sagt enn gjort, da det er vanskelig å si sikkert hvor Norge hadde ligget i løypa i et kontrafaktisk tilfelle hvor vi ikke pliktet å følge EU. Et eksempel på tendensen til at minstekrav kan bli en bremsekloss kan man finne i spørsmålet om Norges regulering av biocider (konserveringsmidler, desinfeksjonsmidler etc.). Med henvisning til EØS-avtalen stoppet prosessen med å skjerpe de norske reglene opp, i påvente av nye regler fra EU (Reivang, 2003, s 33). Et annet eksempel er Norges tilpasning til EUs luftkvalitetsdirektiv. Eksempelet er litt på siden av det indre markedet, men viser hvordan det å tilpasse seg en EU-standard kan erstatte egen politikikutvikling på feltet. Etter at vi i 1994 vedtok EUs regelverk for luftkvalitet, stanset den nasjonale prosessen for å skjerpe kravene opp, på tross av at EU-direktivet ikke innebar noe forbedring av norsk regelverk. Vi ble dermed liggende på dette nivået frem til EU senere startet et initiativ for å videreutvikle regelverket i en mer ambisiøs retning (Reivang, 2003, s 33).

Noe av grunnen til at dette er et bilde som tegner seg, er at det for de enkelte nasjonale politikere kan være hensiktsmessig å henvise til at en gitt miljøskjerpingen er et resultat av EØS-avtalen, og ikke deres egen politikk, for på den måten å kanalisere eventuell frustrasjon opp mot EU, for på den måten å slippe unna selv (Reivang, 2003, s 33). Hvorfor legger seg ut mot industriaktører i dag, når du kan la EU gjøre det for deg i morgen?

Palmeolje i biodrivstoff

I tillegg til å virke sløvende på nasjonal politikikutforming kan man finne mer konkrete eksempler på at EØS-regelverket legger klare begrensninger på Norges klimapolitikk. Norges deltakelse i EUs indre marked har gitt utslag i form av en utsatt utfasingen av palmeolje i biodrivstoff. Stortinget ønsket opprinnelig å få realisert forbudet innen 2020, men det har blitt utsatt til 2030, i tråd med EU sin utfasingsplan. I likhet med øvrig biomasse telles ikke palmeolje på vår egen utslippsstatistikk. Ifølge Miljødirektoratet har Norge hatt en økning på 19 millioner liter palmeolje til biodiesel mellom 2018 og 2019 (Lysberg og Henmo, 2020). Dersom man opererer med utslippstallene fra EU-kommisjonens Globiom-studie, innebærer økningen i bruken av palmeolje fra biodiesel at Norge slipper ut 214 000 tonn mer CO₂ en utslippstallene våre tilsier (Kommisjonen. 2015 (a), s10). Gjennom å åpne opp for at palmeolje fortsatt skal brukes i biodiesel, hindres Norge fra å være i rute med egne klimakutt. Ettersom vi teller utslippene våre på samme måte som EU blir imidlertid ikke disse utslippene tatt med i norsk utslippsstatistikk.

Konkurranse i jernbanepolitikken

Som en del av EUs fellesmarked har vi åpnet opp for konkurranse i jernbanesektoren. Mens EUs første jernbanepakke (1996) tvang oss til å skille infrastrukturforvalteren (Bane NOR) fra operatør (den gang NSB). Det har ifølge Lokomotivmannsforbundet lagt grunnen for et omfattende vedlikeholdsetterslep på skinnene, som i 2018 er anslått å ligge på mellom 16-17 milliarder kroner (Thorsen. 2018). Den andre jernbanepakken (2007) liberalisert markedet for godstransport på skinner. Året etter at den ble innført var et toppår for norsk godstransport på bane. Siden det har det gått nedover, og godstransporten på skinner fikk aldri hentet seg opp igjen etter finanskrisen i 2008, selv om den samlede godstransporten i Norge har økt (Thorsen. 2018). Godstransport på vei har, ved hjelp av EUs konkurranseregulering med utstrakt bruk av underbetalt arbeidskraft, vunnet store markedsandeler på bekostning av de mer klimavennlige alternativene.

Nysalg av bensinbiler

Senter for Europarett utredet i 2016 (på bestilling fra Zero) spørsmålet om hvorvidt Norge kan forby nysalg av fossilbiler, og konkluderte med at EØS-regelverket ikke åpner for et slikt tiltak (Arnesen. F, Bekkedal. T, 2017). At Norge har 22 ganger så mange el-biler pr person som EU gjør at vi er langt bedre rustet enn unionen til å sette inn tiltak med sikte på å fullstendig fase ut nysalg

av fossilbiler innen de neste årene. Her er vi bundet av den frie varehandelen i EUs indre marked, noe som hindrer oss fra å gå lengre i klimapolitikken.

3.2 Norges forpliktelser fra Parisavtalen

Norge går via EU for å nå Paris-målene. Hva betyr det i praksis? Norges klimaforpliktelser kan deles inn i de samme tre kategoriene som EU deler inn målene sine i: kvotepliktig, ikke-kvotepliktig og CO₂-binding i naturen. Mens den første pilaren er regulert gjennom kvoteforordningen, er de to siste tatt inn i EØS-avtalens protokoll 31, som omfatter samarbeid på områder utenfor de fire frihetene (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Klimaavtalen vår med EU gjør at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) får myndighet til å følge utviklingen vår med tanke på klimakutt i ikke-kvotepliktig sektor. At ESA har myndighet over politiske områder som er innbefattet i protokoll 31 har ikke vært tilfellet tidligere.

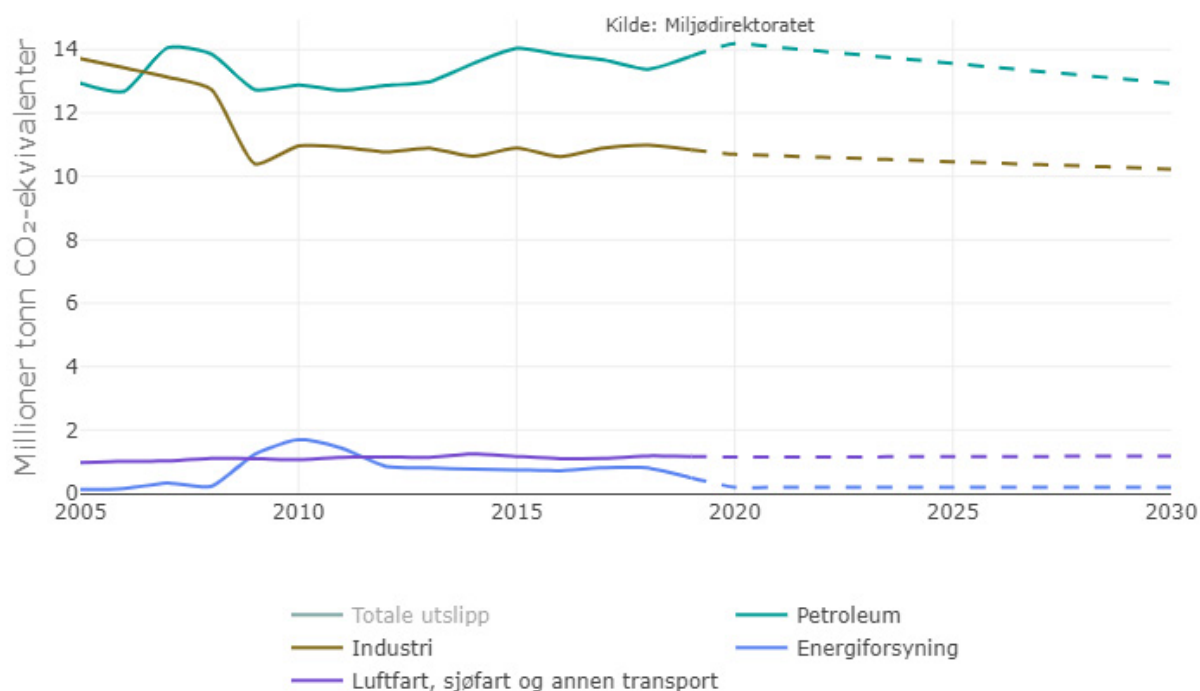
Forpliktelsene våre i henhold til Paris-avtalen er altså utformet i samarbeid med EU, og bygger med det på de samme tre søylene som EU bygger sin egen klimapolitikk på:

1. I kvotepliktig sektor har ikke Norge noe klart klimamål. Halvparten av utslippene våre er med andre ord kun regulert gjennom EUs kvotepris. Dersom kvoteprisen er høy vil Norge kutte utslipp, og dersom den er lav vil vi fortsette som før. Fra 2020 til 2030 er Norge bare forventet å kutte 6 % i innenlandske kvotepliktige klimagassutslipp (Finansdepartementet, 2019, kap 3.7.3).
2. I ikke-kvotepliktig sektor har Norge derimot satt klare og relativt ambisiøse klimamål frem mot 2030. Norge har, som en del av vårt bidrag i henhold til innsatsfordelingsforordningen, forpliktet seg til minst 40 % reduksjon i utslippene i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030, sammenlignet med 1990. Regjeringen uttrykker et ønske om å utvide målet ytterligere til over 50 %. Det er imidlertid ikke presisert i innsatsfordelingsforordningen at disse kuttene skal tas i Norge (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Vi har tilgang til alle de nevnte fleksibilitetsmekanismene, og regjeringen gjør det klart i Granavolden-erklæringen at den vil bruke dem dersom det ansees nødvendig (Statsministerens kontor, 2019, kap. 12).
3. Den tredje søylen tar for seg binding av karbon i naturen, hvor skog og myr spiller en sentral rolle. Også denne kategorien er politisk styrt på nasjonalt nivå, mens målsetningene om nettutslipp på null er regulert gjennom LULUCF-forordningen. Heller ikke her er vi forpliktet til nasjonale utslippsmål (Klima- og miljødepartementet (a), 2019). Vi står fritt til å kjøpe «avlat» fra land som overoppfyller målene sine.

De neste sidene er viet til en mer grundig gjennomgang av hva Norge er forpliktet til innenfor disse tre pilarene, hvordan vi ligger an med tanke på å nå dem, og hva som er konsekvensene av å gå via EU-systemet i arbeidet med dem.

3.2.1 Kvotepliktig sektor

I 2013 ble kvotesystemet utvidet til å omfatte rundt 90 % av klimagassutslippene fra norsk industri. I tillegg er offshore-virksomhet og norsk innenriks luftfart omfattet av kvotesystemet. Fra 2020 til 2030 er Norge anslått å gå fra å slippe ut 26,2 millioner kvotepliktige tonn CO₂-ekvivalenter til 24,5 millioner (Finansdepartementet, 2019, kap. 3.7.3). Norges utslippsreduksjon de neste 10 årene vil med andre ord være på rundt 1,7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, noe som er litt over 6 % av dagens kvotepliktige utslipp. Fordelt på de ulike kvotepliktige sektorene ser Norges utslippsbane slik ut:



Norske kvotepliktige utslipp frem mot 2030. Kilde: Miljødirektoratet (a), 2020

Det virker naturlig å anta at denne prognosen vil avhenge av hvordan kvoteprisen utvikler seg i det kommende tiåret, og er dermed vanskelig å komme med veldig eksakte tall på.

Det er noen faktorer som gjør at utslipp i norsk kvotepliktig sektor er mindre sensitive for endringer i kvoteprisen enn utslippene i andre EU-land. Norge er så godt som selvforsynt på fornybar vannkraft, som er unntatt krav om kvoter. Samtidig kan man se på karbonintensiteten til den norske og den europeiske verdiskapningen, for å finne forklaringen på hvorfor EU-systemet ikke legger opp til at det skal kuttes mer enn 6 % i norsk kvotepliktig sektor de neste ti årene. Europeiske CO₂-utslipp delt på EUs samlede verdiskapning var i 2019 omtrent 2,5 ganger høyere enn det tilsvarende tallet for Norge (Vedlegg 3). Det betyr, noe forenklet, at hvert tonn CO₂ som slippes ut i Norge legger igjen 2,5 ganger flere verdier enn et gjennomsnittlig tonn med CO₂ som blir sluppet ut et annet tilfeldig sted i EU. Ettersom kraftkrevende industri og olje- og gass-produksjon inngår i Norges BNP er dette tallet justert for at norsk produksjon i svært stor grad baserer seg på nettopp et høyt energiforbruk.

Resultatet er at EUs ambisjon om å sikre mest mulig grad av kostnadseffektivitet i den europeiske klimapolitikken medfører at Norge kan unnlate å kutte i egne klimagassutslipp. På kort sikt innebærer systemet at man tar de største klimasynderne først. På lengre sikt vil man kunne få problemer som følge av at Norge vil ha utsatt sine innenlandske klimakutt som følge av EU-tilknytningen vår.

Revideringen av kvotesystemet endrer lite

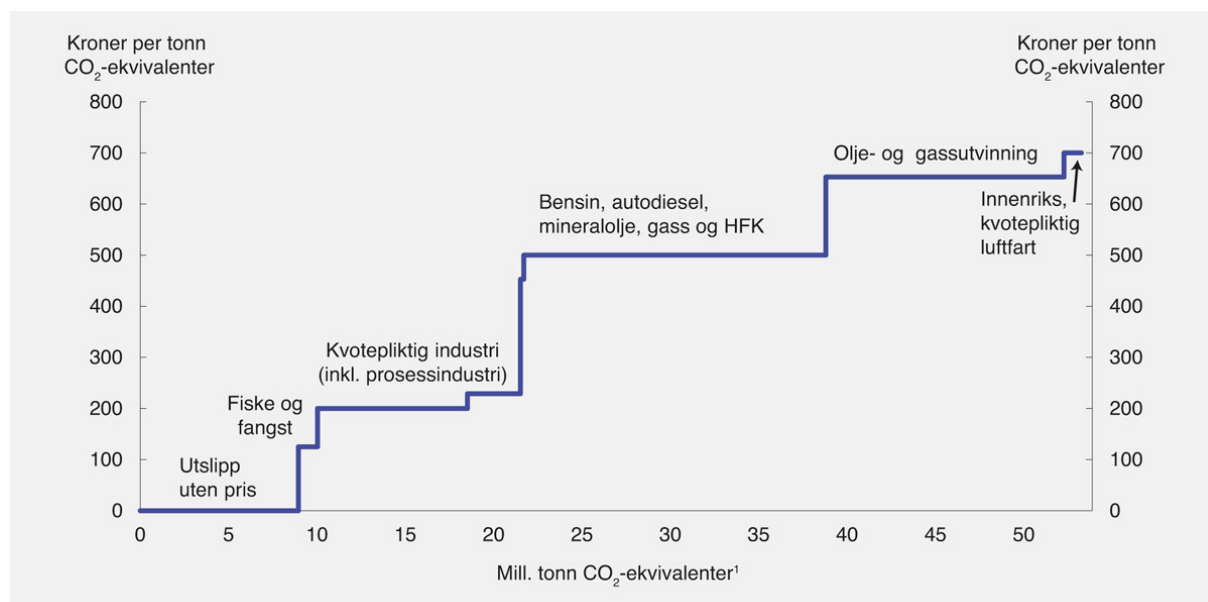
Problemet med at EU bestemmer antallet koter har vært at nettoeffekten av nasjonale klimakutt har vært null, som følge av at det frigjør tilsvarende mange kvoter et annet sted i unionen. Med EUs 2019-revidering av kvotesystemet vil norske klimakutt i kvotepliktig sektor i teorien kunne føre til faktiske klimakutt, dersom EU følger opp med å destruere de kvotene vi ellers ville ha brukt (Kommissjonen, 2018). Det vil i så fall si at Norge kunne innført tiltak som elektrifisering av sokkelen, tiltak for å redusere innenlands flytrafikk, eller økning i egne karbonavgifter for kvotepliktige forurensere, og sett at dette i neste omgang kuttet faktiske europeiske utslipp. Med EUs revidering av kvotesystemet kunne Norge i teorien satt klimamål for kvotepliktig sektor som sørger for at vi får startet vår egen klimaomstilling nå. EU har i revideringen av systemet åpnet opp for å fjerne noen av overskuddskvotene (Kommissjonen, 2018). Det betyr at det ikke lengre er et «1 til 1»-forhold mellom utslippsreduksjoner i Norge og utslippsøkninger i andre deler av EU, selv i et tilfelle hvor alle kvotene i utgangspunktet er etterspurte i markedet.

Revideringen tar imidlertid ikke kvotesystemet til det andre ytterpunktet hvor det er et «1 til

1»-forhold mellom norske klimakutt og EUs kvoteuttak. Det betyr at man fortsatt har karbonlekkasje i kvotepliktig sektor, noe som gjør klimatiltak i denne sektoren mindre hensiktsmessige, sett fra staten sin side. Som Finansdepartementet skriver i Nasjonalbudsjettet for 2020: «Kvoter kan bli slettet gjennom den nye mekanismen i EUs kvotesystem som skal redusere kvoteoverskuddet, men det er lite sannsynlig at det over tid vil skje i et slikt omfang at avgift i kvotepliktig sektor er kostnadseffektiv klimapolitikk.» (Finansdepartementet, 2019, kap 3.7.4). EUs «ekstrakvoteuttak som følge av innenlandske klimakutt i kvotepliktig sektor er med andre ord ikke forventet å være omfattende nok til at tiltakene i denne sektoren vil være kostnadseffektive, sett fra Finansdepartementet sin side. Dermed er statens rolle i å føre en klimapolitikk for kvotepliktig sektor fortsatt av underordnet betydning.

CO₂ ville vært priset høyere i Norge uten kvotesystemet

Som følge av at innenlandske klimatiltak i kvotepliktig sektor fortsatt vil frigjøre restkvoter er det altså lite hensiktsmessig for Norge å sette i gang egne omfattende tiltak i denne sektoren. Det gjør at vi har lavere CO₂-avgifter i kvotepliktig sektor enn vi ville hatt om vi selv hadde ansvar for å kutte utslipp. Som det kommer frem av figuren nedenfor er den nasjonalt satte prisen på et tonn CO₂ gjennomgående høyere enn kvoteprisen (Finansdepartementet, 2018, s. 87).



Avgiftsnivåer (inkludert kvotepris) for ulike utslippskilder i Norge. Kilde: Finansdepartementet, 2018, s 87

Man kan selvfølgelig spørre seg om det er mulig at kvoteprisen fungerer som et gulv i Norge – det vil si at Norge, dersom vi ikke var med i kvotemarkedet, ville praktisert en CO₂-avgift som var lavere enn dagens kvotepris. At avgiftsnivået i ikke-kvotepliktig sektor er høyere enn kvoteprisen er i seg selv ikke et bevis for at kvoteprisen ikke fungerer som et gulv for hvor langt Norge vil gå i klimapolitikken for kvotepliktig sektor. At flere sektorer, deriblant olje- og gassnæringen, betaler CO₂-avgift i tillegg til kravet om kvotekjøp, på tross av at Finansdepartementet er klare på at denne avgiften ikke er kostnadseffektiv i en norsk sammenheng, tyder imidlertid på at kvoteprisen ikke er et gulv, men snarere begrenser hvor langt Norge går i egen klimapolitikk. Dagens karbonlekkasje som følger karbonavgifter i norsk kvotepliktig sektor ville ikke eksistert dersom Norge hadde gått ut av kvotesystemet, noe som kunne gjort for eksempel økte flyavgifter til et kostnadseffektivt klimatiltak i Norge. Ettersom Norge allerede har vist at vi er villige til å praktisere avgifter som supplerer kvotesystemet, er det rimelig å tro at CO₂ totalt sett ville blitt priset høyere om vi gikk over til å utelukkende praktisere en egen nasjonal CO₂-avgift.

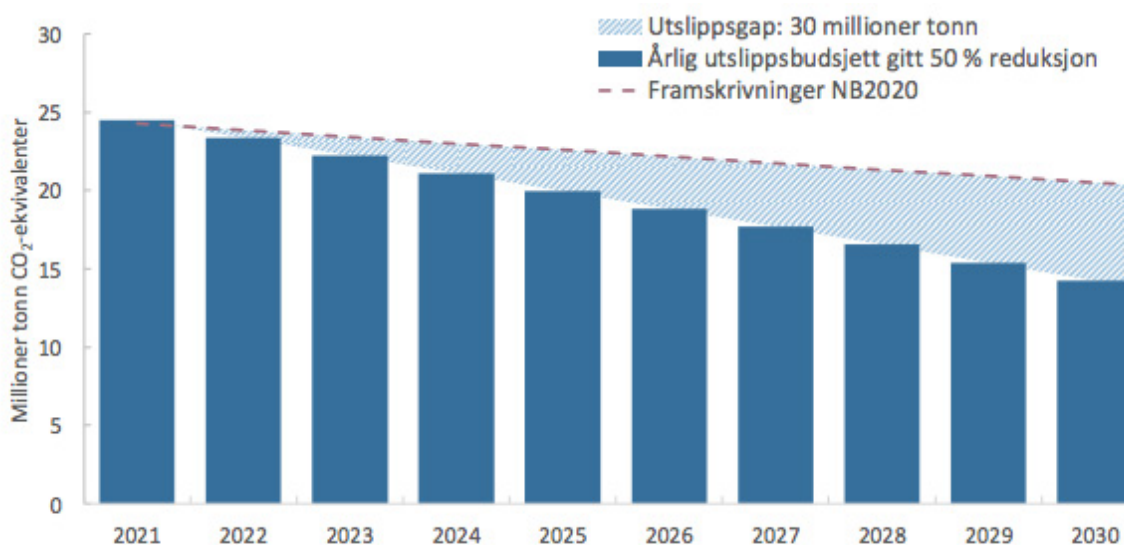
At vi ikke er forpliktet til å gjennomføre noen form for klimatiltak i kvotepliktig sektor, og at politikerne slipper unna med å henvise til at utslippene våre er regulert av EU, gjør det dessuten mindre sannsynlig at kvotepliktig sektor i særlig grad vil bli gjenstand for målrettet politisk klimahandling i Norge. Norge får godskrevet deltakelsen i kvotesystemet som et tilstrekkelig

bidrag til Paris-forpliktelsene våre. Når EU-landene i sum skal kutte 43 % av utslippene i sektoren innen 2030 relativt til 2005 (Kommisjonen, 2018), kan Norge med andre ord registrere dette som sine kutt, selv om vi bare har kuttet 6 % i vår egen kvotepliktige sektor. Dersom kvotesystemet gjør at den norske klimaomstillingen blir utsatt til innspurten frem mot 2050 kan det gi store omstillingskostnader for norsk økonomi den dagen det er vår tur.

Satt på spissen: I 2020 har Norge et klimaforsprang overfor de andre EU-landene. Gjennom å delta i EUs klimakvotesystem, heller enn å sette egne klimamål, vil vi sakke farten på vår egen klimaomstilling, og vente til EU-landene har tatt igjen dette forspranget. Først da vil vi for alvor sette i gang vår egen klimaomstilling i kvotepliktig sektor.

3.2.2 Ikke-kvotepliktig sektor

I den ikke-kvotepliktige sektoren har Norge derimot forpliktet seg til relativt ambisiøse mål (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Grafen nedenfor viser miljødirektoratets estimering av Norges utslipp frem mot 2030 under fravær av andre klimatiltak enn de som allerede er gjennomført. Miljødirektoratets bygger framskrivingene sine på Nasjonalbudsjettet for 2020 (Finansdepartementet, 2019, kap. 3.7.3), og anslår en reduksjon fra omtrent 24,7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 til 20,5 millioner tonn i 2030, under fravær av øvrige tiltak enn hva som allerede er tilfellet. For at man skal kutte 40 % av egne utslipp er politikerne nødt til å sette i verk tiltak som kan kutte ytterligere 30 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i ikke-kvotepliktig sektor. Gapet mellom Nasjonalbudsjettets framskriving og utslippsbanen dersom vi ønsker å halvere utslippene innen 2030 er illustrert med gapet mellom den stiplede linjen og søylene i figuren nedenfor. Ettersom innsatsfordelingsforordningen staker ut en utslippsbane, heller enn et konkret mål for enden av perioden (Miljødirektoratet (b), 2020), er hvert år tatt med i beregningene.



Utslippsbudsjett som gir 50 % reduksjon og utslippsframskrivingene fra NB2020

Miljødirektoratet har i «klimakur 2030» lagt frem en rekke klimatiltak som i sum ville betydd en overoppfyllelse av målene i henhold til innsatsfordelingsforordningen. Prisen på de foreslåtte tiltakene i ikke-kvotepliktig sektor strekker seg fra under 500 kr pr renset tonn CO₂ til over 1500 kr pr tonn (Miljødirektoratet (b), 2020, s 7/8). Det spørs imidlertid hvor langt vi i realiteten vil gå, etter hvert som de billigste kuttene er unnagjort. Norge vil i teorien kunne bli en flittig forbruker av de fleksibilitetsmekanismene som EU-tilknytningen gir oss, noe som gjør at vi i realiteten heller ikke i den ikke-kvotepliktige sektoren er forpliktet til å ta klimakuttene innenlands.

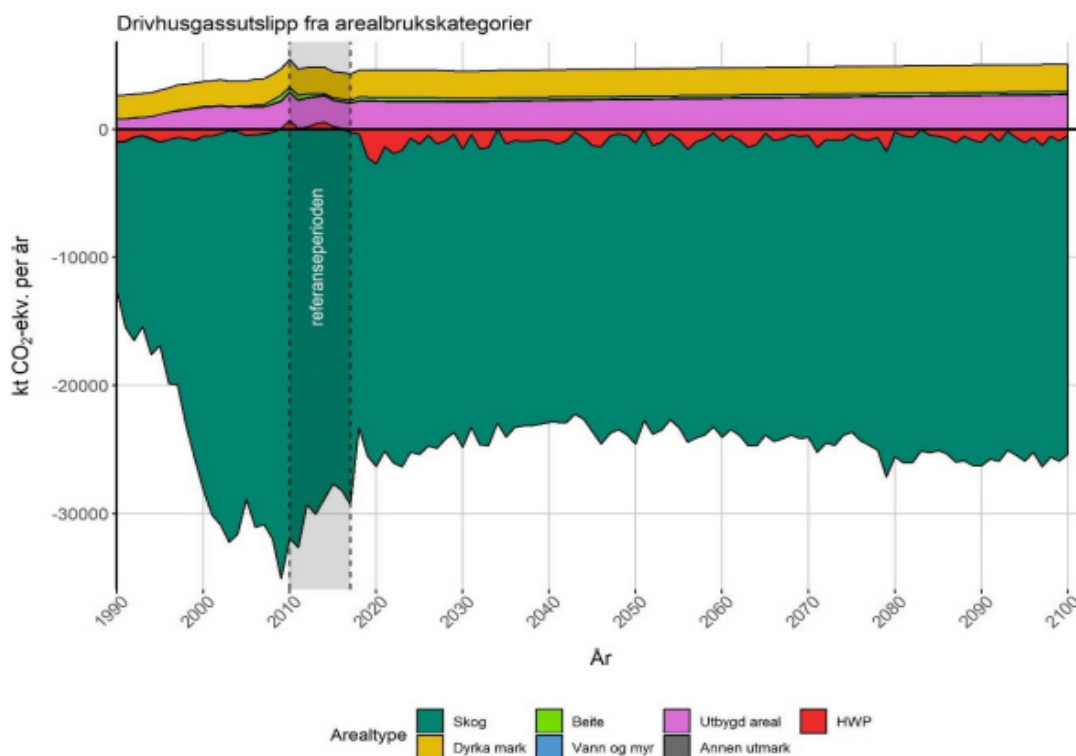
Norges bruk av fleksibilitetsmekanismene for ikke-kvotepliktig sektor

Norge har foreløpig fått tillatelse til å overføre 6 millioner kvoter fra kvotepliktig til ikke-kvotepliktig sektor. Disse settes inn på en egen konto som kan brukes dersom vi ikke når klimamålene i ikke-kvotepliktig sektor (Klima- og Miljødepartementet, 2019). Den andre

fleksibilitetsmekanismen avhenger av hvordan de andre EU-landene kutter utslipp frem mot 2030. Dersom noen av de andre landene kutter mer enn de må, kan de selge overskuddet sitt av utslippsenheter for ikke-kvotepliktig sektor (Annual Emission Allocations – AEA) (Klima- og miljødepartementet (b), 2019). Som et svært rikt land er det rimelig å anta at Norge vil stå langt fremme i køen etter utslippsenheter i den ikke-kvotepliktige sektoren.

I Granavolden-plattformen til Høyre, Frp, Venstre og Krf står det at fleksibiliteten i EUs rammeverk kan benyttes dersom regjeringen anser det som «strengt nødvendig» (Statsministerens kontor, 2019, kap. 12). Her er det ikke gitt noen videre forklaring på hvor man plasserer grensen for når det er og ikke er strengt nødvendig å betale andre EU-land for å kutte for oss, heller enn å kutte selv. EUs bidrag til Norges klimaambisjoner består i all hovedsak i å åpne opp for denne typen kostnadseffektivitetsfremmende fleksibilitetsmekanismer (Klima- og miljødepartementet, 2014). Ordningen har blitt kritisert av flere aktører fra klimapartiene og miljøbevegelsen, deriblant SV-leder Audun Lysbakken, som i Dagsnytt 18 (24.april 2019) kalte ordningen for en slags «politisk avlatshandel».

Sannsynligvis kommer prisen på en AEA-enhet til å få stor betydning for norske utslippskutt. Dersom den ender på for eksempel 500 kroner pr tonn, vil Norge kunne slippe unna med å gjennomføre den tredjedelen av forslagene fra klimakurrapporten som befinner seg i den nedre kostnadskategorien, og betale andre EU-land for å ta resten av kuttene våre. Dersom prisen havner på samme nivå som prisen på en kvote i kvotepliktig sektor vil Norge knapt kutte utslipp, også i ikke-kvotepliktig sektor, uten at dette går på akkord med forpliktelsene våre. Prisen på en AEA-enhet kommer til å bli bestemt av størrelsen på overskuddet fra andre land. Dersom andre EU-land er flinke til å kutte vil Norge slippe å kutte.



Figur B 2. Årlig netto utslipp fra alle arealbrukskategorier i CO₂-ekvivalenter fra 1990-2100. Negative tall betyr årlig netto opptak. Tall fram til og med 2017 er historiske tall rapportert til FN som del av det norske klimagassregnskapet⁵¹⁵, mens tall fra og med 2018 er framskrivninger. Figuren viser årlig opptak og utslipp fra både arealer og arealer i overgang. Kilde: Sjøgaard mfl. (2019)⁵¹⁶

Prislappen på norske ikke-kvotepliktige kutt strekker seg fra under 500 kr til over 1500 kr per tonn CO₂. På mange felt kan det bli billigere å kjøpe AEA-enheter, kilde: Miljødirektoratet

3.2.3 Skog og arealbruk

Arealbrukssektoren er en egen pilar i klimarammeverket frem mot 2030 og innebærer at Norge i henhold til LULUCF-forordningen forplikter seg til at utslipp fra sektoren skal være mindre eller lik opptaket. Referanseperioden som man skal sammenligne nettoutslippene med er markert i figuren nedenfor. Miljødirektoratet anslår at Norge i utgangspunktet sikter mot å ikke nå denne målsetningen, som følge av at vi i perioden frem mot 2050 vil oppleve at svært store skogarealer blir hogstmodne. Også her er EU-tilknytningen svært fleksibel, og åpner i praksis opp for at vi kan betale for skog og arealbruk-kreditter fra EUs medlemsland, eller «flytte klimaforpliktelser» til/fra ikke-kvotepliktig sektor (Klima- og miljødepartementet (a), 2019). Man kan lese av Miljødirektoratets oversikt over CO₂-ekvivalenter som er lagret i norske arealer at referanseperioden i Norge sitt tilfelle var preget av særskilt høy binding i skogarealer.

Som nevnt i del 1 om EUs bioenergisatsning, er det påfallende at utslipp forbundet med bruk av biomateriale fra skog utelukkende telles i det skogen hogges, noe som gjør at selve bruken regnes som karbonnøytral. Med de fleste andre energikilder (deriblant olje) telles det motsatt, noe som betyr at utslipp fra en fossilbil regnes som bilisten, og ikke produsenten (oljeselskapet), sine utslipp. Det gjør at norsk bruk av egen skog regnes som en utslippskilde, mens bruken på papiret ville vært «karbonnøytral» om vi gikk over til å importere biomassen. Norge kunne med andre ord oppfylt forpliktelsene sine knyttet til forvaltning av arealer som binder karbon, gjennom å la egen skog stå, og heller importere materialene vi bruker. Klimaeffekten av en slik overgang ville selvfølgelig kun vært på papiret – i realiteten ville det drevet opp de globale utslippene. Dette burde i teorien kunne være en kilde til en uheldig økonomisk vridning i favør av mer import, relativt til egen hogst.

Overordnet – Norges Paris-forpliktelser

At Norge forpliktet seg til Paris-målene via EU ville vært svært bra dersom alternativet hadde vært å ikke forplikte seg til Parisavtalen i det hele tatt. I forkant av Paris-forhandlingene var imidlertid regjeringens utgangspunkt at Norge skulle forplikte seg til 40 % kutt, selv i et scenario hvor det ikke var mulig å forplikte seg via EU-systemet (Klima- og miljødepartementet, 2014, kap. 3.3). I Stortingsmelding 13 (2014-2015) skriver regjeringen «Dersom det ikke oppnås en avtale med EU, vil regjeringen opprettholde ambisjonsnivået på minst 40 prosent reduksjon i 2030 sammenlignet med 1990.» (Klima- og miljødepartementet, 2014, kap. 3.3). Det er med andre ord rimelig å tenke at Norge ville forpliktet seg til kutt, uavhengig om disse forpliktelsene gikk gjennom EU-systemet eller ikke. En av forutsetningene for Norges Paris-mål var imidlertid at vi skulle få lov til å fortsette å telle EUs kutt i sin kvotepliktige sektor som våre egne, selv om disse kuttene ikke skjer i Norge (Klima- og miljødepartementet, 2014, kap. 3.3). Vi kan altså henvise til at EU sikter seg inn mot å ta ut 43 % av de totale klimakvotene innen 2030 (relativt til 2005), og si at utslippsstatistikken skal fortelle at Norge også har kuttet 43 % i våre kvotepliktige utslipp, selv om vi i realiteten bare kutter 6 % av de norske kvotepliktige utslippene de neste 6 årene. Regjeringen skrev i tillegg før Paris-forhandlingene at Norges overordnede mål om 40 % kutt var betinget på tilgangen til fleksibilitetsmekanismer i ikke-kvotepliktig sektor, som sikret at også disse utslippskuttene i teorien kunne tas utenlands (Klima- og miljødepartementet, 2014, kap. 3.3).

I februar 2020 meldte vi inn en oppjustering av klimamålene våre til mellom 50 og 55 % (Klima- og miljødepartementet, 2020). Dersom vi hadde satt de samme målene for kutt i norske utslipp uten å gå via EU ville vi mistet noen av fleksibilitetsmekanismene som gjør at vi kan betale for å slippe å kutte innenlands og samtidig telle EUs kvotepliktige kutt som våre egne. Det kunne ført til at målsetningen om 55 % kutt ville betydd nettopp 55 % kutt. Samtidig kunne vi i langt større grad satt oss konkrete klimamål i den kvotepliktige sektoren dersom vi fristilte klimamålene våre fra EU. I dag bidrar deltakelsen i kvotesystemet til at vi kamuflerer fraværet vårt av faktiske innenlandske kutt, da deltakelsen i kvotesystemet i seg selv blir godskrevet som et kutt på 43 % i Paris-forpliktelsene våre, selv om vi bare kommer til å kutte 6 % de neste ti årene. Uten EUs kvotesystem ville det trolig vært vanskeligere for politikerne å selge inn budskapet om at Norge ikke vil forplikte seg til å kutte innenlandske kvotepliktige utslipp. Det kunne gitt miljøbevegelsen økt politisk gjennomslagskraft til å presse politikerne til å gå lengre, også i den kvotepliktige sektoren.

3.3 Norge i EUs energiunion

Som nevnt i del 1 er utviklingen av et tettere integrert europeisk energimarked et hovedsatsningsområde for unionens «Green Deal» (Kommisjonen (b), 2019). For Norge, som pr i dag er en storprodusent av fornybar balansekraft er dette, av stor betydning. Gjennom å implementere EUs energimarkedspakker i norsk lov er Norge med på de store linjene i EUs arbeid for å sikre et tettere integrert europeisk energimarked. To av de fem pilarene som kommisjonen trekker frem i sine mål for den europeiske energipolitikken sikter mot at man ønsker å sikre mer utveksling, mer diversifisering og et tettere integrert energimarked, noe som skal gi økt energisikkerhet (Kommisjonen, 2017). Å koble Norge tettere på det europeiske energimarkedet gjør at EU kan regne en større andel av sin energimiks som fornybar.

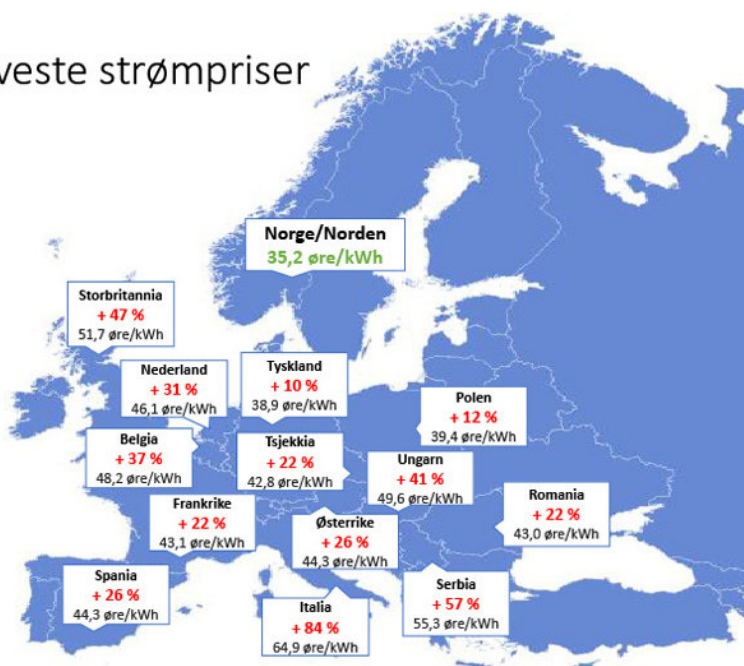
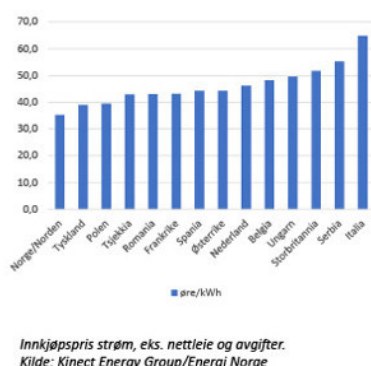
At EUs utslipp går ned som følge av en større andel av energimiksen i unionen kommer fra fornybar norsk vannkraft er hevet over tvil. Hvorvidt økt kraftutveksling mellom Norge og EU gir reduserte utslipp av CO₂ på et globalt nivå er mindre åpenbart. For å svare på det må man vite hvordan strømprisene i Norge påvirkes av økt kraftutveksling og hvordan dette igjen virker inn på lønnsomheten i de delene av norsk kraftkrevende industri hvor karbonlekkasjen er ansett å være stor. Her hersker det noe uenighet. El og It-forbundet mener at gevinsten ved økt diversifisering av energikilder, og det at industrien forhandler om strøm for lange perioder av gangen, gjør at industrien ikke taper nevneverdig på økt kraftutveksling (El og It, 2017, s.4). Industri og energi mener på den andre siden at økt krafteksport vil få store konsekvenser for strømprisen, og dermed den kraftkrevende industrien (Industri og Energi, 2018). Klimaeffekten av at norsk vannkraft gjør det lettere å fase ut kull i EU kan i teorien bli nullet ut, og vel så det, av at økt strømpris gjør at kraftintensiv produksjon flyttes fra Norge til land utenfor EU, hvor kull utgjør en enda større del av energiporteføljen.

Krafteksport gir dyrere strøm i Norge

Norge er det landet i Europa med klart lavest strømpriser, ekskludert nettleie. Ifølge Energi Norge sin gjennomgang av den gjennomsnittlige strømprisen i Europa fra 2000 – 2018, kommer Norge suverent best ut, mens den gjennomsnittlige strømprisen i for eksempel Storbritannia har vært nesten 50 % høyere gjennom de 18 årene som Energi Norge har sett på (Energi Norge, 2019).

Norge har Europas laveste strømpriser

Gjennomsnittspriser for perioden 2000-2018. Prosenttall i rødt angir nivå over norsk strømpris. (Noen land har kortere tidsserier.)



Kilde: Energi Norge, 2019

Isolert sett gjør disse forskjellene i strømprisen at den enkelte strømprodusent vil kunne tjene penger på å sende strømmen sin til disse landene i stedet for å selge den på hjemmemarkedet. Så lenge strømmen er dyrere i Danmark enn i Norge vil alle strømleverandører foretrekke å selge

strømmen sin på det danske kraftmarkedet, noe som vil lede til at strømprisen harmoniseres.

Når vi ser at dette ikke skjer i dagens situasjon er det som følge av to faktorer: Kapasitetsbegrensninger i grensekryssende infrastruktur, og transportkostnader i form av at strøm går tapt på veien. Med begrenset eksportkapasitet kan strømleverandørene ønske å sende strømmen dit den er mest etterspurt, men oppleve at mangel på utenlandskabler umuliggjør dette. Dersom man tenker seg en situasjon hvor kabelkapasiteten er fullt utbygget vil den eneste kilden til differanse mellom for eksempel norske og danske strømpriser ligge i transportkostnaden når man sender strøm fra Norge til Danmark. Dersom 5 % av strømmen går tapt i selve utenlandskabelen vil norsk strøm være 5 % billigere enn dansk strøm, ved full kabelkapasitet.

Dersom man inkluderer nettleie kan en situasjon med fullt utbygd kabelkapasitet lede til at strømmen blir like dyr eller dyrere i Norge enn på kontinentet. Strømmarkedet har i utgangspunktet mange av egenskapene til et naturlig monopol. For å tilrettelegge for konkurransekraft i strømmarkedet har Norge imidlertid innordnet kraftpolitikken slik at man skiller mellom nettforvalter og strømselskaper. Mens utviklingen av strømmnett fortsatt er administrert som et monopol, har man tilrettelagt for konkurranse mellom strømprodusenter som alle får adgang til strømmettet. Infrastrukturinvesteringer finansieres i hovedsak gjennom at strømforbrukere betaler nettleie i tillegg til strømmen, hvor omfanget av disse inntektene er regulert av NVE på en slik måte at de ikke skal overskride utbyggingskostnadene og vedlikeholdskostnadene. Når nettselskapene får lisens til å bygge utenlandskabler kan dette veltes over i nettleien som strømforbrukerne i Norge betaler.

Med full kabelkapasitet til utlandet vil forskjellen i strømpriser bli mindre mellom landene, som betyr at den blir dyrere i Norge. Motsatt kan man selvfølgelig også peke på at det andre ekstremscenarioet (fullstendig fravær av handel) også innebærer dyrere strøm. Grunnen til det er at norsk balansekraft og dansk gass og vindkraft avlaster hverandre. Vannkraft har høye faste kostnader, og små variable kostnader (topplastverk) med unntak av perioder (typisk kalde vinterdager) hvor man kjører full kapasitet (effektkjøring). Dansk strøm fra gass har derimot høyere variable kostnader og lavere faste kostnader (grunnlastverk). Det leder til at prisvariasjonen i løpet av et døgn er større i Danmark enn i Norge, noe som gjør det lønnsomt å for oss å importere om natten, når etterspørselen er lav og eksportere om dagen når etterspørselen er større. Samtidig vil en sesongbasert kraftutveksling kunne tilrettelegge for at kraftselskapene sparer penger på å importere om sommeren, og eksportere om vinteren, og på den måten redusere kostnadene forbundet med utbygging av magasinkapasitet, noe som også veltes over i strømprisen (Von der Fehr. N. H. M, 1998).

Setter man kraftprisen som funksjon av kabelkapasiteten vil man med andre ord få en U-formet kurve hvor full isolasjon og full frihandel, som de to ytterpunktene, begge gir en svært høy strømpris. Dersom man beveger seg gradvis fra fullstendig isolasjon til full kabelkapasitet vil man før eller siden oppleve at ytterligere kapasitetsøkninger går fra å redusere til å øke strømprisen. Nøyaktig hvor dette skillet oppstår er ikke åpenbart, og derfor en god grunn til å gå forsiktig frem med utbygging av nye prosjekter, slik at man til enhver tid får høstet erfaringene fra eksisterende kabler før man setter i gang nye prosjekter. Dette er også El og It, som ellers er klare på at de mener eksportkapasitet er av underordnet betydning for strømprisen, enige i (El og It, 2017, s. 3). I NVE sin utredning av strømkabelen mellom Norge og Skottland (Northconnect), som har vært et prioritert prosjekt for EU, estimeres det med at kabelen vil gi økte strømpriser i Norge på mellom 1 og 3 øre pr kWh. Samtidig vil ytterligere kabelkapasitet gi redusert lønnsomhet i allerede eksisterende kabler, noe som vil øke nettleien med 0,4 øre pr kWh (NVE, 2019). Man kan med andre ord slå fast at i hvert fall denne kabelen vil gi høyere strømpris.

Er mer krafteksport bra for klima?

Spørsmålet blir i neste omgang om det er til det beste for klima og miljø at mer norsk kraft sendes til utlandet. For å begynne med de klart positive sidene: Dersom norsk vannkraft i større grad sendes ut av landet vil noe av denne strømmen bidra til å utkonkurrere kull, gass og bioenergi i Europa. Det er isolert sett bra for verdens klimagassutslipp. Samtidig vil økt tilgang på norsk balansekraft i Europa kunne gjøre det mer lukrativt for stater å bygge ut fornybare, mindre regulerbare energikilder. Vannkraft og vind/solkraft komplementerer hverandre gjennom at vannkraften tar over for vind- og solenergien når det ikke blåser eller er overskyet (El og It, 2017, s. 2). Desto tettere vi kobler oss på det europeiske strømmettet, desto større potensiale vil det i utgangspunktet bli for at europeiske land kan bli mer selvforsynte på fornybare energikilder som vindkraft og

solenergi. Som følge av at EU har bestemt seg for å fase ut atomkraftverkene sine, som tradisjonelt har vært en viktig kilde til balansekraft, er behovet for balansekraft stort. Utbygging av vindkraft i EU har selvfølgelig åpenbart negative følger for miljøet, men bidrar isolert sett til reduserte klimagassutslipp. På den andre siden vil norsk strøm også bidra til å senke den gjennomsnittlige strømprisen i de nærliggende landene, som følge av at eksportkablene gir et økt tilbud av strøm. Det kan selvfølgelig også føre til redusert lønnsomhet for noen selskaper som ønsker å etablere ny fornybar energi i disse landene. På den måten vil eksport av norsk strøm også bidra til å utkonkurrere øvrige fornybarprosjekter i EU, og bremse fornybarsatsningen i landene vi eksporterer til. Hvorvidt norsk strøm bidrar til utvikling av mer eller mindre ny fornybar energi i EU er med andre ord ikke helt opplagt.

Den mest nærliggende negative klimaeffekten av en økt krafteksport og høyere strømpris i Norge er de potensielle konsekvensene det kan få for energiintensiv industri i markeder med stor grad av karbonlekkasje. For kraftkrevende industri som aluminiumsproduksjon og treforedling kan selv små økninger i strømprisen få store følger for lønnsomheten. I motsetning til karbonavgifter og kvotetildelinger som er utformet på en slik måte at man sikrer klimaomstilling uten at dette trenger å gå på akkord med lønnsomheten i utsatte bransjer (Kommisjonen (b), 2015, s 28), vil økninger i strømprisen ramme næringslivet flatt. Det kan gi stor grad av karbonlekkasje, med tilhørende økning i etterspørselen etter energi i land hvor kull i langt større grad utgjør en del av energiporteføljen. Kina står i dag for over halvparten av verdens totale kullforbruk, mot EUs 5 %. Dersom Europa avindustrialiseres, og land som Kina tar over deler av virksomheten som fases ut, skal det ikke mye til før utslippsøkningene i land som Kina har visket ut den opprinnelige klimagevinsten ved et tettere integrert europeisk kraftmarked. Fra 2010 til 2020 har den globale etterspørselen etter aluminium økt med 74 %, noe som drar opp strømforbruket i land med svært forurensende energikilder ifølge Johan Berg, direktør på Hydro Husnes (Årseth, 2020). Desto mer av denne kraftetterspørselen man kan flytte til/beholde i Norge, desto bedre vil det være for de globale utslippene.

Det finnes gode grunner for at EU i utformingen av for eksempel kvotesystemet legger mye vekt på å unngå nedleggelse av industriell virksomhet som vil bli tatt over av andre land, blant annet gjennom å dele ut gratiskvoter heller enn å auksjonere dem bort (Kommisjonen (b), 2015, s 28), eller gjennom CO₂-kompensasjonsordninger. Når kommisjonen tar til orde for å innlemme Norge i EUs energiunion er det lite som tyder på at kommisjonen har gjort seg opp lignende vurderinger knyttet til karbonlekkasje som følge av økt strømpris i et land som har bygget mye av konkurransekraften sin på nettopp billig strøm. Problemet kunne i utgangspunktet vært løst gjennom å sørge for at industrien ble kompensert, for eksempel gjennom å få en del av flaskehal-sinntektene (overskuddet som følge av prisdifferansen ved krafteksport), betinget på at de holder produksjonsnivået oppe. Som en del av EUs konkurranseregelverk er imidlertid direkte overføringer av denne typen ikke lov, jamfør statsstøtteregelverket i EØS-avtalen (artikkel 61.1 i avtalens kapittel 2). Både energimarkedspakke 3 og 4 legger dessuten klare føringer for at flaskehalsinntektene kun unntaksvis skal brukes på andre ting enn investeringer i ytterligere utvidelse av eksportkapasiteten mellom EØS-landene (Harper. M.fl, 2019, s 4). På tross av forskjeller i el-avgift, og det faktum at industrien, som storforbruker av strøm, har markedsrett til å forhandle om mer langsiktige strømvættaler med leverandørene, vil høyere strømpris på sikt ramme både husholdningene og industrien. Det kan i neste omgang lede til karbonlekkasje og økte globale utslipp av klimagasser.

Miljøkonsekvenser – Energiunionen gir flere vindmøller og mer effektkjøring

At strømprodusenter innen vannkraft vil ønske å sende en større andel av energien sin til EU åpner opp nye dører for etablering av vindkraft i Norge. Å utvikle vindkraft er i utgangspunktet lite hensiktsmessig dersom målet er å utfylle energiproduksjonen i nabolandene våre, da det at det blåser i Danmark og Skottland i mange tilfeller vil innebære at det også blåser i Norge. Strømmen vil med andre ord bli billig når det blåser og dyr når det er vindstille, noe som gjør vindmøllene mindre lønnsomme desto tettere påkoblet EU vi er. Dersom den norske balansekraften fra magasinene sendes til utlandet åpnes det likevel opp for at vindkraftprodusenter kan forsyne seg mer av hjemmemarkedet, og la magasinene få fylles opp mens det blåser. Vindkraft er naturligvis regulert av konsesjoner og gjenstand for politisk styring. Norsk innlemmelse i den europeiske energiunionen gir imidlertid politikerne sterkere økonomiske insentiver til å tilrettelegge for

vindkraftutbygging som følge av at vindkraft blir mer lønnsomt. Samtidig vil mer utveksling mellom land som baserer produksjonen sin på henholdsvis grunnlastverk og topplastverk lede til økt tilrettelegging for effektkjøring, noe som gir store skifter i vannstanden i magasinene på kort tid. Det er uheldig for økosystemene i magasinene (Bakken m fl, 2016, s 10).

3.4 Økt landbruksimport gjennom artikkel 19

I del 2 av rapporten argumenterer jeg for at klimagassutslippene i Europa ville økt dersom Norge skulle gått over til å importere maten vår, heller enn å produsere den selv. At landbruket er unntatt EØS-avtalen er en sannhet med modifikasjoner. Gjennom artikkel 19 i EØS-avtalens hoveddel er framtidens handel med landbruksvarer allerede staket ut. Grunnen til det er at artikkel 19.2 fastsetter hvilken retning handelsregimet mellom Norge og EU skal utvikle seg i. Helt konkret har vi signert følgende tekst da vi inngikk EØS-avtalen: «Avtalepartene skal fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer.»

Artikkel 19 sier med andre ord at retningen for handelen med jordbruksvarer er staket ut. Annethvert år siden 1993 har vi møtt EU til nye runder med gjennomgang av handelen med landbruksvarer (Utenriksdepartementet, 2018). En «gradvis liberalisering» som artikkel 19 foreskriver, betyr i praksis at vi gir fra oss en markedsandel til EU. I år 2000 hadde Norges import av landbruksvarer en verdi på 10 milliarder kroner. I 2018 var den økt til 42 milliarder. Mens norsk eksport av landbruksvarer til EU økte med 3 % fra 2015 til 2017, økte EUs eksport til Norge med 9 % i samme periode (Walstad, 2017). Flere av produktene vi importerer mer av gjennom artikkel 19-forhandlingene har høyere utslipp per kg produserte enhet dersom de produseres i EU enn dersom de produseres i Norge (Animalia, 2015, s 13).

3.5 Ny grønn deal for Norge

Da Norge ble en oljenasjon brukte man statlige verktøy på en måte som la til rette for at kompetanseutviklingen knyttet til oljevirkomheten skulle skje i Norge. Parallelt med etableringen av et eget statlig oljeselskap i 1972, sørget man for å utvikle en egen nasjonal leverandørindustri. Mens oljeeventyrets startfase var dominert av utenlandske selskaper, ble oljevirkomheten utover 1970-tallet i større grad preget av et økende norsk engasjement. Den gangen sto oljeselskapene fritt til å bruke direktetildeling av kontrakter til lokale leverandører, slik at man fikk bygget opp et eget kompetansemiljø. Det har sikret at ikke bare overskuddet fra oljeselskapene har tilfalt staten, men at også ringvirkningene fra økonomisk aktivitet tilknyttet leverandørindustrien har kommet landet til gode.

Når opposisjonspartiene på Stortinget (Rødt, SV, AP, Sp og Mdg) i dag ser ut til å dele en felles visjon om at man skal bruke staten mer aktivt i omleggingen til fornybarsamfunnet, har man mange lærdommer å hente fra oljeeventyret. Kjerneelementet i opposisjonspartienes «Green New Deal» er et ønske om å bygge opp ny konkurransedyktig og grønn eksportrettet virksomhet som kan supplere, og på sikt erstatte, norsk oljevirkomhet på en måte som hindrer massearbeidsledighet. Begrepet «Green New Deal» er hentet fra Franklin D. Roosevelts «New Deal» i mellomkrigstiden, hvor massearbeidsledigheten under den økonomiske resesjonen ble møtt med kraftfulle økonomiske tiltak for å sveive hjulene i gang igjen, selv om dette i en periode ledet til store underskudd på statsbudsjettet. Overført til dagens norske kontekst ønsker man å sette i gang en «Green New Deal» for å få avsluttet oljealderen på en måte som sikrer at lokalsamfunn overlever og at folk har en jobb å gå til. Flere grønne prosjekter som på lang sikt kan tenkes å bli lønnsomme, innebærer store, faste og irreversible kostnader som er for omfattende og risikable til at det er lønnsomt for private investorer å gå inn. Gjennom en «Green New Deal» ønsker man at staten skal kunne ta denne rollen.

En vesensforskjell mellom Norge anno 1969 og 2020 er at vi i dag er underlagt EØS-regelverk som legger mye av føringene for hva staten kan gjøre. EØS-regelverket skal sikre likebehandling av europeiske og norske selskaper. Avtalens kjerneoppgave er å hindre at staten, direkte eller indirekte, favoriserer eget næringsliv over europeiske konkurrenter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Avtalen regulerer hvordan Norge kan bruke statsstøtte, hvor artikkel 61.1 i avtalens kapittel 2 presiserer at «støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene». EØS-av-

talen legger i tillegg rammene for hvordan kontrakter og tildeling av oppdrag til private selskaper skal utformes (Utenriksdepartementet, 2018). EØS-regelverket legger dermed klare føringer for hvilke virkemidler staten kan ta i bruk i arbeidet med en norsk «Green New Deal».

Dersom Norge hadde funnet oljen i dag ville flere av de tiltakene vi brukte den gangen blitt regnet som konkurransevridende. Å bruke tildeling av direktekontrakter til leverandører med base i Norge er et eksempel. Tildelinger av konsesjoner, direkte overføringer eller subsidierte lån til bedrifter på bakgrunn av faktorer som at de bidrar til lokal verdiskapning, holder liv i et distrikts-samfunn, eller skaper arbeidsplasser i Norge ville heller ikke vært mulig da vi er nødt til å følge det samme regelverket som øvrige EU-land (Utenriksdepartementet, 2018).

At regelverket skal være ikke-diskriminerende binder oss på noen områder til næringsnøytralitetslinjen som på mange måter har vært førende de siste tiårene. Et nylig eksempel er regjeringens helomvending i spørsmålet om fradrag på el-avgiften for kryptovaluta. Etter vedtak fra Stortinget i 2018 måtte datasentre for «mining» av kryptovaluta, i motsetning til øvrig kraftkrevende industri som får redusert el-avgift, betale full el-avgift. I et høringsbrev knyttet til avgiftsendringen (Skatteetaten, 2018) ble det trukket frem at ulike avgiftsnivåer for aktører som ellers er i en sammenlignbar situasjon vil falle inn under EØS-avtalens definisjon av statsstøtte, og dermed være underlagt krav om likebehandling jamfør avtalens artikkel 61.1. Etter to år med dialog mellom EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og regjeringen om hvorvidt unntaksbestemmelsene kunne gjøre seg gjeldende i dette tilfellet, gjorde Norge nylig om på vedtaket om at kryptovalutaselskaper skulle betale full el-avgift. At samtlige partier på Stortinget i 2018 tilsluttet seg forskjellsbehandlingen bunnet i at bitcoin-produksjon i mindre grad enn den kraftkrevende industrien skaper arbeidsplasser, og legger igjen lite skatteinntekter.

Et annet eksempel kan man finne i Danmark, hvor kommisjonen avviste den danske PSO-avgiften som konkurransevridende. PSO-avgiften har i praksis fungert som en avgift på bruk av strøm, som deretter har blitt gitt ut i grønn omstillingsstøtte til danske produsenter av fornybar energi. Kommisjonen peker på at en avgift som rammer alt strømforbruk (inkludert importert strøm) ikke kan brukes på å subsidiere vind- og solenergiprosjekter på dansk jord (Klima-, Energi- og Bygningsudvalget, 2014). Den danske regjeringen har protestert, uten hell.

En bauta i norsk distriktpolitikk mellom 1960 og 1992 var Distriktenes utbyggingsfond (DU), som bidro med alt fra rådgivning til subsidierte lån til industrivirksomhet i distriktene (Schreuder, 2020, s 26). En lignende ordning kunne sørget for at den grønne omstillingen også bidro til å skape ny giv for industrivirksomhet i distriktene. Å praktisere særordninger for norske selskaper på den måten ville imidlertid neppe vært mulig innenfor rammene av EØS-avtalen.

At det grønne skiftet må skje på en måte som ikke skaper skjev konkurranse mellom norske og europeiske selskaper snevrer inn handlingsrommet vårt i utformingen av en «Green New Deal».

3.6 Overordnet: er det bra for klima om Norge sier opp EØS?

EU er først og fremst et frihandelsprosjekt – ikke et klimaprojekt, noe som gjenspeiles i utformingen av EØS-avtalen. Gjennom EØS er vi bundet opp til EUs frie flyt, selv om dette i mange tilfeller går på akkord med viktige klimahensyn. Blant disse er økte transportutslipp, mer press på miljøstandarder og redusert selvforsyning av mat.

EUs klimapolitikk legger opp til at kuttene først og fremst skal tas der det er kostnadseffektivt. Det gjør trolig at Norge kutter mindre i sine nasjonale utslipp enn hva det er politisk vilje til i befolkningen. At Norge har gått via EU-systemet i våre Paris-forpliktelser har gitt oss fleksibilitet til å kutte mindre i innenlandske utslipp enn vi i utgangspunktet hadde lagt opp til. Mens kvotesystemet fritar oss fullstendig fra å kutte, er ikke-kvotepiktig sektor preget av mange av de samme kostnadseffektivitetsfremmende dimensjonene.

Deltakelse i EUs energiunion vil tilrettelegge for økt krafteksport. På den ene siden vil dette gjøre kull mindre konkurransedyktig i EU. Man risikerer imidlertid at kraftkrevende næringsliv med stor grad av karbonlekkasje kan tape markedsandeler til land som i større grad bruker kull i sin energiportefølje. Økt krafteksport vil i tillegg gi økt strømtap under selve transporten. At EØS-avtalen legger til rette for mer frihandel med jordbruksvarer vil gi økte utslipp som følge av at produksjonen flyttes til andre land.

EØS-avtalens regler for statsstøtte kan i tillegg gjøre en grønn omstilling i Norge vanskeligere enn den trenger å være. Statens verktøykasse i utformingen av en norsk «Green New Deal» blir

mindre som følge av EØS-regelverket.

Det er likevel ikke åpenbart at det å si opp EØS-avtalen i seg selv vil gjøre Norge til et foregangsland på klima. Hvorvidt en EØS-uttmelding er bra for klimasaken eller ikke vil avhenge av hvilke aktører som driver frem en eventuell EØS-uttmelding, og hvem som sitter rundt forhandlingsbordet under utformingen av en ny EU-tilknytning. Så lenge miljøbevegelsen har en sentral plass i en slik prosess er det gode grunner til å tro at en EØS-uttmelding kan føre til at Norge griper de mulighetene som utmeldingen gir, og bruker dem til å gå lengre i å sikre en ambisiøs klimapolitikk.

Referanser

- Amundsen, B. «Ekspertpanel av forskere advarer om bioenergi». 2019
- <https://forskning.no/energi-klimate-skog/ekspertpanel-av-forskere-advarer-om-bioenergi/1562319>
- Anderson, K. «Svenska Bioenergy Day 21 augusti – Først ut i EU». 2017
- <https://www.svebio.se/press/pressmeddelanden/%E2%80%8Bsvenska-bioenergy-day-21-augusti-forst-ut-eu/>
- Animalia. Kjøttets tilstand. «Status i norsk kjøtt og eggproduksjon». 2015
- <https://www.animalia.no/contentassets/3dce35cde68a47b091097fa8c6ec2dd5/animalia-kjottetets-tilstand-2015.pdf>
- Arnesen, F, Bekkedal, T. «Fossilbil-forbud 2025». 2017
- https://zero.no/wp-content/uploads/2017/06/Utrekning-lovfesting-av-utslippsfritt-nybilsalg.pdf?fbclid=IwAR0m_TCK6fnf6u8qKpz6Qqe3HmysWjSaOG7SjNwq2AG-XIJrTeBb2QeSEM
- Bakken, T. H, Forseth, T & Harby, A. «Miljøvirkninger av effektkjøring: Kunnskapsstatus og råd til forvaltning og industri». NINA Temahefte 62. Trondheim. 2016
- Bohm, P (1997) «Joint implementation as emission quota trade: An experiment among four Nordic countries» Nord 1997:4, (Nordic council of Ministers, Copenhagen)
- Borsh, R. «Mot Norsk fiskeripolitikk i EU», 2008.
- https://sjomatnorge.no/wp-content/uploads/importedmedia/Fiskerihefte_web.pdf
- Carbon Tax Center. «Where Carbon is Taxed». 2018
- <https://www.carbontax.org/where-carbon-is-taxed/>
- Carpenter, S. «As The Costs Of Germany's Nuclear Phase Out Mount, Little Appetite For A Rethink». 2020
- <https://www.forbes.com/sites/scottcarpenter/2020/01/11/costs-of-germanys-nuclear-phase-out-are-substantial-new-paper-finds-but-there-is-little-appetite-for-a-rethink/>
- Cherubini, F, Peters, G. P, Berntsen, T, Strømman, A, Hertwich, E. «CO₂-emissions from biomass combustion for bioenergy, atmospheric decay and contribution to global warming». 2011, Universitetet i Oslo
- <https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/2479928/846907.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Corporate Europe Observatory. «EU lobby register still failing to live up to transparency promise». 2017
- <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2017/11/eu-lobby-register-still-failing-live-transparency-promise>
- Corporate Europe Observatory. «A grey deal?». 2020. <https://corporateeurope.org/en/a-grey-deal>
- Delbeke, J, Vis, P. «EU Climate Policy Explained». 2016 https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu_climate_policy_explained_en.pdf?fbclid=IwAR0QZk_Cwr0bya8G7s426QEq3EY4Zqev9KEuQTwi0SjGj625TQEgotBLixM
- Ditzel, E. E «Dansk topembedsmand opdagede bogføringsfejl 14 år for sent: I teorien kunne Danmark brænde hele Amazonas og kalde det CO₂-neutralt». 2019
- <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-11-15-dansk-topembedsmand-opdagede-bogfoeringsfejl-14-aar-for-sent-i-teorien-kunne>
- EASAC. «Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests». 2017.
- https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Forests/EASAC_Forests_web_complete.pdf
- EEA «The contribution of transport to air quality. TERM 2012. Report No 10/2012, European Environment Agency, København». 2012
- Edland-Gryt, S. O. «Dette er valgets klimapartier». 2017
- <https://www.framtiden.no/201709017192/aktuelt/klimate/dette-er-valgets-klimapartier.html>
- Eiterjord, G, Fenstad, E «Løser EU-medlemskap miljøproblemene?». 2019.
- <https://www.nationen.no/kronikk/loser-eu-medlemskap-miljoproblemene/>
- Eide, E, Stavang, E «Reguleringer, avgifter og erstatningsrett». Utgitt som en del av «Markeder, ressurser og fordeling» Gyldendal Norsk Forlag AS. 2013
- Elbein, Saul, «Europes renewable energy policy is built on burning American trees». 2019
- <https://www.vox.com/science-and-health/2019/3/4/18216045/renewable-energy-wood-pellets->

biomass

- El og it. «Trygg kraft til industri og velferd». 2017
https://elogit.no/sites/elogit/files/arkiv/kraftutveksling_notat_3_2.pdf
- Ember. «EUA Price». 2020.
<https://ember-climate.org/carbon-price-viewer/>
- Energi og Klima Aktuelt. «Kina og kullet. Utviklingen i forbruket av kull». 2020
<https://energiogklima.no/klimavakten/kullforbruk-i-kina/>
- Energi Norge. «Norge har Europas laveste strømpriser». 2019
https://www.energinorge.no/fagomrader/strommarked/nyheter/2019/norge-har-europas-laveste-strompriser/?gclid=EAlaIqobChMIh9e_3_Tg6glVE5OyCh3QbwiTEAAYASAAEgK1LPD_BwE
- Engedal. M.I.A, Bothner. T.M «Transport står for 30 prosent av klimautslippene i Norge». 2019.
<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/transport-star-for-30-prosent-av-klimautslippene-i-norge>
- Eurostat. «Farm structure statistics». 2019
<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1191.pdf>
- Eurostat. «Sustainable development in the European Union». 2020.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11011074/KS-02-20-202-EN-N.pdf/334a8cfe-636a-bb8a-294a-73a052882f7f>
- Europaparlamentet, «Transparency register: who is lobbying the EU?». 2018
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>
- Eur-lex «establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)». 2020
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0080>
- Fedoryshyn. N «Klimagassutslipp fra samferdsel». 2017
<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/klimagassutslipp-fra-samferdsel>
- FN-sambandet. «Befolkningstetthet». 2020
<https://www.fn.no/Statistikk/Befolkningstetthet>
- FN-sambandet. «Frankrike». 2017 <https://www.fn.no/Land/frankrike?id=579&indicator=Arealbruk,%20dyrkbare%20mark>
- Fridstrøm. L. «Konkurranse i togtilbudet». 2019
<https://www.minervanett.no/jernbane-konkurranse-markeder/politikerne-parterer-jernbanen-i-hjel/191354?fbclid=IwAR3FRbvaMNB8aIRVasNFgDptiV20aK57W3JcUedIKPjCFIBCNXGwVvIft4>
- Finansdepartementet, «Mld. St. 1 (2018 – 2019). Nasjonalbudsjettet 2019», 2018 https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2019/dokumenter/pdf/stm.pdf
- Finansdepartementet, «Meld. St. 1 (2019–2020) Nasjonalbudsjettet 2020», 2019 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20192020/id2671918/?ch=3#kap3-7-2>
- Greenpeace, EU «Commission says meat harms climate and nature, but does nothing». 2020
<https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/3903/eu-commission-says-meat-harms-climate-and-nature-but-does-nothing/>
- Grønlund. A, Van Oort. B, Daloz. A. S, Aamaas. B. «Nei, kjøttproduksjon fra norsk storfe er ikke klimavennlig». 2019
<https://forskning.no/husdyr-klima-landbruk/nei-kjottproduksjon-fra-norsk-storfe-er-ikke-klimavennlig/1312689>
- Gullberg. A. T. «Access to climate policy-making in the European Union and in Norway». 2011
https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09644016.2011.589572?casa_token=f0E5dYekkxcAAAAA:tVbbaKqOCn5JpY9tEIZV0FxFxNltHp8pcxwgXplxx1_FDKeif6nh4QJcyTEUu8FG4jBrTvTRMzVnWTWQ
- Haraldsen. K. W. «Norge og EU i internasjonalt miljøsamarbeid». 2013. Oslo
- Harper. M, Byrkjeflot. A, Steinholt. J. R. «Energipakke 4. EU styrer strømmen». 2019. <https://neitleu.no/aktuelt/energipakke-4-eu-styrer-strommen>
- Industri og Energi, «Strømkrisen: – Ren gambling å eksportere mer kraft nå». 2018
<https://www.industrienergi.no/nyhet/stromkrisen-ren-gambling-a-eksportere-mer-kraft-na/>
- Institute for European Environmental Policy, «IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C confirms EU is not on track to meet Paris goals». 2018 <https://ieep.eu/news/ipcc-special-report->

- on-global-warming-of-1-5-c-confirms-eu-is-not-on-track-to-meet-paris-goals
- Jeffery. S. «The EU common agricultural policy». 2003
- <https://www.theguardian.com/world/2003/jun/26/eu.politics1>
- Johnsen. M. J, Reinem. P. L, «CO2 som luksusgode. Februar 2017
- <https://www.stoffmagasin.no/2017/02/10/CO2-som-et-luksusgode/>
- Johansen, P.M «Røde tall i eurosone». 2020
- <https://klassekampen.no/utgave/2020-06-17/rode-tall-i-eurosone>
- Jørgensen, S. I. «Vi som elsker Europa. Et nytt EU for en ny tid. 2018». Kagge Forlag AS. Oslo
- Keating, D, Simon, F, «EU strikes deal on 32% renewable energy target and palm oil ban after all-night session». 2018.
- <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-strikes-deal-on-32-renewable-energy-target-and-palm-oil-ban-after-all-night-session/>
- Kjørstad, E. «Mange land i Europa er på god vei til å kvitte seg med kullkraft». 2020
- <https://forskning.no/energi-klima/mange-land-i-europa-er-pa-god-vei-til-a-kvitte-seg-med-kullkraft/1625642>
- Klima- og miljødepartementet, «Meld. St. 21 (2011–2012). Norsk klimapolitikk». 2011
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-2011-2012/id679374/?ch=3>
- Klima- og miljødepartementet. «Meld. St. 13 (2014–2015). Nye utslippsforpliktelser for 2030 – En felles løsning med EU». 2014
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-2014-2015/id2394579/?ch=3>
- Klima- og miljødepartementet (a). «LULUCF-forordningen». 2019
- <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/okt/lulucf-forordningen/id2525483/>
- Klima- og miljødepartementet (b). «Innsatsfordelingsforordningen». 2019
- <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/sep/innsatsfordelingsforordningen/id2517921/>
- Klima- og miljødepartementet (c). «Overføring av klimakvoter fra kvotepliktig til ikke-kvotepliktig sektor». 2019
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimakvoter/id2679277/>
- Klima og miljødepartementet, «Norge forsterker klimamålet for 2030 til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent», 2020
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>
- Klima-, Energi- og Bygningsudvalget. «Kommissionens problematisering af det danske PSO-system.». 2013
- <https://www.ft.dk/samling/20131/almdel/keb/bilag/324/1381987.pdf>
- Knutsen, H. Ni fakta om norsk landbruk». 2020
- <https://www.nibio.no/nyheter/ni-fakta-om-norsk-landbruk>
- Kommisjonen. «The land use change impact of biofuels consumed in the EU Quantification of area and greenhouse gas impacts». 2015.
- https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report_GLOBIOM_publication.pdf
- Kommisjonen. «EU ETS Handbook». 2015
- https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf
- Kommisjonen, «Energy union». 2017.
- https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union_en
- Kommisjonen. «Revision for phase 4 (2021–2030) ». 2018
- [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en#:~:text=In%20July%202015%2C%20the%20European,for%20the%20period%20after%202020.&text=The%20revised%20EU%20ETS%20Directive%20\(Directive%20\(EU\)%202018%2F,force%20on%208%20April%202018.](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en#:~:text=In%20July%202015%2C%20the%20European,for%20the%20period%20after%202020.&text=The%20revised%20EU%20ETS%20Directive%20(Directive%20(EU)%202018%2F,force%20on%208%20April%202018.)
- Kommisjonen (a). «Sustainable mobility». 2019,
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6726
- Kommisjonen (b). «Clean energy for all Europeans package completed». 2019
- https://ec.europa.eu/info/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-may-22_en
- Kommisjonen (c). «Brief on biomass for energy in the European union». 2019

- https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC109354/biomass_4_energy_brief_online_1.pdf
- Kommisjonen (d). «Fourth report on the State of the Energy Union» 2019
- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/fourth-report-state-of-energy-union-april2019_en_0.pdf
- Kommisjonen (e) «Report from the commission. 2019 Annual report on CO2 Emissions from Maritime transport» 2019
- https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/shipping/docs/c_2020_3184_en.pdf
- Kommisjonen (f). «Clean energy». 2019 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6723
- Kommisjonen (a). «A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally friendly food system». 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en
- Kommisjonen (b) «A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe». 2020
- https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen_strategy.pdf
- Kommisjonen (c). «Transport emissions». 2020
- https://ec.europa.eu/clima/policies/transport_en
- Kommisjonen (d). «EU biodiversity Strategy for 2030». 2020
- https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_en
- Kommisjonen (e). «A European Green Deal». 2020
- https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- Kommisjonen (f). «European climate law». 2020
- https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en
- Kommisjonen (g). «Convergence report». 2020
- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip129_en.pdf
- Landbruks- og matdepartementet. «Nye arealtall for fulldyrka jord og dyrkbar jord». 2014
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Nye-arealtall-for-fulldyrka-jord-og-dyrkbar-jord/id2005380/#:~:text=Skog%20og%20landskap%20har%20laget,prosent%20av%20landarealet%20i%20Norge.>
- Lysberg, M, Henmo, J. B, «Mer regnskog på tanken». 2020
- <https://klassekampen.no/utgave/2020-06-26/mer-regnskog-pa-tanken>
- Løset, K, Sørensen, T, «Dette hadde skjedd om Norge var medlem i EU». 2019
- <https://www.tv2.no/a/10630864/>
- Miljødirektoratet (a), «Mulige klimatiltak i Norge». 2020
- <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimatiltak/>
- Miljødirektoratet (b), «Klimakur 2030». 2020
- https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625_sammendrag.pdf
- Miljødirektoratet (c). «CO2-kompensasjon». 2020 <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/CO2-kompensasjon/#:~:text=Klimakvotepris%20og%20utbetaling,p%C3%A5%20cirka%20544%20millioner%20kroner.>
- Morrison, O. «What does the farm-to-fork strategy mean for the future of food in Europe». 2020 <https://www.foodnavigator.com/Article/2020/05/22/What-does-the-farm-to-fork-strategy-mean-for-the-future-of-food-in-Europe>
- Nesse, K. T, «Kjøtt og klimagasser». 2019
- <https://www.animalia.no/no/samfunn/kjottproduksjon/kjott-og-klimagasser/>
- Nikolaisen, P.I. «Kvoteekspert: - Tull at utslippskutt i Norge gir økte utslipp andre steder». 2014.
- <https://e24.no/olje-og-energi/i/G1Egbl/kvoteekspert-tull-at-utslippskutt-i-norge-gir-oekte-utslipp-andre-steder>
- Nielsen, N. «Lobbyist register to be tightened after monsanto case». 2020
- <https://euobserver.com/institutional/148468>
- Norton, M, Baldi, A, Bida, V, Carli, B, Cudlin, P, Jones, M. B, Korhola, A, Michalski, R, Novo, F, Oszlanyi, J, Santos, F. D, Schink, B, Shepherd, J, Vet, L, Walloe, L, Wijkman, A. «Sirious Mismatches continue between science and policy in forest Bioenergy». 2019 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gcbb.12643>
- NVE. Analyse av klimagassutslipp fra utnyttelse av skog til energiformål». 2015

- http://publikasjoner.nve.no/rapport/2015/rapport2015_17.pdf
- NVE, «NVEs vurdering av Northconnect. Utenlandskabel mellom Norge og Skottland» 2019. https://www.regjeringen.no/contentassets/72adcf22198240efb27c5c87a453c2ee/nves-vurdering-av-northconnect_-utenlandskabel-mellom-norge-og-skottland.pdf
- NOU 2012:6 «Samfunnsøkonomiske analyser». 2012 Oslo
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f956d51364811b8547eebdbcde52c/no/pdfs/nou201220120016000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012:2. «Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU. januar 2012, Oslo.
- Nærings- og fiskeridepartementet. Fisk og EU.»2018
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/fisk1/id685828/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. «Formålet med regelverket». 2019
- <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-regelverk/id430118/>
- OECD. «Environmental Performance Reviews». 2011
- <https://www.oecd.org/env/country-reviews/47689079.pdf>
- Office for National Statistics. «A burning issue: biomass is the biggest source of renewable energy consumed in the UK». August 2019
- <https://www.ons.gov.uk/economy/environmentalaccounts/articles/aburningissuebiomassisthebiggestsourceofrenewableenergyconsumedintheuk/2019-08-30>
- Reivang, R, «Norge, EU og miljøpolitikken». 2003
- <https://www.framtiden.no/aktuelle-rapporter/63-norge-eu-og-miljopolitikken-1-03/file.html>
- Regnskogsfondet.no, «EU faser ut palmeolje – men ikke før i 2030». 2018
- <https://www.regnskog.no/no/nyhet/eu-faser-ut-palmeolje-i-drivstoff-men-ikke-for-2030>
- Sandbag, «Europe's great coal collapse of 2019». 2019
- https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2019/07/2019-EU-Coal-Report-FIN_1.2.pdf
- Schreuder, J. H. «Downloading Cohesion? The Impact of the European Union on the Development of Regional Policies in Scandinavia. College of Europe». Brugge Campus. Department of political and governance studies. 2020
- Sonnichsen, N. «Nuclear power in Europe – Statistics and facts». 2020 <https://www.statista.com/topics/5211/nuclear-power-in-europe/>
- Skatteetaten. «Høringsnotat – endring av særavgiftsforskriften – elavgift ved utvinning av kryptovaluta». 2018
- <https://www.skatteetaten.no/contentassets/0deaa9754e4846b984bc4caa493f8fb0/horingsnotat.pdf>
- Statsministerens kontor. «Granavolden-plattformen». 2019
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#klima>
- Stefanski R. «Fossil fuel subsidies reach US\$87 billion in EU countries – and they're growing». 2019
- <https://theconversation.com/fossil-fuel-subsidies-reach-us-87-billion-in-eu-countries-and-theyre-growing-123733>
- Stefanski, R, «Dirty Little Secrets: Inferring Fossil-Fuel Subsidies from patterns in Emission Intensities». 2017, University of St. Andrews.
- https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/10412/Stefanski_EconDiscPap_1705.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Stokstad, E. «U.N. convention bans flame retardant». 2013 <https://www.sciencemag.org/news/2013/05/un-convention-bans-flame-retardant>
- Strand, J «Unconditional and conditional NDCs under the Paris Agreement: Interpretations and their relations to policy instruments». 2017
- https://www.cree.uio.no/publications/CREE_working_papers/pdf_2017/strand_carbon_pricing_cree_wp09_2017.pdf
- Thorsen, G. «EUs jernbanepakker har endret norsk jernbane». 2018.
- <https://www.lokmann.no/2018/02/01/eus-jernbanepakker-har-endret-norsk-jernbane/>
- Ursin, L. «Fornybardirektivet skader verdens skoger». 2018.
- <https://energiogklima.no/nyhet/fornybardirektivet-skader-verdens-skoger/>
- Utenriksdepartementet (a). «Norges konkurransepolitiske samarbeid med EU». 2018 <https://>

- www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/konkurranse1/id685970/
- Utenriksdepartementet (b). «Norges landbrukssamarbeid med EU». 2018
 - <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/landbruk/id686224/>
 - Utenriksdepartementet. «EUs klima-arbeid: Hva betyr det for Norge?» 2019
 - <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/aktuelt/aktuelt/nyheter/2019/klima/id2675437/>
 - Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. «Vår felles fremtid», 1987
 - https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007080601018?page=1
 - Voegelé, E. «Report: EU demand for wood pellets continues to grow». August 2019
 - <http://biomassmagazine.com/articles/16371/report-eu-demand-for-wood-pellets-continues-to-grow>
 - Walstad, C. «Utvidet handel med landbruksvarer». 2017
 - <https://www.europabevegelsen.no/handel-med-landbruksvarer/>
 - Wasserman, T. L. «The altruistic consumer isn't who you think it is». 2018
 - <https://www.warc.com/newsandopinion/opinion/the-altruistic-consumer-isnt-who-you-think-it-is/2660>
 - Wats, B. «The Dangers of Monoculture Farming». 2018
 - <https://www.challenge.org/knowledgeitems/the-dangers-of-monoculture-farming/>
 - Wiedswang, K. «Europaveien, EU, krisen og vi andre», Schibsted forlag, Oslo, 2012
 - Årseth, M. «Industrien bed om hjelp». 2020
 - <https://klassekampen.no/utgave/2020-06-25/industrien-bed-om-hjelp>

Alle referanser er hentet i løpet av tidsrommet 15.06.2020 – 01.08.2020

Vedlegg

Vedlegg 1 – Bioenergi bruker over 17 år på å ta igjen kull, og 49 år på å ta igjen gass dersom skogens rotasjonsperiode er 100 år.

Mengden CO₂ som samles opp igjen i nyplantet skog hvert år (t), som andel av opprinnelig utslipp ved brenning av bioenergi er gitt ved g(t). Cherubini et al (2011) estimerer at den årlige tilveksten av ny skog har tilnærmet de samme egenskapene som tetthetsfunksjonen til en normalfordelt parameter.

$$g(t) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(t-\mu)^2}{2\sigma^2}}, \quad \text{hvor } \mu = \frac{r}{2}, \quad \sigma = \frac{\mu}{2}$$

Fremstillingen innebærer at årlig CO₂-opptak foregår i størst omfang når skogen har nådd halvparten av rotasjonsperioden, dvs = r/2, hvor «r» er tiden skogen bruker på å nå fullt CO₂-lagringspotensiale. Standardavviket er for enkelhetsskyld satt lik en fjerdedel av rotasjonsperioden. Dersom det i periode t = 0 blir plantet en ny skog (der man hogget ned skogen man brukte som biomasse), vil den totale «ekstra» CO₂-bindingen i den nyplantede skogen i periode t være gitt ved:

$$G(t) = \int_{-\infty}^t \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(t-\mu)^2}{2\sigma^2}} dt$$

Ettersom G(t) → 1 når t → ∞ vil bioenergi på lang sikt være karbonnøytralt. Dersom man legger til grunn at den gjennomsnittlige rotasjonsperioden er 100 år vil man i år t ha bundet ny CO₂ (i % av klimagassene man slapp ut i forbrenningsøyeblikket) tilsvarende:

$$G(t) = \int_{-\infty}^t \frac{1}{25\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(t-50)^2}{1250}} dt$$

Norton et al (2019) anslår at utslippet (i forbrenningsøyeblikket) fra å utvinne en GJ fra bioenergi er 110 kg CO₂, mens det er 95 kg CO₂ pr GJ om man bruker kull. Gjennom å sette inn disse verdiene og løse likningen for antall år «t» kan man finne ut hvor mange år det vil ta før ekstra utslippet som følge av at bioenergi i utslippsøyeblikket er høyere enn for kull, blir nullet ut av den årlige ekstra CO₂-bindingen som nyplantet skog medfører.

$$\int_{-\infty}^t \frac{1}{25\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(t-50)^2}{1250}} dt = \frac{110 - 95}{110}$$

Løser man likningen med de oppgitte verdiene får man t = 17,5. Med en rotasjonsperiode på 100 år tar det 17,5 år før det har spart seg å bytte ut en kWh kull med en kWh bioenergi. Setter man derimot bioenergi opp mot for eksempel naturgass (56 kg CO₂ pr GJ) vil det ta 49 år før bioenergi kommer best ut i klimaregnskapet.

Vedlegg 2 – EUs utslipp delt på EUs verdiskapning er 2.43 ganger så høyt som i Norge

Norske utslipp i 2019: 50,3 millioner tonn CO₂

Norsk BNP: 434 200 millioner USD

EUs utslipp i 2019: 4483 millioner tonn CO₂

EU BNP: 15 913 000 millioner USD

$$\frac{\text{Utslipp pr USD i EU}}{\text{Utslipp pr USD i Norge}} = \frac{4483 / 15\,913\,000}{50,3 / 434\,200} = 2,43$$

EU slipper ut 2,43 ganger så mye CO₂ som Norge om man justerer for BNP-forskjeller.

Vedlegg 3 – Å importere 100 % av storfe-produktene vi konsumerer kan gi økte utslipp på mellom 300 og 700 tusen tonn CO₂-ekvivalenter.

Mellom 1 og 2 kilo CO₂-ekvivalenter slippes ut pr kg FPCM (melk) i det den forlater gården i et gjennomsnittlig europeisk land (FN, 2010, s 34).

Norge konsumerte i 2019 hele 354 880 547 liter melk (1 liter melk veier omtrent 1 kg) (Melk.no).

Skulle denne mengden blitt importert ville produksjonen (ekskludert transportutslipp) sluppet ut mellom 350 og 700 tusen tonn CO₂-ekvivalenter.

Rapporten ***EUs klimapolitikk og konsekvensene den har for Norge*** gir en innføring i hovedtrekkene i EUs klimapolitikk, og ser på hvordan Norge blir påvirket. Den tar for seg klimarelevante konsekvenser av et eventuelt norsk EU-medlemskap, og prøver å svare på hva som ville skjedd med norske og europeiske utslipp om vi sa opp EØS-avtalen. Rapporten gir i tillegg en vurdering av hva det innebærer at Norge har gått via EU for å forplikte seg til Parisavtalen. Overordnet vil rapporten prøve å gi et svar på følgende tre spørsmål:

1. Fører EU en ambisiøs klimapolitikk?
2. Er et norsk EU-medlemskap bra for klima?
3. Ville vi kuttet mer utslipp uten EØS-avtalen?

Svarene sier mye om viktige veivalg i innsatsen mot klimakrisen.



neitileu.no