



Universitetet
i Stavanger

FAKULTET FOR UTDANNINGSVITENSKAP OG HUMANIORA

MASTEROPPGAVE

Studieprogram:
Lektorutdanning for trinn 8-13

Vårsemesteret 2023

Åpen

Forfatter: Andreas Sannarnes Kvitvær

(signatur forfatter)

Veileder: Tyson Ashley Retz

Tittel på masteroppgaven: Norge og EUs miljøpolitiske tilpasning: En Historisk analyse av det Norske Kvotehandelsystemet i lys av den Miljøpolitiske Tilpasningen siden EØS-forhandlingene

Engelsk tittel: Norway and the EU's Environmental Policy Adaptation: A Historical Analysis of the Norwegian Emissions Trading System in Light of the Environmental Policy Adaptation since the EEA-negotiations

Emneord: Kvotehandelsystem, tilpasningsmekanisme, historiskinstitusjonalisme, miljøpolitisk historie, EØS-avtalen, miljøpolitisk tilpasning, EU, historie.

Antall ord: 32 496
+ vedlegg/annet: 3232

Stavanger, 13.05.23
dato/år

Forord

Arbeidet med å ferdigstille denne masteroppgaven har vært en salig kombinasjon av et voldsomt stress, men også en gledelig fornøyelse. Det har vært en verdig avslutning på mine 5 år som lektorstudent ved Universitet i Stavanger.

Jeg vil gjerne takke min veileder Tyson Ashley Retz for gode innspill og tilbakemeldinger. Mailen jeg sendte en novemberdag i 2022 vitnet om en student som hadde svært lav selvtillit når det gjaldt egen oppgave, her ble jeg møtt med svært konstruktive tilbakemeldinger som hjalp meg å få selvtillit i forhold til den oppgaven som nå er ferdigstilt.

Til slutt ønsker jeg også å rekke en stor takk til mine venner og familie som har støttet meg i perioder hvor stressnivået har vært rekordhøyt. Dere har gitt meg troen til å komme over de siste hindrene.

Årene som lektorstudent har vært svært givende, og jeg vil gjerne rette en takk til Universitetet i Stavanger som har gitt meg muligheten til å fullføre mastergraden min. Ressursene som har blitt tilbudt av universitetet har vært berikende og har spilt en viktig rolle i min personlige og faglige utvikling.

Andreas Sannarnes Kvitvær
Stavanger, mai 2023

Sammendrag

Denne masteroppgaven søker etter å undersøke endringer og kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning til EU. Analyser fra miljøpolitikken fra starten av EØS-forhandlingene forteller om hvordan norske myndigheter har blitt knyttet svært tett til det miljøpolitiske regelverket i EU. Analysen vil se denne tilpasningen i lys av et nyere miljøpolitisk virkemiddel, og dermed undersøke denne utviklingen fra et historisk perspektiv.

Oppgavens problemstilling er: Hvordan kan vi undersøke endringer eller kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, gjennom en analyse av norske myndigheters utforming av det norske kvotehandelssystemet?

For å kunne svare på problemstillingen har oppgaven brukt konsepter rundt historisk institusjonalisme som ønsker å anvende både den formelle og uformelle delen av institusjonsbegrepet. Gjennom tilpasningsmekanismene fra Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy, har det blitt belyst ulike måter norske myndigheter har tilpasset seg EUs miljøpolitikk i kvotehandelssystemet. Kildematerialet i oppgaven består av statlige dokumenter fra både Stortinget, Regjeringen og EU, i tidsperioden da dette systemet først ble omtalt på Stortinget til EUs kvotedirektiv (ETS) ble innlemmet i EØS-avtalen.

Analysen av det tilgjengelige kildematerialet i lys av den miljøpolitiske tilpasningen siden EØS-forhandlingene, viser at utviklingen av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU er preget av endringer og kontinuitet. Særlig viser analysen at norske myndigheter har en mer pragmatisk og proaktiv tilnærming, enn det de viste i den miljøpolitiske utformingen på 1990-tallet.

Denne oppgaven ønsker å undersøke utviklingen av den miljøpolitiske tilpasningen mellom norske myndigheter og EU, og ønsker å få rede på hvilke tilpasningsmekanismer som har blitt anvendt, og hvordan dette har endret seg siden EØS-forhandlingene.

Relevansen for en slik oppgave handler om at man blant annet kan få en dypere forståelse av den historiske utviklingen rundt det miljøpolitiske samarbeidet mellom norske myndigheter og EU.

Abstract

This Master's thesis examines changes and continuity in Norway's environmental policy adaptation to the EU since the EEA negotiations. It evaluates Norway's integration into the EU's environmental regulatory framework through the lens of a newer environmental policy tool, thus shedding light on its historical developments.

The research question is: "How can we examine changes or continuity in Norway's environmental policy adaptation towards the EU since the EEA negotiations through an analysis of the Norwegian government's development of the emissions trading system?"

To answer this, the thesis employs concepts of historical institutionalism, highlighting how Norway has adapted to the EU's environmental policy. Through the adaptation mechanisms from Dag Harald Claes and Bent Sofus Tranøy, the thesis has presented various ways in which Norwegian authorities have adapted to EU's emissions trading system. The study uses governmental documents from both the Norwegian government and the EU from the time the system was first discussed in the Storting until the EU's Emissions Trading Scheme directive was incorporated into the EEA Agreement in 2007.

The analysis of the available source material in light of the environmental policy adaptation since the EEA negotiations, shows that the development of environmental policy adaptation between Norway and the EU is characterized by changes and continuity. Notably, the analysis identifies that the Norwegian authorities have a more pragmatic and proactive approach than they demonstrated in the environmental policy formulation through the 1990s.

This assignment aims to examine the development of environmental policy adaptation between the Norwegian authorities and the EU, and seeks to understand which adaptation mechanisms have been used, and how this has changed since the EEA negotiations.

The relevance of such a task is that it can provide a deeper understanding of the historical development around the environmental cooperation between Norway and the EU.

Innhold

Forord	ii
Sammendrag	iii
Abstract	iv
Kapittel 1: Introduksjon	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Begrep	4
1.3 Disposisjon.....	5
1.4 Avgrensning og kilder	6
1.5 Forskningsstatus – historiografi	9
1.6 Teori og metode	12
1.6.1 Regelbasert tilpasning	14
1.6.2 Interessebasert tilpasning	15
1.6.3 Idebaset tilpasning	16
1.7 Sammendrag	17
Kapittel 2: Hvordan ble EU en «klimaunion»?	18
2.1 1957-1972.....	18
2.2: 1972-1987	21
2.3: 1987-1993	24
2.4: 1992-.....	27
2.5: Oppsummering.....	29
Kapittel 3: Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene	32
3.1 EØS-avtalen	32
3.1.1 Miljø og EØS-forhandlingene	34
3.2 Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU.....	35
3.2.1: Regelbasert tilpasning	35
3.2.2: Interessebasert tilpasning	39
3.2.3: Idebaset tilpasning	43
3.3: Oppsummering.....	46
Kapittel 4: Kvotedirektivet og den miljøpolitiske tilpasningen til EU.....	48
4.1 Regelbasert tilpasning	49
4.2 Interessebasert tilpasning	55
4.2.1 EU som hovedmålsetting da norske myndigheter utformet kvotehandelssystemet?	56
4.2.2 Passivering av norske myndigheter – forteller utarbeidelsen av kvotesystem om norske myndigheter som opererer passivt og avventende?	60
4.3 Idebaset tilpasning	66

Kapittel 5: Konklusjon	71
5.1 Oppgavens premiss	71
5.2 Konklusjon	73
5.3 Videre forskning	79
Litteraturliste	81

Bildeoversikt

Bilde 1: bildet hentet fra St.meld. nr. 54 (2000-2001) - s. 166.....	4
Bilde 2: hentet fra <i>Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt</i> - s. 136.....	38

Kapittel 1: Introduksjon

Da EØS-avtalen ble utformet på starten av 1990-tallet, var det ikke opplagt at samarbeidet mellom Norge og EU skulle ende med at store deler av EUs miljøregelverk skulle innlemmes i avtalen da den trådte i kraft i 1994. Nesten 30 år senere antas det at rundt 80% av det miljøpolitiske regelverket i Norge er basert på regelverket som er utformet i EU.¹ Parallelt med at det miljøpolitiske regelverket i EU har vokst, har også samarbeidet blitt enda tettere med flere og flere miljødirektiv, som har blitt erklært EØS-relevant og dermed har blitt innlemmet i avtalen.

Dette gjaldt blant annet EUs kvotehandelssystem som kom på bakgrunn av at utviklingen i miljøpolitikken nå rettet seg mot økonomiske virkemidler, og som i dag regnes som en av hjørnesteinene i EUs klimapolitikk. Norge hadde lenge planer om å etablere sitt eget system, men til slutt ble EUs system innlemmet i EØS-avtalen.² I dag regnes systemet som en av de viktigste tverrsektorielle instrumentene i klima- og miljøpolitikken mellom Norge og EØS, hvor hovedformålet er å redusere klimagassutslipp på en mer kostnadseffektiv måte.³

EU åpner i mange tilfeller opp for et stort handlingsrom, der medlemslandene kan føre en miljøpolitikk som i mange tilfeller kan gå lenger enn det unionen gjør. Til tross for dette viser særlig miljøpolitiske analyser fra 1990-tallet at Norge i stor grad tilpasser seg EUs miljøpolitikk og i mange tilfeller avstår fra å utvikle egne miljøpolitiske vedtak.⁴ Hvilken historie forteller etableringen av det norske kvotehandelssystemet oss om denne miljøpolitiske tilpasningen? Kan den fortelle oss en større historie om det miljøpolitiske forholdet mellom Norge og EU?

1.1 Tema og problemstilling

Denne masteroppgaven ønsker å analysere statlige dokumenter fra utformingen av det norske kvotehandelssystemet i perioden da dette først ble foreslått på Stortinget til Norge integrerte EUs kvotedirektiv i EØS-avtalen i 2007. Hovedproblemstillingen til denne masteroppgaven er: Hvordan kan vi undersøke endringer eller kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning

¹ Regjeringen, "EØS-avtalen om klima og miljø," (2021). <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/eos-avtalen-og-miljo1/id2339794/>.

² NOU 2012:2, *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, s. 564-67.

³ Malgorzata A Cyndecka, "EEA Law and the Climate Change. The Case of Norway," *Polish Rev. Int'l & Eur. L.* 9 (2020): s. 113.

⁴ Disse analysene vil jeg presentere nærmere i kapittel 3 som søker å forstå hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU tok til.

mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, gjennom en analyse av norske myndigheters utforming av det norske kvotehandelssystemet? Her vil jeg altså se norske myndigheters (Regjeringen og Stortingets) utforming av det norske kvotehandelssystem i lys av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, og utforske om vi finner kontinuitet eller endring i denne utviklingen. For å besvare denne problemstillingen har jeg brukt tre ulike forskningsspørsmål, for å avdekke dette:

1. Hvordan ble EU til en «klimaunion»?
2. Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene
3. Hvordan kan vi undersøke endringer eller kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, gjennom en analyse av norske myndigheters utforming av det norske kvotehandelssystemet?

Hvorfor skal vi bry oss om et tema som dette? Oppgaven kan være med på å forsterke kunnskapen om Norges relasjon til EU, og hvordan EØS-avtalen har vært med på å påvirke norsk politikk, inkludert miljøpolitikk. Å studere den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU kan være med å fremme en dypere forståelse over samspillet mellom nasjonale og overnasjonale institusjoner, i en tid hvor dette samspillet virker viktigere enn noen gang. Spørsmålet rundt et mulig EU-medlemskap har siden EØS-avtalens undertegnelse i 1993, vært gjenstand for kontinuerlig diskusjon og debatt. Selv om kapittel 3 vil gå nærmere inn på historien rundt et mulig EU-medlemskap, har Norge til sammen innsendt 4 søknader i perioden 1962-1992. Videre har det gjennom de siste 30 årene vært en rekke debatter rundt medlemskap. Denne oppgaven ble skrevet perioden 2022/2023 og krigen mellom Ukraina og Russland har bidratt til at debatten rundt et mulig EU-medlemskap fra et sikkerhetspolitisk perspektiv virket mer aktuelt. I forbindelse med utvalget som skulle se på erfaringene fra EØS-samarbeidet de siste 10 årene,⁵ var det også flere representanter som tok til orde for at utvalget også skulle inkludere fordelene og ulempene ved et mulig EU-samarbeid.⁶ I denne bredere konteksten av norsk EU-debatt, er miljøpolitikk et sentralt tema. Selv om sikkerhetspolitikk i den senere debatten kanskje har blitt brukt mest aktivt i argumentasjonen, har en styrket miljøpolitikk også vært brukt som et av de fremste stridsspørsmålene i debatten rundt EU-medlemskap. Miljøpolitikk er et av de feltene hvor EU har utviklet mest kompetanse. I oppgaven vil det derfor også være relevant

⁵ Regjeringen, Utvalg skal vurdere erfaringene med EØS-avtalen, (2022).

⁶ Stortingstidende, Referat fra møter i Stortinget Nr. 10-20. oktober: *Forslag fra Venstre*

å belyse den miljøpolitiske utviklingen i EU, for å gi et bilde på hvordan det miljøpolitiske samarbeidet mellom Norge og EU, og hvordan dette samarbeidet har utviklet seg siden EØS-forhandlingene.

Konsekvensene av miljøpolitikk er grenseoverskridende, derfor vil denne oppgaven kunne være med å gi søkelys på hvordan det grenseoverskridende miljøpolitisk samarbeidet mellom Norge og EU fungerer. Utformingen av miljøpolitikk har blitt et stadig mer komplekst samspill mellom nasjonale, europeiske og internasjonale forpliktelser. Denne oppgaven vil kaste et lys over utviklingen av dette spillet og hvordan Norge har søkt etter å finne en balanse mellom å påvirke, men også tilpasse seg EU. Den norske miljøpolitikken har siden EØS-forhandlingene blitt knyttet stadig tettere opp mot det miljøpolitiske regelverket som har vært rådende i EU. Det vil derfor være interessant å se på hvordan denne utviklingen har foregått, og om vi kan se en endring i denne tilknytningen siden EØS-forhandlingene.

Hvordan har denne utviklingen foregått? Kan vi se en endring i den miljøpolitiske tilpasningen siden 1990-tallet? Dette skal analyseres gjennom å se hvordan norske myndigheter, utarbeidet det norske kvotehandelsystemet og tilpasset seg til EU. Denne oppgaven vil altså se på utformingen av det norske kvotehandelsystemet i lys av den miljøpolitiske tilpasningen rundt EØS-avtalen. Norge var allerede tidlig på 1990-tallet svært interessert i en såkalt ovenfra-og-ned tilnærming, hvor kostnadseffektivitet var et nøkkelpunkt i miljøpolitikken. Det er gjerne en av grunnen til at Norge både var tidlig ute, men også spilte en sentral rolle i etableringen av et kvotehandelsystem, som også i dag er sentral i norsk miljøpolitikk.⁷

Diskusjonene og analysene som blir presentert i oppgaven, kan også være med å studere institusjonelle forhold fra et historisk perspektiv. Ved å se utformingen av det norske kvotesystemet i lys av den miljøpolitiske tilpasningen i etterkant av EØS-avtalen, kan man få en dypere forståelse i hvordan politikk og samarbeid har utviklet miljøforvaltningen i Norge. Videre vil den også bidra til få en dypere forståelse av den historiske utviklingen rundt miljøpolisk tilpasning mellom Norge og EU. Ved å undersøke politiske beslutninger som for eksempel utformingen av kvotesystemet i lys av en større historisk sammenheng, vil man kunne se etter mønstre og trender som har formet dette tette samarbeidet og tilpasningen mellom dem. Samtidig kan det også belyse hvordan det institusjonelle forholdet har påvirket

⁷ Erlend A. T. Hermansen and Göran Sundqvist, "Top-down or bottom-up? Norwegian climate mitigation policy as a contested hybrid of policy approaches," *Climatic Change* 171, no. 3 (2022/04/13 2022): s. 2, <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03309-y>, <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03309-y>.

beslutningsprosessene blant våre folkevalgte. Slik beslutninger tas sjeldent i et vakuum, og denne oppgaven ønsker å fremheve hvordan det institusjonelle forholdet til EU, spiller inn i måten norske myndigheter tar beslutninger på. En slik oppgave vil også kunne gi et innblikk i hvordan tidligere samhandlinger og tilpasninger har fungert. Kildematerialet mitt kan brukes til å få frem intensjonene som de norske myndighetene hadde i utformingen av det norske kvotesystemet, og dermed belyse forhold mellom Norge, EU og det institusjonelle forholdet mellom disse aktørene.

1.2 Begrep

Et begrep som kan være greit å ha definert før jeg presenterer rammen rundt resten av oppgaven, er det norske kvotehandelssystemet. Dette systemet for omsettelige kvoter er et såkalt økonomiske virkemiddel som har som hensikt «å påvirke aktørenes vurdering av hva det er økonomisk fordelaktig å foreta seg.»⁸ Økonomiske virkemidler i miljøpolitikken har som hensikt å redusere utslippene på en mer hensiktsmessig måte. En av grunnene til at Norge var svært tidlig ute i arbeidet med å etablere et kvotehandelssystem, kom på bakgrunn av Norges engasjement for økonomiske virkemidler i form av omsettelige kvoter.



Figur 8.1 Hovedelementene i et kvotesystem

Bilde 1: bildet hentet fra St.meld. nr. 54(2000-2001) - s. 166

Da Kyotoprotokollen ble vedtatt desember 1997, ble det introdusert tre såkalte fleksible mekanismer som mest sannsynlig var avgjørende for at protokollen trådte i kraft. En av disse mekanismene var kvotehandel. I dette systemet vil bedrifter innenfor enkelte industrier få tildelt en mengde kvoter av norske myndigheter. Bedriftene får kvoter ut ifra det de faktisk leverer av utslipp, som de enten kan bruke eller omsette. De bedriftene som over tid vil være i stand til å redusere sine utslipp til under sitt kvotenivå, har muligheten til å selge resterende kvoter til bedrifter som har utslipp over dette nivået. Kvotehandelssystemet vil derfor skape økonomiske incentiver til bedrifter for å redusere sine utslipp, og oppfordre til

⁸ NOU 1995:4, *Virkemidler i miljøpolitikken*, s. 8.

«omlegging av produksjonen eller rensing av utslipp, og handel med kvoter.»⁹ I første omgang vil reduksjonen ta plass i deler av bedriften der det er enklest og billigst. Siden den tildelte mengden med omsettelige kvoter vil avta over tid, vil også klimagassutslippene forhåpentligvis kunne avta over tid.¹⁰

Norge ble gjennom EØS-avtalen offisielt tilknyttet EUs Emission Trading System (EU ETS) da kvotedirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen den 26. oktober 2007. Norske bedrifter må derfor følge de samme reglene og kravene, og kan også handle fritt med bedrifter innen EU og EØS. Dette virkemiddelet står sterkt i norsk miljøpolitikk og:

*kvotesystemet dekker omtrent halvparten av de norske utslippene, i hovedsak fra industri og petroleumsvirksomhet. Deltakelsen i kvotesystemet representerte i mange år Norges viktigste og mest forpliktende klimasamarbeid med EU.*¹¹

1.3 Disposisjon

Jeg vil videre ta for meg hvordan oppgaven vil disponeres. Videre i kapittelet vil jeg foreta en avgrensning av min oppgave når det gjelder tidsperspektiv og tema. Under dette kapittelet vil jeg beskrive kildene som jeg baserer min analyse i oppgaven på. Deretter prøve å plassere mitt forskningsbidrag innenfor historien rundt den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU. Helt til slutt i oppgaven vil jeg greie ut om oppgavens teori og metode.

Kapittel 2 i oppgaven undersøker EUs utvikling til en klimaunion. Først tar oppgaven for seg den rolige starten fra Roma-traktaten i 1957 til vendepunktet i 1972. Deretter studeres perioden 1972-1987 med FNs miljøkonferanse og EUs miljøhandlingsprogram i fokus. Videre rettes det søkelys på årene 1986-1993 med Enhetsakten som etablerte miljøvern som juridisk forpliktelse. Til slutt analyseres Maastricht-traktaten som ble undertegnet i 1993 og EUs rolle i internasjonale klimaforhandlinger. Dette vil gi kontekst for Norges tilpasning til EUs regelverk i analysen av det norske kvotehandelssystemet.

I kapittel 3 presenteres den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU som jeg vil se kildemateriale i lys av. Her redegjør jeg kort for historien rundt EØS-forhandlingene og hvordan miljø etter hvert ble et fokusområde i avtalen. Deretter vil jeg redegjør for hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU har utviklet seg siden EØS-forhandlingene, hvor norske myndigheter gjennom tilpasningslinjen i 1988 avsto fra å utvikle

⁹ 2000:1, *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 88 (2000).

¹⁰ Jens P. Toldnæs, "Omsettbare kvoter," in *Store norske leksikon* (3. januar 2020). https://snl.no/omsettbare_kvoter.

¹¹ Lars H. Gulbrandsen and Erlend A. T. Hermansen, "Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk," *Internasjonal Politikk* 80, no. 1 (2022): s. 171, <https://doi.org/10.23865/intpol.v80.3674>, <https://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3674>.

miljøregler som avvek fra EUs regelverk. Hvordan denne tilpasningen har foregått vil jeg redegjør for ved å ta i bruk et teoretisk rammeverk som dreier seg rundt de regelbaserte, interessebaserte og idebaserte tilpasningsmekanismene. Disse tilpasningsmekanismene vil bli presentert i teoridelen senere i dette kapittelet. Hvordan Norge tilpasset seg EU gjennom de ulike tilpasningsformene fra EØS-forhandlingene, vil spille en viktig rolle for den videre analysen av oppgavens kildemateriale i kapittel 4.

I det fjerde og siste kapittelet vil oppgavens problemstilling besvares ved å se hvordan norske myndigheter har tilpasset seg EU, i lys av den miljøpolitiske tilpasningen som er presentert i kapittel 3. Her vil det altså bli presentert om vi finner noen kontinuitet eller endring i hvordan Norge tilpasser sin miljøpolitikk i EU, ved å ta i bruk kildematerialet som dreier seg rundt norske myndigheters utforming av kvotesystemet.

I det siste kapittelet vil oppgaven rundes av med en konklusjon, forslag til videre forskning og styrkene og svakhetene ved prosjektet.

1.4 Avgrensning og kilder

I oppgaven kommer det frem av min problemstilling hvilke aktører og dokumenter som oppgaven retter søkelys på. Oppgaven vil spisse seg inn mot perioden fra 1996 da omsettbare kvoter først blir nevnt av norske myndigheter, til slutten av 2007 da det ble besluttet at EUs kvotedirektiv skulle integreres inn i EØS-avtalen.¹² Mesteparten av kildene er hentet fra perioden mellom 1999 og 2005 da utformingen av kvotesystemet virkelig skjød fart blant norske myndigheter.

Kildematerialet som i hovedsak vil bli brukt i oppgaven er statlige dokumenter fra både EU og norske myndigheter. Når det gjelder kildene fra EU er dette i hovedsak «communication» eller uttalelser fra Europakommisjonen som dreier seg rundt kvotehandelssystemet og grønnboken fra 2003. Uttalelsene var med å etablere en forståelse for strategien og prosessene som tok plass i EU. Grønnboken fra 2003 analyserte ulike spørsmål rundt kvotehandelssystemet, og inneholdt også initiativer og forslag til hvordan et kvotedirektiv kunne se ut. Denne grønnboken er også viktig fordi den markerte at EU åpnet for å innlemme sitt eget kvotesystem i EØS-avtalen. Disse kildene har jeg fått tilgang til ved hjelp av <https://eur-lex.europa.eu/> som er en database som gir tilgang til flere statlige dokumenter fra EU.

¹² Europautvalget, Møte i EØS-utvalet mandag 24. september 2007 kl. 11.00.

Når det gjelder flertallet av kildemateriale som jeg har brukt i denne oppgaven stammer mesteparten fra Stortingets digitale arkiv. Ved hjelp av søkemotoren på <https://www.stortinget.no/no/sok/> har jeg fått tilgang til flere hundre kilder ved hjelp av å ta i bruk ulike søkeord. Eksempler på søkeord som har blitt benyttet er «kvotehandel», «kvotehandelsystem», «kvotedirektiv» og lignende. Til sammen har jeg benyttet meg av 39 kilder som var relevant for min oppgave. Kildematerialet i oppgaven består av ulike statlige dokumenttyper som stammer fra både Regjeringen og Stortinget. Ved å studere begge institusjonene kan man få en mer fullstendig analyse av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU, siden de samhandler i mange aspekter av norsk miljøpolitikk og begge institusjonene vil påvirkes av EU. Videre vil det redegjøres for de ulike type kilder fra norske myndigheter som er tatt i bruk i oppgaven. Første typen er stortingsproposisjoner som gir innsikt i Regjeringens intensjoner og prioriteringer ved utforming av kvotehandelsystemet. Deretter kommer stortingsmeldinger, som viser Regjeringens syn på et tema og bidrar til helhetsforståelse. Stortingsinnstillinger utarbeidet av fagkomiteer gir innsikt i beslutningsprosessen og detaljer rundt utformingen av kvotesystemet. EØS-notater, sammen med møter fra Europautvalget, gir informasjon om EØS-relevante politiske saker og forholdet mellom EU og Norge i miljøpolitikken. Europautvalget er for øvrig et rådgivende organ for Regjeringen råd i spørsmål om politiske saker rundt EØS-avtalen. Til slutt benyttes offentlige utredninger (NOU-er), som gir detaljerte analyser av politiske temaer. Utvalget er satt ned av Regjeringen og i min oppgave benyttes særlig *NOU 2000:1: Et kvotesystem for klimagasser* som et første steg i en lenger prosess mot å utvikle politiske vedtak på et bestemt område.¹³

Hvordan kan vi beskrive kildematerialet når det gjelder kildenes pålitelighet? Hvor pålitelige kildene er, er avhengig av hvordan de tas i bruk. Siden jeg i min oppgave skal søke etter hvordan norske myndigheter utformet kvotesystemet og hvordan de tilpasset seg EU, er det i mine øyner tilstrekkelig grunnlag for å si at vi kan utnytte det kildemateriale jeg har tatt i bruk som levninger. Historikeren Sivert Langholm skriver i boken *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse*, at levninger blir tatt i bruk når vi: «*slutter til den virkelighet som i den ene eller andre forstand er levningens opprinnelse*».¹⁴ Videre utdyper Langholm at vi ved å bruke kilder som levninger, vil betrakte kilden som et resultat av en tidligere holdning hos de som er opphavet til kilden. De offentlige, politiske dokumentene som jeg har tatt i bruk ved denne

¹³ For mer informasjon rundt de ulike typer kilder fra Regjeringen og Stortinget se: [Publikasjonene - stortinget.no](https://www.stortinget.no) og [Oversikt over dokumenttyper - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹⁴ Sivert Langholm, *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse* (xx#: Andresen & Butenschøn, 1997), s. 23. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010031803014.

oppgaven, vurderes av Langholm til å spille en stor rolle i å finne frem til blant annet uttrykte standpunkt og interessekonflikter. Bakgrunnen for dette resonnetet er ifølge historikeren at disse typer kilder tilfredsstiller krav som:

- 1) nærhet til sitt emne i tid, sted, vitne- og avhengighetsforhold
- 2) evne og vilje til å fortelle sannheten
- 3) indre eller ytre kontroll fra andre vitner.¹⁵

I tråd med Langholms fremstilling, vurderer jeg derfor kildemateriale jeg har brukt i oppgaven som pålitelig.

Til tross for at kildemateriale og de ulike typer dokument bringer med seg ulike perspektiv og supplerer hverandre på en hensiktsmessig måte, er det flere momenter som kunne gjort oppgaven enda rikere. Selv om kildemateriale allerede er rikt, er det allikevel flere typer kilder som kunne blitt inkludert som for eksempel kilder som tar for seg de mange samtale mellom Norge og EU, gjennom utformingen av kvotesystemet. Selv om EØS-notatene og møtene i Europautvalget er inkludert i oppgaven, er det likevel mulig at enkelte momenter er utelatt ettersom disse samtale gjerne ville fått med flere detaljer enn det EØS-notatene inneholder.

I tillegg kan en annen svakhet med begrensningene i kildematerialet være mangelen på interne diskusjoner blant miljødirektoratet og interesseorganisasjoner. Disse interne diskusjonene ble ofte gjengitt i de ulike dokumentene, men inkluderingen av flere interne diskusjoner i den norske miljøforvaltningen kunne gitt oppgaven verdifull innsikt. I tillegg til å kunne gi en mer helhetlig forståelse av de faktorene som påvirket utformingen av kvotehandelssystemet og dens forhold til EU. Siden problemstillingen i oppgaven søker etter å se på utviklingen av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, ble det bestemt at oppgaven skulle begrenses til å omfatte offentlige dokumenter og analyser fra norske myndigheters utarbeiding av det norske kvotehandelssystemet. Når jeg i kapittel 4 ønsker å redegjøre for videre forskning på dette feltet, er dette noen av momentene jeg ønsker å peke på.

Det er også verdt å merke seg at planene om et internasjonalt kvotehandelssystem i første omgang ble etablert i et internasjonalt forum i Kyoto. Derfor kan det på den ene siden virke merkelig å ta i bruk et internasjonalt miljøpolitisk virkemiddel for å fremme den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU, siden Norge i et slikt tilfelle gjerne ville søke andre arenaer enn EU. På den andre siden vil jeg hevde det kan være fruktbart av flere ulike grunner. Kyotoprotokollen la først og fremst grunnlaget for implementeringen av de

¹⁵ Langholm, *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse*, s. 27, 42.

såkalte fleksible mekanismene. Til syvende og sist var det opp til hvert enkelt land å implementere og utforme et kvotehandelssystem. I lys av dette var det interessant å se på hvordan norske myndigheter balanserte mellom EU og resten av verden. Dette har blant blitt belyst da jeg i kapittel 4 analyserte kildemateriale gjennom den interessebaserte tilpasningsmekanismen. Videre spilte EU også en betydelig rolle i å få på plass en avtale, hvor Norge kunne ta lærdom eller adoptere et av de mest velfungerende systemer som EU hadde etablert.¹⁶ Et slikt kildemateriale som oppgaven baserer seg på, har derfor kunnet bidra til å belyse den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU på en fruktbar måte.

1.5 Forskningsstatus – historiografi

Tematikken som fungerer som en rød tråd i min oppgave handler om norsk politikk og påvirkningen fra EU gjennom EØS-avtalen med særlig vektlegging på miljøpolitikk. Vi har å gjøre med integrasjon som ble omtalt av den tysk-amerikanske statsviteren Ernst Haas som definerer integrasjon som en prosess hvor:

*political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties expectations and political activities toward a new centre, whose institutions process or demand jurisdiction over the pre-existing national states.*¹⁷

Med andre ord kan vi si at integrasjon viser seg frem i: «*prosessen der suverenitet overføres fra nasjonale myndigheter til felleskapsorganer,*»¹⁸ noe som vi skal se har påvirket flere politiske områder i Norge, inkludert miljøpolitikk.

Presentasjonen av kildemateriale i oppgaven har allerede lagt noen begrensninger når det gjelder analyseobjektene og nivået på dette. Siden oppgaven ønsker å forstå miljøpolitikken fra et institusjonelt perspektiv er et av de sentrale spørsmål hvilken rolle norske myndigheter, nærmere bestemt Stortinget og Regjeringen, har hatt i utformingen av norsk miljøpolitikk. Var utformingen av det norske kvotesystemet et resultat av linjen som ble tatt i å tilpasse seg store deler av EUs miljøpolitikk rundt EØS-avtalen, eller ser vi norske myndigheter i en mer uavhengig rolle? I oppgaven ønsker jeg å studere nærmere hvordan EU har påvirket miljøpolitikken blant norske myndigheter siden EØS-forhandlingene, gjennom å se dette i lys utarbeidelsen av det norske kvotesystemet.

¹⁶ Sebastian Oberthür and Claire R. Kelly, "EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges," *The International Spectator* 43, no. 3 (2008/09/01 2008): s. 36, <https://doi.org/10.1080/03932720802280594>, <https://doi.org/10.1080/03932720802280594>.

¹⁷ Antje Wiener, Tanja A. Börzel, and Thomas Risse, *European integration theory*, Third edition. ed. (Oxford: Oxford University Press, 2019), s. 3.

¹⁸ Tor Egil Førland, *Europeisk integrasjon*, ed. Dag Harald Claes (Ad notam Gyldendal, 1998), s. 13. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008082100027.

Hvordan har Norge tilpasset seg eller ikke tilpasset seg EU? Når det gjelder litteraturen om EUs påvirkning på norsk politikk, er det en rekke akademiske bøker, rapporter og artikler som har vært relevante for emnet mitt. I oppgaven har jeg stort sett tatt i bruk litteratur som har rettet søkelys på hvordan EU har påvirket den miljøpolitiske beslutningsprosessen i Norge. Boken *Utenfor, annerledes og suveren?* av Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy, beskriver hvordan EØS-avtalen har påvirket ulike deler av norsk politikk og hvordan tilpasningsprosessen har funnet sted. I innledningskapittelet av denne boken presenterer forfatterne noe av det teoretiske rammeverket som jeg har benyttet i analysen av kildematerialet, og dette vil jeg komme tilbake til når jeg senere i kapittelet gjør rede for det teoretiske rammeverket i oppgaven.

I denne boken finner vi en artikkel fra nåværende avdelingsdirektør i klima og miljødepartementet Agnethe Dahl, som har bidratt med en rekke forskningsartikler som jeg i denne oppgaven er i stadig dialog med. Hun skrev på 1990-tallet en rekke artikler om det miljøpolitiske samarbeidet mellom Norge og EU. En av artiklene, som befinner seg i boken til Claes og Tranøy, heter *Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt*, er mye brukt i oppgaven. Dahl har også skrevet boken *EU eller EØS – to sider av samme sak for norsk miljøpolitikk?*, som oppsummerer den mer omfattende forskningsartikkelen *EFs og Norges miljølovgivning: likheter og forskjeller*. Her gir Dahl en omfattende redegjørelse av hvilke konsekvenser EUs miljøpolitikk har hatt for norsk miljøpolitikk etter 1988, og slår: «*sprekker i myten om Norge som et miljøpolitisk foregangsland*».¹⁹

Sammen med forskningsrapporten, *Norge, EU og miljøpolitikken* og andre verk, diskuteres det hvordan miljøpolitiske vedtak ble implementert i EØS-avtalen. Rapporten gjør rede for hvordan dette førte til en stadig større konvergens mellom Norge og EU i spørsmålet rundt miljøbestemmelser. Disse artiklene fokuserer hovedsakelig på den miljøpolitiske tilpasningen, som oppsto som følge av miljøbestemmelser som ble integrert i EØS-avtalen og utover 1990-tallet. Det har imidlertid vært færre studier som har tatt nyere miljøvedtak og plassert disse i en større historisk sammenheng. Selv om utformingen av det norske kvotesystemet begynte allerede mot slutten av 90-tallet, ble mesteparten av avgjørelsene og debattene tatt utover 2000-tallet. Denne oppgaven vil også være et bidrag inn i den eksisterende forskningen, samtidig som den også vil kunne bidra til å gi innsikt i hvordan nyere miljøvedtak, kan bidra til å belyse et skifte i måten Norge tilpasser seg EUs miljøpolitikk. Med andre ord kan disse nyere miljøvedtakene brukes til å kaste lys over den

¹⁹ Agnethe Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," in *Utenfor, annerledes og suveren?: Norge under EØS-avtalen*, ed. Dag Harald Claes and Bent Sofus Tranøy (Bergen: Fagbokforl., 1999), s. 127.

miljøpolitiske tilpasningen som fant sted ved EØS-avtalen, og om dette representerer et brudd eller kontinuitet i utviklingen.

Siden kvotehandelssystemet har vært fremtredende i norsk miljøpolitikk siden slutten av 90-tallet, er det naturlig at også dette miljøpolitiske vedtaket har vært utsatt for forskning som jeg vil presentere videre. Mye av forskningen rundt kvotehandelssystemet er fra nyere tid, og dreier seg rundt miljøforskning som for eksempel artikkelen *Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk*. Her analyserer forskerne Lars Gulbrandsen og Erlend Andre Tveiten Hermansen «*hvordan og hvorfor Norge har koblet klimapolitikken opp mot EU og hvilket handlingsrom samarbeidet med EU gir norske myndigheter.*»²⁰ Denne artikkelen bringer opp flere moment når det gjelder Norges tilknytning til EUs klimaregelverk, gjennom å belyse både de politiske og økonomiske aspektene ved samarbeidet, hvordan dette påvirker norsk miljøpolitikk og Norges nasjonale mål. For å belyse dette tar forfatterne i bruk et fåtalls statlige dokumenter fra nyere tid, samt litterære verk som har analysert kvotesystemet. Dette er artikler som ellers har vært sentrale for å støtte opp argumentene mine i analysene rundt kildemateriale.

Den forskningsartikkelen som jeg gjerne har vært mest i dialog med i denne oppgaven, og som har vært et viktig bidrag i å underbygge de påstandene som jeg presenterer i analysen av kildematerialet mitt, er forskningsartikkelen *Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower*. I denne artikkelen tar forskerne Ingvild Andreassen Sæverud og Jørgen Wettestad ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI) i bruk noe av det samme teoretiske rammeverket som jeg har benyttet i oppgaven. Dette bruker de for å argumentere for at hovedårsaken i den slående konvergensen mellom Norge og EUs kvotesystem, handler om den interessebaserte tilpasningen som gjorde at dette til slutt ble det mest sannsynlige valget.²¹ Sæverud og Wettestad bruker et rikt kildemateriale i sin analyse av kvotedirektivet, deriblant en rekke avisartikler, dokumenter fra både norske myndigheter og EU, samt intervjuer med tidligere ikke-statlige og statlige representanter. Artikkelen har, som vi skal se i de videre kapitlene, vært svært sentral for å støtte opp rundt mine argumentasjoner i oppgaven.

Denne masteroppgaven ønsker å bidra inn i diskusjonene rundt den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU, særlig fra et historisk perspektiv. Forhåpentligvis vil jeg gjennom den problemstillingen jeg skal undersøke, se et nyere miljøpolitisk vedtak i lys av

²⁰ Gulbrandsen and Hermansen, "Ever Closer Union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk," s. 1.

²¹ Ingvild A Sæverud and Jørgen Wettestad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 6, no. 1 (2006/03/01 2006), <https://doi.org/10.1007/s10784-005-5095-6>, <https://doi.org/10.1007/s10784-005-5095-6>.

den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge i og rundt EØS-avtalen. Videre vil jeg også se utformingen av det norske kvotesystemet og dens tilpasning til EU, ut ifra et større historisk perspektiv enn det som tidligere artikler om kvotehandelssystemet har gjort til nå. Oppgaven kan være med å bidra til å forstå hvordan ulike tilpasningsmekanismer som regelbasert-, interessebasert- og idebasert tilpasning har blitt anvendt av norske myndigheter over tid, og være med å belyse hvordan dette samarbeidet har endret seg fra EØS-avtalens opprinnelse. Oppgaven vil gå i dybden på hvordan norske myndigheter utarbeidet det norske kvotehandelssystemet, og hvordan Norge har blitt påvirket av EU i dette arbeidet. Dette vil kunne bidra til å få en dypere forståelse rundt påvirkningen som EØS-avtalen har hatt på beslutningsprosesser rundt miljøpolitiske vedtak.

1.6 Teori og metode

Et sentralt spørsmål som er relevant i forhold til min oppgave, handler om hvorvidt vi kan identifisere institusjoner som en aktør i miljøpolitikken. I *Rediscover Institutions: The Organizational Basis of Politics*, skriver forfatterne om hvordan institusjoner selv kan behandles som aktører, men Hva er egentlig en institusjon?²²

Institusjoner har over lang tid vært gjenstand for forskning i samfunnsvitenskapen, men også fra et historisk perspektiv for å forstå rollene de har i politiske og sosiale endringer. Institusjonalismen legger ofte vekt på rollen institusjoner spiller i å strukturere atferd, og innenfor denne teorien finner vi to ulike retninger. Mens flere forskere vektlegger den formelle delen av institusjoner, særlig rundt regelverket innad i en institusjon, legger andre større vekt på den uformelle delen. Det er bred enighet blant institusjonalister at institusjoner vil strukturere atferd, men de differensierer ofte i forståelsen de har av ulike aktører i det deres atferd blir strukturert.

De rasjonelle institusjonalistene opererer med en tanke om at aktører ønsker å fremstå som strategiske gjennom å maksimere sin egen gevinst, og vil derfor ta et rasjonelt valg rundt valgene de står ovenfor. Et eksempel på en som hører til denne retningen er statsviteren Jack Knight som definerer institusjoner først og fremst ut ifra et sett med regler:

*“First, an institution is a set of rules that structure social interactions in particular ways. Second, for a set of rules to be an institution, knowledge of these rules must be shared by the members of the relevant community or society.”*²³

²² James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (Riverside: Free Press, 1989), s. 17.

²³ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Political Economy of Institutions and Decisions, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), s. 2-3. <https://www.cambridge.org/core/books/institutions-and-social-conflict/D791E74601A533820A557C4D415FB4E2>.

Denne retningen innenfor institusjonalismen vektlegger hvordan disse lovene og reglene vil avgrense handlingsrommet som aktører står innenfor.

Flere forskere innenfor institusjonalismen stiller seg spørrende til om mennesker eller aktører er egeninteresserte eller i det hele tatt så rasjonelle som denne retningen innenfor institusjonalismen presenterer. Som vi skal se befinner statsviterne James G. March og Johan P. Olsen seg innenfor en slik kategori. De presenterer en såkalt hensiktsmessighetslogikk, som jeg vil komme mer tilbake til senere i teoridelen, hvor de viktige institusjonene i større grad er styrt av sosiale normer og de mer uformelle reglene. March og Olsen presenterer definisjon hvor de legger vekt på at institusjoner er:

*collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what the obligation of that role in that situation is.*²⁴

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en retning som heter historisk institusjonalisme som er en retning som beveger seg i midten av disse tilnærmingene. Her tas den formelle og uformelle delen av institusjonsbegrepet med i beregningen. Peter Hall og Rosemary Taylor definerer institusjoner innenfor denne retningen som:

*the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy.*²⁵

Denne retningen tar altså hensyn til at mennesker (eller aktører) er: «*both norm-abiding rule followers and self-interested rational actors.*»²⁶ Relevansen av institusjonsbegrepet i denne studien ligger i dets evne til å tilby et analytisk rammeverk, for å undersøke og forklare utviklingen av miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-avtalen. Ved å anvende historisk institusjonalisme, som anerkjenner både formelle og uformelle aspekter ved institusjoner, kan studien gi et mer nyansert perspektiv på faktorer som kan ha påvirket utformingen av det norske kvotehandelssystemet og dets tilpasning til EU. Dette teoretiske rammeverket gir en mulighet til å analysere hvordan både formelle og uformelle praksiser, har påvirket beslutningsprosesser og institusjonelle endringer i norsk miljøpolitikk. Videre vil det også kunne fungere som et verktøy for å vurdere hvordan tidligere miljøpolitiske beslutninger

²⁴ March and Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, s. 160.

²⁵ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44, no. 5 (1996): s. 938, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

²⁶ Sven Steinmo, "Historical institutionalism," in *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, ed. Donatella Della Porta and Michael Keating (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), s. 126.

og institusjonelle strukturer, har formet og påvirket utviklingen av det norske kvotehandelssystemet.

Sammenfattet vil historisk institusjonalisme forhåpentligvis bidra til en mer helhetlig forståelse over forklaringene bak de ulike beslutningsprosessene. Dette gjøres ved å inkludere både de formelle og uformelle institusjonelle aspektene i analysen. Videre vil det redegjøres for de ulike tilpasningsmekanismer fra Claes og Tranøys som belyser de ulike måtene norske myndigheter har tilpasset seg EUs miljøpolitikk.

1.6.1 Regelbasert tilpasning

Den første formen for tilpasningen som brukes av Claes og Tranøy er regelbasert tilpasning. Denne tilpasningsformen vektlegger, som også navnet indikerer, blant annet hvordan regler i en institusjon er med å begrense, men også begrunne en aktørs handling.²⁷ Med regler menes i denne sammenhengen:

*Routines, procedures, conventions, role's strategies organisational forms, and technologies around which political activity is constructed. we also mean the beliefs, paradigm, codes, cultures, and knowledges that surround, support, elaborate, and contradict those rules and routines.*²⁸

Denne definisjonen av March and Olsen nevner her regler sammen med rutiner. Regler bidrar til et rammeverk som en kan forstå og tolke handlingene til aktører gjennom. Videre vil regler også vektlegge hvordan institusjoner setter rammer for hvilke beslutninger en politisk aktør kan ta innenfor dette rammeverket. Rutiner vil være repeterende atferdsmønstre, som vil kunne spille en rolle i å koordinere atferden til ulike aktører i en komplisert verden, gjennom koder og mønstre som de allerede kjenner til. Olsen skriver i forskningsartikkelen

Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay om rutiner:

*In routine situations rule-based action may reflect in an almost mechanical way prescriptions embedded in constitutions, laws, institution-specific rules, or professional norms.*²⁹

I forhold til denne tilpasningsmekanismen er regelbegrepet bare det første trinnet i å forstå hvordan regler vil påvirke atferd. Selv om mye av atferden til aktører vil være styrt av regler, finnes det i mange tilfeller situasjoner som oppstår der reglene ikke er helt klare.

Denne type handling går under den såkalte «logic of appropriateness» eller det jeg videre

²⁷ Dag H. Claes and Bent S. Tranøy, "Norsk politikk og påvirkning fra EU - hvor mye og hvordan?," in *Utenfor, annerledes og suveren?: Norge under EØS-avtalen*, ed. Dag Harald Claes and Bent Sofus Tranøy (Bergen: Fagbokforlaget, 1999), s. 7.

²⁸ March and Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, s. 22.

²⁹ Johan P. Olsen, "Understanding Institutions and Logic of appropriateness: Introductory Essay," *Centre for European Studies* No. 13 (2007): s. 6, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07_13.pdf.

definerer som hensiktsmessighetslogikken. Denne teorien stammer fra antakelsen om at institusjoner ikke bare har innflytelse på beslutninger som ulike aktører tar, men som også vil spille en rolle i å forme hvilke alternativer som vil være riktige i en gitt situasjon. March og Olsen skriver: «*What is appropriate for a particular person in a particular situation is defined by political and social institutions and transmitted through socialization.*»³⁰ Vi ser dermed at i tråd med denne logikken at aktører ofte vil ta avgjørelser, ikke bare etter hva som er deres egne målsettinger, men det som er deres egen oppfatning av hva som er akseptabel atferd innenfor deres egen sosiale kontekst.

Som vi skal se i kapittel 3, har denne tilpasningsmekanismen vist seg å være den dominerende formen for miljøpolitisk tilpasning i EØS-avtalen. Her handler det i hovedsak om de juridiske forpliktelsene som Norge har påtatt seg i avtalen. Norge har integrert en rekke direktiver, og siden avtalen dreier seg rundt rettsregler som er knyttet til det indre markedet, har konsekvensene av å bli med i EØS-avtalen gjort at EU har lagt store føringer for Norges regelverk.³¹ Dette gjaldt i høyeste grad også i utformingen av kvotesystemet.

1.6.2 Interessebasert tilpasning

Interessebasert tilpasning tar utgangspunkt i hvordan aktører tar rasjonelle handlinger innenfor institusjoner. Det vil si at aktørenes responser og handlinger i forhold til en institusjon, er avhengig av at de evner å oppnå best mulig resultat innenfor de institusjonelle rammene som vil begrense en aktør. Denne tilpasningsformen er i denne sammenheng relevant i forhold til hvordan endringene i miljøpolitikken nå i større grad, påvirket Norges lovgivning direkte og indirekte. EU som institusjon ville som følge av EØS-avtalen påvirke Norges endringer av incentiver på statsnivå, samt påvirke den politiske makten og gjennomslagskraften som nå i større grad ble formet av EU. De aktørene som har størst makt vil i de aller fleste tilfeller få det som de vil, og dette er høyst relevant i denne sammenheng hvor asymmetrien mellom Norge og EU uten tvil er til stede.³²

I sammenhenger hvor forskjellene mellom aktører i fordelingen av ressurser og makt er jevn, vil ideene, overbevisninger og verdier til aktørene ha en større innvirkning på en aktørs atferd og beslutningstaking. Idemessige faktorer vil med andre ord spille en vesentlig rolle i formingen av en aktørs handlinger der forskjellene er liten. Disse faktorene vil derimot ha en mindre innflytelse på en aktørs atferd og beslutningstaking, hvis forskjellene mellom

³⁰ March and Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, s. 23.

³¹ Claes and Tranøy, "Norsk politikk og påvirkning fra EU - hvor mye og hvordan?," s. 8.

³² Claes and Tranøy, "Norsk politikk og påvirkning fra EU - hvor mye og hvordan?," s. 8.

aktørene i fordeling av ressurser og makt er større. I slike tilfeller vil det være lettere å pålegge sine verdier og ideer siden de mindre aktørenes rasjonalitet er begrenset. Årsaken til dette kan ligge i at de institusjonelle reglene ikke er klare, på grunn av at institusjoner ofte opererer med manglende informasjon, og man derfor handler ut ifra hva som er sosialt akseptabelt innenfor institusjonen.³³

«*There is a tendency for large, powerful actors to be able to specify their environments, thus forcing other actors to adapt to them.*»³⁴ skriver March og Olsen. Store aktører vil med andre ord ha en større evne til å kontrollere sine omgivelser, og påvirke andre aktørers handlinger innenfor institusjoner. De mindre aktørene må dermed reagere på denne dynamikken ved å enten tilpasse eller utfordre. Til tross for at Nei-siden i EU-debatten argumenterte for at Norge kunne utfordre EU i en mer ambisiøs retning, som et foregangsland innenfor klima, skal blant annet kapittel 3 vise tydelige tendenser til at det norske handlingsrommet ble kraftig redusert av EØS-avtalen, og det ble dermed innledet en større tilpasningsfase innenfor norsk miljøpolitikk.

1.6.3 Idebasert tilpasning

Idebasert tilpasning handler om hvordan aktører tar beslutninger som påvirkes av deres overbevisninger, verdier og forståelse av verden rundt dem. Disse faktorene virker innenfor en kognitiv modell, som referer til strukturene som individer tar i bruk for å skape forståelse og til slutt ta beslutninger. Modellene kan påvirkes av faktorer som kompetanse, erfaringer og sosiale normer. I en institusjonell sammenheng, vil en idebasert tilpasning ha en betydning, fordi det muliggjør studie av hvordan ideer og læring påvirker aktørenes valg. Aktører kan ved forskjellige tidspunkt legge vekt på de samme problemene og løsningene som er knyttet til samme sak, og derfor ha både ulike perspektiv og forståelse av samme problem.

Den idebaserte tilpasningen, som også veldig ofte blir kalt læringsbasert tilpasningen, handler om hvordan man ser på hvilke institusjoner som faktisk skal spille en viktig rolle i en aktørs innflytelse. Dette illustrerer en av styrkene med å analysere en aktørs tilpasning innenfor dette rammeverket, fordi vi kan utforske hvordan aktørers endringer i verdi og tro vil påvirke deres atferd. I tillegg til å gi innsikt i hvordan endringer i omstendigheter vil være med å påvirke aktørers atferd, og beslutningstaking under endrede omstendigheter. Innenfor et slikt rammeverk vil det være naturlig at små aktører vil tilegne seg mye av de populære

³³ Geoffrey. Garrett and Barry R. Weingast, "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC Internal Market," in *The Role of Ideas in Foreign Policy*, ed. Judith. Goldstein and Robert. Keohane (Ithaca: Cornell University Press, 1993), s. 186.

³⁴ March and Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, s. 47.

ideene, og tankemønstrene til de rådende aktørene innenfor en institusjon.³⁵ Dette kan være begrunnet med aktørenes tendens til å tilpasse seg større og mektigere aktører, men også fordi det innenfor disse institusjonene sitter aktører med mer erfaring og ikke minst kompetanse. Dette rammeverket kan derfor peke på hvordan et lite land som Norge har hatt godt av å tilegne seg kunnskapen og erfaringen som EU besitter. En slik tilpasningsform kan derfor gi oss et overblikk i hvordan Norges stadig europeiserte miljøpolitikk, er et resultat av denne tilpasningsformen.

1.7 Sammendrag

Ved hjelp av det teoretiske rammeverket rundt historisk institusjonalisme og de ulike tilpasningsmekanismene, vil jeg altså analysere hvordan norske myndigheters utforming av kvotesystemet, kan ses i lys av en bredere historie rundt den miljøpolitiske tilpasningen mellom EU og Norge siden EØS-avtalen. Oppgaven ønsker å besvare problemstillingen: Hvordan kan vi undersøke endringer eller kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, gjennom en analyse av norske myndigheters utforming av det norske kvotehandelssystemet? Analysene av dette vil kunne bli brukt til å si noe om utviklingen av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene.

³⁵ Peter. A. Hall, "The Role of Interest, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Countries," in *Comparative politics: Rationality, Culture and Structure*, ed. Mark I.. Lichbach and Alan S. Zuckermann (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), s. 47.

Kapittel 2: Hvordan ble EU en «klimaunion»?

For å få en forståelse over hvordan Norges miljøpolitiske tilpasning til EU har oppstått, er det en forutsetning å være klar over den miljøpolitiske utviklingen som har foregått i EU siden Romtraktatens opprinnelse i 1957. Ved å redegjøre for denne utviklingen, kan vi bedre forstå hvorfor og hvordan Norge tilpasset seg dette miljøpolitiske regelverket til EU ved EØS-forhandlingene. Parallelt med at EU har utviklet sin økonomiske og politiske integrasjon har, også miljøpolitikken vokst seg til å bli et av de områdene hvor EU har størst kompetanse, i tillegg til å ha blitt en av de globale lederne på feltet. Ved å se den institusjonelle utviklingen av EU når det gjelder miljøpolitikk, kan vi få en ytterligere forståelse for hvordan det institusjonelle forholdet mellom Norge og EU har endret seg.

Dette kapittelet vil belyse en institusjon som vi kan analysere gjennom det teoretiske rammeverket som jeg har presentert i teorikapittelet. Til tross for at miljøpolitikk ikke ble nevnt som et stort fokusområde i den første perioden mellom 1957-1972, ble det til slutt et av de førende politiske områdene i EU. Hvordan har EU klart å utvikle en klimaunion og skapt en institusjon som har evnet å tilpasse seg miljøpolitikken sine diffuse natur (som vi skal se at den var i startperioden), til i dag hvor den er blitt en ledende miljøpolitisk aktør?

2.1 1957-1972

25. mars 1957 ble Romtraktaten undertegnet av de samme 6 medlemslandene: Belgia, Tyskland, Frankrike, Italia, Luxembourg og Nederland. De samme landene hadde vært en del av det Europeiske kull og stålfellesskap fra 1951.³⁶ Mens fred og forsoning tidligere virket å være prioriteringen i dette fellesskapet, var ønsket nå å etablere et fellesskap som fremmet utvikling med et felles marked som sitt hovedformål. Denne prioriteringen satte sitt spor i den miljøpolitiske utvikling i fellesskapet. Frem til starten av 70-tallet ble det med få unntak gjennomført miljøpolitiske vedtak for å harmonisere lovene i de ulike medlemsstatene, samt hindre urettferdige konkurransefortrinn gjennom å fjerne tollbarrierer.³⁷ Faktisk nevner ikke Romtraktaten noe eksplisitt rundt miljøpolitikk. Hvorfor er dette da regnet som starten på

³⁶ Pascal Fontaine, *A new idea for Europe: The Schuman declaration 1950-2000* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000), s. 16.

³⁷ John McCormick, *Environmental policy in the European Union* The European Union series, (New York, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: New York: Palgrave, 2001), s. 41-68.

den miljøpolitiske utviklingen i EU og som har ført til at flere forskere har omtalt EU som den globale lederen på feltet?³⁸

Romatraktaten, som regnes som startpunktet for EUs klimaunion, dekket ikke tydelig miljøpolitikk. Forfatterne Henrik Selin og Stacy VanDeveer beskriver EUs miljøpolitiske start som beskjedne i artikkelen *Broader, deeper and greener*, men legger vekt på særlig to traktatartikler som la et rettslig grunnlag for miljøtiltak. Den ene var knyttet til bedring av levestandard og den andre til etablering av det indre markedet. Disse to tiltakene kan vi se på som konstruerte fokuspunkter i utviklingen av et felles marked, som førte til at de fleste fikk en høynet levestandard som følge av en større harmonisering av miljøpolitikk.³⁹

Artikkel 2 i Romatraktaten understreket ikke bare viktigheten av å forbedre levestandarden i de 6 medlemslandene, men den understreket også målet om å trekke inn sosiale forhold under fellesskapets mandat. Selv om forskere mener utviklingen av et sosialt Europa fra Romatraktatens opprinnelse i 1957 gikk tregt, og at ansvarsområde i stor grad hadde blitt lagt på hvert enkelt medlemsland,⁴⁰ er det liten tvil om at artikkel 2 la til rette for at miljøpolitikk kunne bli tilknyttet til fellesskapets generelle funksjon.

Det andre tiltaket dreide seg om skapelsen av det indre markedet, som var en av de viktigste enhetene for å øke den europeiske integrasjonen. Da Romatraktaten ble signert 25 mars 1957 og samtidig opprettet Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC), var det fortsatt mye som sto igjen i utviklingen av det indre markedet. Historikeren Martin Dedman skrev at: «*The Treaty of Rome actually left virtually everything to be done. It did not automatically deliver a common market but relied on governments to reach agreement later.*»⁴¹ Jobben med å utvikle et felles marked for de 6 medlemslandene gjensto, og målet var å sette det indre markedet i full drift fra 31. desember 1969. Som vi skal se på videre i kapittelet resulterte dette arbeidet ikke bare i opprettelsen av et felles marked, men også en begynnende miljøpolitikk, som i løpet av 30 år skulle ta store steg.

Det tilgjengelige kildemateriale som jeg har tatt i bruk i oppgaven er med å belyse hvor sentralt det indre markedet var for utformingen av miljøpolitikken mellom Norge og EU.

³⁸ Anthony R. Zito, "The European Union as an environmental leader in a global environment," *Globalizations* 2, no. 3 (2005/12/01 2005): Nevner EU som den globale lederen på det miljøpolitiske feltet. , <https://doi.org/10.1080/14747730500377156>.

³⁹ Henrik Selin and Stacy D VanDeveer, "Broader, deeper and greener: European Union environmental politics, policies, and outcomes," *Annual review of environment and resources* 40, no. 1 (2015).

⁴⁰ Jacek Kubera and Tomasz Morozowski, *A 'Social Turn' in the European Union?: New trends and ideas about social convergence in Europe*, Europa Perspectives on the EU Single Market, (Taylor and Francis, 2020), s. 5-6.

⁴¹ Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-1995 : A History of European Integration* (London, UNITED STATES: Taylor & Francis Group, 1996), s. 94. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uisbib/detail.action?docID=165013>.

Det var særlig av hensyn til det indre marked at EU innførte felles regler for nasjonal tildeling av klimagasskvoter, da kvotedirektivet ble vedtatt oktober 2003. Når regjeringen la frem lovforslaget om kvotehandelen med klimagasser, var svært mange av enkeltelementene i det norske systemet harmonisert med systemet som EU etablerte.⁴² Gjennom EØS-avtalen var det sentralt at Norge måtte harmonisere enkelte av sine miljølover for å harmonisere med EUs standarder. Videre skal vi se at ønske om å bevare det indre markedets funksjon, la begrensninger på hvordan Norge måtte utarbeide sitt kvotesystem. Dette kom frem i den offentlige utredningen fra 2000 hvor kvoteutvalget la frem hvordan utformingen av det norske kvotesystemet måtte etableres, slik at det ikke ville gå utover prinsippet om like konkurransevilkår. Dette var sentralt for å opprettholde det indre markedets funksjon i EU.⁴³

EUs miljøpolitikk oppsto som sagt ikke som et mål i seg selv. Det betyr derimot at det ikke ble uttrykt bekymring ovenfor de miljømessige konsekvensene av fri handel mellom de 6 medlemslandene i EØF. Alle politiske beslutninger påvirker hverandre, og her er miljøpolitikk ingen unntak. Professor i statsvitenskap John McCormick, skriver i boken *Environmental policy in the European Union* at mange av de politiske lederne i EØF virket å skjønne lite av de miljømessige implikasjonene som oppsto i et EU med et stadig mer integrert marked. Dette illustreres gjerne best i de lovene som oppsto i kjølvannet av undertegnelsen av traktaten. Den første miljøloven som oppsto i 1959 dreidde seg om beskyttelse av arbeidere mot ioniserende stråling. Utover perioden 1957-1972 oppsto svært mange av de første miljølovene som et resultat av at fokuset var utelukkende på det felles markedet. Forbindelsen mellom de første miljølovene var liten, og de ble i større grad brukt for å harmonisere lovverket, og ikke minst unngå at enkelte land fikk urettferdige konkurransefortrinn, som kunne hemme prinsippet om et fritt marked.⁴⁴

Institusjoner som ønsker å bestå må evne å tilpasse seg endringer i miljøet og hvordan EØF evnet dette, illustreres av det økende fokuset på miljøproblemer. Mens 50-tallets store fokus hadde omhandlet økonomisk vekst som ble forbundet med utvikling og forbedring, ble det uttrykt økte bekymringer rundt tiårsskiftet 60-/70-tallet. Her ble uttrykt tanker om at større økonomisk vekst var en illusjon, og om det i det hele tatt førte til en bedring av levekår. Dette illustrerte blant annet biologen Paul Erlich i boken *The Population Bomb* hvor han blant annet advarte om farene ved overbefolkning:

⁴² Stortingsforhandlinger, Meld. St. 1 (2004-2005) *Nasjonalbudsjett 2005*.

⁴³ 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen*, s. 78.

⁴⁴ McCormick, *Environmental policy in the European Union* s. 41-68.

*The rich may continue to get richer, but the more numerous poor are going to get poorer. Of these poor, a minimum of ten million people, most of them children, will starve to death during each year of the 1970s.*⁴⁵

I møte med denne økende bekymringen var det nødvendig å utvikle en mer formell miljøpolitikk som oppsto på starten av 1970-tallet.

Roma-traktaten var et viktig skritt i utviklingen av EUs miljøpolitikk. Selv om den ikke inkluderte miljøbestemmelser, etablerte den et rettslig grunnlag gjennom artikkel 2, og ønsket om å opprette et indre marked for fellesskapets medlemsland. Det skulle ta 36 år før det indre markedet ble etablert, og i løpet av disse årene ble det implementert en rekke miljølover, som Norge i stor grad skulle tilpasse seg ved EØS-forhandlingene. Da Norge utarbeidet det norske kvotesystemet, la det indre markedet store begrensninger på det norske systemet. Dette skal undersøkes nærmere i kapittel 4.

2.2: 1972-1987

FNs miljøkonferanse i Stockholm tok plass i 1972. Det samme året ble av forskere som Albert Weale et.al i boken *Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union*, regnet som et av de første årene hvor EU forpliktet seg til miljøpolitikk.⁴⁶ Likevel uttrykte Europakommisjonen allerede i 1971 et ønske om et handlingsprogram for å takle de voksende miljøproblemene som vokste frem på 1950-/1960-tallet.⁴⁷

Til tross for at fellesskapet allerede før konferansen hadde uttrykt et ønske om et handlingsprogram for miljø, ble konferansen omtalt i forbindelser med starten på en rekke miljøpolitiske vedtak som fant sted i fellesskapet. FNs miljøkonferanse i Stockholm var også den første store internasjonale konferansen som tok opp miljøspørsmål på et globalt nivå. Konferansen resulterte i vedtakelsen av Stockholm-erklæringen, som anerkjente behovet for å beskytte miljøet og beskrev statens og individets ansvar på dette området. Selv om flere utviklingsland opprinnelig var imot konferansen, og ikke betraktet miljøproblemer som et hastespørsmål, var det til sammen 120 land som deltok på konferansen, og dermed skapte et gjennombrudd for internasjonalt samarbeid på miljøfronten.⁴⁸ Erklæringen som ble presentert i 1972 introduserte flere sentrale prinsipper, men særlig prinsipp 21 kom til å være en viktig

⁴⁵ Paul R. Ehrlich, *The Population Bomb* (New York: Ballantine Books, 1975), s. 3.

⁴⁶ Albert Weale, Michelle Cini, and Geoffrey Pridham, *Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union* (Oxford: Oxford University Press, 2000), s. 2.

⁴⁷ Europakommisjonen, "First communication of the Commission about the Community's policy on the environment. SEC (71) 2616 final, 22 July 1971," (1971). <http://aei.pitt.edu/3126/>.

⁴⁸ Steinar Andresen, Elin Lerum Boasson, and Geir Hønneland, *International Environmental Agreements : An Introduction* (Abingdon, Oxon, UNITED STATES: Taylor & Francis Group, 2012), s. 12. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uisbib/detail.action?docID=957232>.

del i utviklingen av EUs miljøpolitikk. Denne artikkelen omtalte blant annet prinsippet om at forurensere skal betaler, et prinsipp som for øvrig er en av grunnpilarene i tanken rundt arbeidet om etableringen av et kvotesystem.⁴⁹

Som vi så i introduksjonen ville institusjoner ha en stor påvirkningskraft på miljøet der aktørene opererer, og aktørenes respons på institusjonene resulterer ofte i tilpasning, som igjen fører til endringer i både institusjonen og miljøet. Dette ble demonstrert i EUs tilpasning av sin miljøpolitikk etter miljøkonferansen i Stockholm. Konferansen førte til en reaksjon fra EU, som resulterte i en tilpasning av den europeiske miljøpolitikken i henhold til kravene fra aktørene som ble fremmet under konferansen. Dermed viser dette hvordan institusjoner kan formes av aktørenes respons, og hvordan de i sin tur kan påvirke miljøet aktørene opererer i.

Videre kan man også argumentere for at konferansen var med på å endre dynamikken på den globale miljøarenaen, i favør av EU. Dette skriver A. M. Sbragia og C. Damro blant annet om i artikkelen *The changing role of the European Union in international environmental politics: institution building and the politics of climate change*. Her skriver forfatterne om problemstillingene rundt EUs miljøpolitikk. Hadde EU i det hele tatt kompetanse på miljøpolitikk? Kunne man se på EU som et fullverdig medlem i internasjonale forhandlinger, når kommisjonen var avhengig av medlemslandene for representasjon? Til tross for disse spørsmålene argumenterer forfatterne med at den raskt voksende utvikling av det miljøpolitiske regelverket i EØF siden 1973, nå hadde gjort EU til en ledende internasjonal aktør på den globale miljøpolitiske arenaen.⁵⁰ Denne posisjonen virker å være høyst relevant for hvorfor og hvordan Norge har valgt å tilpasse seg til EUs miljøpolitikk. Dette vil vi også se ved å analysere utformingen av kvotehandelssystemet. I denne oppgaven som ønsker å se på utformingen av det norske systemet i lys av den miljøpolitiske tilpasningen under EØS-avtalen, vil miljøkonferansen i Stockholm ikke være direkte forklarende for hvorfor Norge valgte å tilpasse seg EU. Likevel representerte den i større grad en endring i den globale innsatsen mot klimaendringer. En endring som Norge i aller høyeste grad ble en del av gjennom kvotehandelssystemet, som de etter hvert skulle jobbe tett med, både gjennom påvirkning og tilpasning.⁵¹

⁴⁹ "Stockholm Declaration on the Human Environment," (New York: United Nations Environmental Programme, 1972), s. 5.

⁵⁰ Alberta M. Sbragia and Chad. Damro, "The Changing Role of the European Union in International Environmental Politics: Institution Building and the Politics of Climate Change," *Environment and planning. C, Government & policy* 17, no. 1 (1999), <https://doi.org/10.1068/c170053>.

⁵¹ Innst. St. 240 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og om Tilleggsmelding til Norsk klimapolitikk*, s. 2.

Allerede året etter FNs miljøkonferanse i Stockholm, kom fellesskapets første handlingsprogram for miljø ut i 1973. Allerede i innledningen av programmet nevnes det hvordan det å fremme et felles marked ikke kan komme:

*in the absence of an effective campaign to combat pollution and nuisances or of an improvement in the quality of life and the protection of the environment.*⁵²

Handlingsprogrammet fra 1973 var en av de første omfattende miljøpolitiske beslutninger som ble vedtatt i det europeiske fellesskapet, og til tross for at den ikke var rettslig bindende, var det en av de første måtene det ble skapt en felles miljøpolitikk i fellesskapet.⁵³

Programmet inneholdt to deler. Den første delen tar for seg fellesskapets mål og prinsipper i utviklingen av en felles miljøpolitikk, deriblant føre-var-tiltaket og prinsippet om at forurensere skal betale. Førstnevnte hadde også blitt diskutert på miljøkonferansen i Stockholm, men ble aldri inkludert i den endelige deklarasjonen.⁵⁴ Prinsippet om føre-var-tiltak satte tonen for EUs fremtidige politikk for å håndtere miljørisiko, og var et viktig skritt mot en mer proaktiv tilnærming til miljøvern. Sammen med prinsippet om at forurensere skal betale, gjorde den seg gjeldende i implementeringen av nyere miljøpolitiske vedtak i EU.⁵⁵ Når det gjelder prinsippet om at forurensere skal betale, var dette prinsippet, i tillegg til kostnadseffektivitet, et av de fremste argumentene for å innføre et kvotehandelssystem. Et kvotehandelssystem ville gi større utslippsreduksjoner, og det ville gi et system som gjorde det bedre å følge opp at forurensere betaler, enn et system som kun hadde avgift på CO₂.⁵⁶ Den andre delen av programmet ga en mer detaljert beskrivelse av de spesifikke tiltakene som EU vil ta for å beskytte og forbedre miljøet, som for eksempel å forbedre luft- og vannkvaliteten, kontrollering av forurensning og bevaring av naturressurser.⁵⁷

En fundamental del av å undersøke endringer i en institusjon, er å forstå dens underliggende intensjonen.⁵⁸ I denne sammenhengen har handlingsprogrammet en sentral rolle. Handlingsprogrammet for miljø bidro til å forme EUs intensjoner i miljøpolitikken, ved å reflektere de ulike interessene, verdiene og perspektivene til medlemslandene. Dette programmet utøvde kontroll, og ga retning til de endringene som fant sted i en kompleks sak

⁵² "OJ C 112, 20-12-1973," (1973), s. 1-2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41973X1220>.

⁵³ Giulia Parola, *Europe in Green. European Environmental Democracy* (De Gruyter, 2013), s. 44-45.

⁵⁴ Muhammad. Munir, "History and Evolution of the Polluter Pays Principle: How an Economic Idea Became a Legal Principle?," (2013): s. 7.

⁵⁵ "OJ C 112, 20-12-1973," s. 8.

⁵⁶ Stortingsinnstilling, Innst. St. 247 (1997-1998) *Innstilling fra finanskomiteen om grønne skatter*, se under 1.2

⁵⁷ Ida J. Koppen, *The European Community's environment policy: from the summit in Paris, 1972 to the Single European Act, 1987*, EUI working papers, (San Domenico (FI): San Domenico (FI)), s. 9.

⁵⁸ March and Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, s. 65.

hvor mange aktører og faktorer påvirket utfallet. Det ga derfor en mer kontrollert og retningsgivende tilnærming til den miljøpolitikken som EU ønsket å gjennomføre.

Miljøkonferansen i Stockholm i 1972 var med å markere starten på EUs forpliktelse til miljøspørsmålet. Konferansen var med å legge grunnlaget for den globale innsatsen mot klimaendringer, og la grunnlaget for blant annet kvotesystemet som ble diskutert under Kyotoforhandlingene.⁵⁹ Allerede året etter ble det første handlingsprogrammet for miljø som fastslo at fellesskapet ikke kunne etablere et indre marked uten å møte de økende klimautfordringene. Videre presenterte den også flere prinsipper som har lagt føringer for blant annet det norske kvotehandelssystemet (forurensere skal betale). Mangelen på juridisk grunnlag og krav om enstemmighet i artikkel 100, gjorde at hinderet for å etablere en mer ambisiøs miljølovgivning fortsatt var til stede. Dette skulle endre seg med Enhetsakten som ble vedtatt i 1987.⁶⁰

2.3: 1987-1993

Som vi har sett kan vi slå fast at miljøpolitikken i EØF hadde utviklet seg i stor fart siden Romatraktatens undertegnelse i 1957. I tillegg til rundt 200 miljølover som var gjeldende i fellesskapet, hadde EØF også utgitt en rekke handlingsprogrammer, senest i 1982, som blant annet hadde introdusert nye konsepter om miljøpolitikk. For første gang hadde man i disse programmene nå listet opp prioriteringer rundt miljøspørsmål. EØF hadde kommet lenger, men det manglet enda den siste kronen på verket, nemlig etableringen av juridisk kompetanse, og et institusjonalisert rammeverk som skulle gjøre de miljøpolitiske vedtakene rettslig bindende og mer effektive. Enhetsakten som ble undertegnet i 1986, skulle være første gang det institusjonelle rammeverket skulle endres.⁶¹

Hvordan påvirket Enhetsakten miljøpolitikken i EU? Enhetsakten hadde som mål å fremme et indre marked med fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer innen 1993, men hadde også flere endringer som skulle påvirke EUs videre miljøpolitikk. Tittel 7, kalt "miljø", ble introdusert i akten, og endret det institusjonelle rammeverket for EUs gjennomføring av viktige miljøbeskyttelsestiltak, samt EUs forpliktelser på dette området. Den første artikkelen i denne tittelen var artikkel 130r, som fastslo at:

⁵⁹ Bishnu Pada. Bose, DHAR. Moumita, and Diptasri. Ghosh, "Stockholm Conference to Kyoto Protocol—A Review of Climate Change Mitigation Initiatives," *International Journal of Earth Sciences Knowledge and Applications* 4, no. 2 (2022): s. 2.

⁶⁰ Nicolas de Sadeleer, *EU environmental law and the internal market*, First edition. ed. (Oxford, England: Oxford University Press, 2014), s. 9.

⁶¹ Weale, Cini, and Pridham, *Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union*, s. 40-42.

*Action by the Community relating to the environment shall have the following objectives: — to preserve, protect and improve the quality of the environment, — to contribute towards protecting human health, — to ensure a prudent and rational utilization of natural resources.*⁶²

Artikkelen beskriver videre prinsipper for EFs miljøpolitikk, deriblant føre-var-tiltak og at forurenser skal betale, men introduserte også et viktig prinsipp rundt subsidiaritet i den fjerde delen av artikkelen, som sier at avgjørelser skal tas på lavest mulig nivå. Med andre ord betyr det at det hvis det skulle iverksettes miljøtiltak som bedre kunne oppnås på fellesskapsnivå, skulle avgjørelsene tas av EF og vice versa.⁶³ Artikkel 73 i EØS-avtalen er for øvrig en ren kopi av artikkel 130r som ble innarbeidet i endringene i enhetsakten, og er sånn sett med å belyse hvor tett Norge hadde tilpasset sin miljøpolitikk rundt EØS-forhandlingene. Dette belyses mer omfattende i kapittel 3.

Artikkel 130s i Enhetsakten endret prosessen for å ta beslutninger om miljøforslag i Ministerrådet i EU. Fremfor å kreve enstemmig enighet, krevdes det nå kun kvalifisert flertall. Dette gjorde det vanskeligere for motvillige medlemmer å blokkere et lovforslag, og de måtte i stedet arbeide hardere for å oppnå enighet. Dette gjaldt i første omgang maksimumsdirektivene som hadde som formål å harmonisere EUs regelverk. Disse direktivene førte ofte til at land med ønsker om å føre en mer ambisiøs klimapolitikk, ofte måtte redusere sitt beskyttelsesnivå i forhold til EUs harmoniserte standard. Den siste artikkelen sier at tiltakene i 130s ikke skal forhindre medlemsland i å etablere strengere miljøtiltak nasjonalt, med mindre det ikke brøt med det generelle regelverket i EU. Her handlet det om minimumsdirektiv, som gav medlemslandene mer fleksibilitet i å bestemme hvor strenge de ønsker å være i sine interne miljøtiltak, og føre fellesskapet mot en enda mer ambisiøs miljøpolitikk. Det skulle likevel gå 6 år til før EU utvidet prinsippet om flertallsbeslutninger til minimumsdirektivene.⁶⁴

Som vi skal se i kapittel 3 var vedtakelsene av både maksimumsdirektiv og minimumsdirektiv sentrale i den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU i EØS-avtalen. Disse direktivene var svært tett knyttet opp mot hovedfunksjonen til det indre markedet, som var å bevare rettfærdige konkurransevilkår. Som jeg tidligere har påpekt i

⁶² Official Journal of the European Communities, "Single European Act: Document 11986U/TXT, OJ L 169, 29.6.1987," (1987), s. 11.

⁶³ Official Journal of the European Communities, "Single European Act: Document 11986U/TXT, OJ L 169, 29.6.1987," s. 12.

⁶⁴ Michael G. Huelshoff and Thomas Pfeiffer, "Environmental Policy in the EC: Neo-Functionalist Sovereignty Transfer or Neo-Realist Gate-Keeping?," *International journal (Toronto)* 47, no. 1 (1991): s. 144, <https://doi.org/10.1177/002070209204700106>.

kapittelet, var dette også svært aktuelt for utformingen av kvotemarkedet, og dette ble fremhevet i flere av EUs kommunikasjoner som omhandlet kvotesystemet:

*Furthermore, in developing an emissions trading scheme within the Community that respects the rules of fair competition within the internal market, the Community will also help avoid possible incompatibilities with multilateral agreements on trade. Industry needs to be sure of receiving fair treatment in every Member State and between comparable companies in different Member States.*⁶⁵

Det som tilsynelatende så ut til å gi det institusjonelle rammeverket for at Enhetsakten skulle bli et gjennombrudd i utviklingen av en mer ambisiøs klimapolitikk, ble i stedet en debatt om hvordan denne avtalen i det hele tatt behandlet miljøspørsmål. Her er det særlig konflikten mellom den nevnte artikkelen 130, men også 100a i traktaten som gir Europakommisjonen muligheten til å foreslå lovgivning på spesifikke politiske områder, deriblant miljø. Konflikten som oppsto mellom disse to artiklene, gikk ut på at de blant annet ga forskjellige mekanismer for beslutninger om miljøspørsmål, som kunne føre til forvirring og overlapping i beslutningsprosessen. Dette kunne føre til at noen medlemsstater kunne blokkere viktige avgjørelser i fellesskapets miljøpolitikk. Ida Koppen skriver at det fra enhetsakten i 1987 ikke lenger kunne bestrides at det nå eksisterte en miljøpolitikk innad i EØF, etter at tittel 7 i traktaten inkluderte miljøoppgaver som et av fellesskapets mål. Likevel er det verdt å stille seg spørsmålet hvor effektive tiltakene fra EU var. Hun omtalte systemet med miljøbestemmelser i Enhetsakten som: «*confusing, ambiguous and contradicting.*»⁶⁶

Enhetsakten innførte, for første gang, et eksplisitt rettslig grunnlag for fellesskapets miljøpolitikk, og vedtok prinsippet om at miljøhensyn skulle integreres i den overordnede politikken til det europeiske fellesskapet. EF kunne også nå sitte i internasjonale miljøforum med en eksklusiv miljøpolitikk, som ga dem mer legitimitet i internasjonale miljøforhandlinger.⁶⁷ Det ble imidlertid utarbeidet raskt og uten en omfattende diskusjon, noe som ga muligheter for ytterligere traktatendringer, og dette skulle bli en realitet bare 6 år senere, da det felles markedet endelig ble realisert.

⁶⁵ COM/2000/0087: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, s. 12.

⁶⁶ Koppen, *The European Community's environment policy: from the summit in Paris, 1972 to the Single European Act, 1987*, s. 62.

⁶⁷ Tom Delreux, "The European Union in international environmental negotiations: a legal perspective on the internal decision-making process," *International environmental agreements : politics, law and economics* 6, no. 3 (2006), <https://doi.org/10.1007/s10784-006-9015-1>.

2.4: 1992-

Maastrichttraktaten som ble undertegnet 7. februar 1992, skulle igjen endre det institusjonelle regelverket rundt det som nå ble kalt EU. Fra et miljøpolitisk perspektiv ble artikkel 2, som i Romatraktaten, sett på som et av to rettslige grunnlag som EU hadde til å innføre miljøpolitiske tiltak i fellesskapet. Nå ble denne artikkelen også utvidet til å gjelde både bærekraft og miljøvern:

*The Community shall have as its task ... to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment...*⁶⁸

Videre tydeliggjorde også endringer i for eksempel artikkel 130r hvordan EU skulle integrere miljøfokus til andre politiske områder i unionen. Miljøvern i artikkel 130r i Maastrichttraktaten hadde nemlig blitt mer tydelig og utvidet til at miljøvern nå måtte bli: «*integrated into the definition and implementation of other Community policies*».⁶⁹ En annen endring rundt denne artikkelen var at det i vedtak basert på artikkelen, ikke lenger kun skulle vedtas hvis det påvirket iverksettelsen av det indre markedet i forbindelse med artikkel 100. Dette gjaldt de såkalte minimumsdirektivene som gjorde at en kunne iverksette vedtak som gikk utover artikkel 100. Maastricht-traktaten markerte med dette et skifte fra et hovedsakelig økonomisk fokus, til en tilnærming hvor miljøfokus skulle integreres til andre politiske områder i EU. Nå hadde unionen åpnet opp for at prinsippet om flertallsbeslutninger også skulle gjelde for denne type lovverk.⁷⁰

Både bestemmelsen om å inkludere miljøpolitikk som en del av unionens oppgave og artikkel 130r, understreket viktigheten av miljøpolitikk og behovet for å inkludere miljøvern i andre politiske områder. Den ga også EU muligheten til å vedta lover til tross for at det kunne påvirke det indre markedet, og var med å demonstrere EUs forpliktelser til miljøvern og bærekraft. I tillegg til dette ble også det europeiske miljøbyrået (EEA) opprettet i sammenheng med Maastricht-traktaten. EEA sikret en ytterligere institusjonalisering ved EUs miljøpolitikk, ved at informasjonen rundt miljøpolitikk blant medlemslandene i EU, nå ble

⁶⁸ Official Journal of the European Communities, "TREATY ON EUROPEAN UNION: Document C:1992:191:TOC," (1992), s. 5.

⁶⁹ Official Journal of the European Communities, "TREATY ON EUROPEAN UNION: Document C:1992:191:TOC," s. 29.

⁷⁰ D. Wilkinson, "MAASTRICHT AND THE ENVIRONMENT: THE IMPLICATIONS FOR THE EC'S ENVIRONMENT POLICY OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION," *Journal of environmental law* 4, no. 2 (1992), <https://doi.org/10.1093/jel/4.2.221>.

sentrert til et nettverk som skapte en arena for utveksling av miljødata. Dette skulle gi et grunnlag for å utforme og gjennomføre en enda mer effektiv europeisk miljøpolitikk.⁷¹

Etter 2 tiår med utvikling av et juridisk rammeverk som skulle sikre et høyt beskyttelsesnivå når det gjaldt miljøvern, i tillegg til over 200 iverksatte miljøpolitiske vedtak,⁷² skulle EU fortsette denne utviklingen både innad i unionen, men også som en global leder på feltet. Det fjerde leddet i artikkel 130r førte til en lovfesting av internasjonalt miljøarbeid og fremhevet hvordan unionen skulle posisjonere seg som en ledende stemme innenfor internasjonale forhandlinger:

*within their respective spheres of competence, the Community and the Member States shall cooperate with third countries and with the competent international organizations.*⁷³

Siden tidlig 90-tall hadde et av målene i kampen for å redusere utslippene vært blant annet: «to ensure the environmental integrity of the international climate regime designed under the UNFCCC and the Kyoto Protocol.»⁷⁴ Dette gjenspeiles blant annet i deltakelsen i diverse internasjonale klimaforhandlinger, deriblant i Kyoto-avtalen hvor EU ble en av de viktigste støttespillerne.

EU bestemte seg tidlig for å være aktiv i det internasjonale samarbeidet om klimaendringer. Allerede i 1992 under Rio-konferansen (UNCCC) siktet man på å få til et internasjonalt samarbeid for å redusere klimagassutslippene globalt. Traktaten som ble signert under konferansen, skulle etablere bindende mål for industrilandene som gikk med på å redusere sine klimagassutslipp. EU spilte her en viktig rolle på konferansen i å legge press på andre land i å stabilisere sine utslipp. Dette var særlig rettet mot vestlige land som for eksempel USA, som man ønsket skulle forplikte seg til å stabilisere CO₂-nivå fra 1990 innen år 2000.⁷⁵

Allerede før Kyoto-avtalens resultater var klare, la EU i en fremstilling frem hva som var nødvendig for å implementere en vellykket strategi for avtalen. Her understreket EU hvordan de trengte strengere tiltak for å oppnå målet om 15% reduksjon av klimagassutslipp til 2010. EU tok forhandlingene rundt Kyoto-avtalen på alvor, og dette ga dem en ny giv i

⁷¹ Rasmus. Dilling, "Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency," in *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, ed. Christopher. Knill and Andrea. Lenschow (Manchester: Manchester University Press, 2000).

⁷² COM/96/0500: *Implementing Community Environmental Law*, s. 1b.

⁷³ "TREATY ON EUROPEAN UNION: Document C:1992:191:TOC," s. 29.

⁷⁴ Leonardo Massai, *The Kyoto Protocol in the EU: European Community and Member States under International and European Law*, 1st 2011. ed. (The Hague: T.M.C. Asser Press: Imprint: T.M.C. Asser Press, 2011), s. 63.

⁷⁵ Peter Palinkas, "THE CLIMATE CHANGE POLICY: THE POSITION OF THE EUROPEAN UNION," *Energy & Environment* 9, no. 4 (1998): s. 451, 514, <http://www.jstor.org/stable/44396912>.

utformingen av EUs klimapolitikk, og som tidligere påtok EU seg internasjonale forpliktelser på vegne av medlemslandene. Det ble dannet en felles tro om at klimaendringer var en prioritet, og at protokollen ble et viktig verktøy i denne kampen. Kyotoprotokollen var på nytt et konstruert fokuspunkt, som skapte en felles forståelse og ga en klar retning og fokus for EUs miljøpolitiske innsats.⁷⁶

Dette fokuspunktet virker også å ha fått en oppblomstring etter at USA trakk seg ut av Kyotoprotokollen i 2001. Langsomme internasjonale forhandlinger og etter hvert en avvisning fra Bush-administrasjonen, førte til en gradvis økende oppmerksomhet rundt økonomiske virkemidler på EU-nivå. Muligheten for etableringen av et kvotehandelsystem fikk nå en høyere prioritet på den politiske agendaen. I kapittel 4 vil det bli belyst hvordan dette ville ha betydning for hvordan det norske kvotehandelsystemet ville tilpasse seg EUs system.⁷⁷

Kyotoprotokollens hadde fokus på reduksjon av klimagassutslipp. Det fremste prinsippet i avtalen var at forurenser skal betale, noe som også samsvarer med de overordnede klimamålene som EU har utviklet siden Romatraktaten. EU skrev i forbindelse med Kyotoprotokollen under på en såkalt byrdefordelingsavtale, hvor de forhandlet seg frem til et kollektivt mål for å redusere klimagassutslipp med 8%. Hvert medlemsland fikk tildelt et mål basert på landets utviklingsnivå, og uten denne avtalen er det vanskelig å si om EU hadde spilt den samme rollen for avtalens suksess.⁷⁸ EU var en av de fremste støttespillerne for avtalens mål og formål, og unionens engasjement i utformingen av miljøpolitiske vedtak, bidro til at avtalen skapte kvotesystemet som i dag er en av hjørnesteinene i det internasjonale klimaarbeidet, i både EU og Norge. Kildemateriale jeg har tatt i bruk belyser hvordan utformingen av EUs kvotehandelsystem ligger tett opp mot Norges system. Dette kommer av at Norge hadde flere relevante rettsakter i EØS-avtalen, som la begrensninger på kvotesystemet som norske myndigheter var i gang med å utarbeide.⁷⁹

2.5: Oppsummering

Som dette kapittelet har redegjort for, har EUs miljøpolitikk hatt en voldsom vekst siden Romatraktatens undertegnelse i 1957 og etableringen av EØF. Kapittelet har også belyst hvordan institusjoner som EU foretar institusjonelle endringer, samtidig som de balanserer

⁷⁶ COM/97/0481: *Climate Change - The EU Approach for Kyoto*, Nevner nærmere om EUs tilnærming til Kyotoprotokollen.

⁷⁷ Atle C. Christiansen and Jørgen Wettstad, "The EU as a frontrunner on greenhouse gas emissions trading: how did it happen and will the EU succeed?," *Climate Policy* 3, no. 1 (2003), [https://doi.org/10.1016/S1469-3062\(02\)00096-7](https://doi.org/10.1016/S1469-3062(02)00096-7).

⁷⁸ COM/98/0353: *Climate change - Towards an EU post-Kyoto strategy*, s. 5 (1998).

⁷⁹ Meld. St. 29 (1997-98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*, se under 5.2.12.

mellom strategier for å gi dem stabilitet og sikkerhet. Romatraktaten var med å legge grunnlaget for at EU kunne gjøre endringer i forhold til miljøpolitikk gjennom det rettslige grunnlaget i artikkel 2, samt målsettingen om å etablere et felles marked for medlemslandene i Fellesskapet. Under denne tiden ble noen av de første miljølovene vedtatt i forbindelse med å hindre urettferdig konkurransevilkår blant medlemslandene. Dette var to såkalte fokuspunkter som institusjoner tar i bruk for å konvergere aktører mot et felles mål eller resultat. Selv om disse fokuspunktene ikke hadde som formål å rette medlemslandene inn mot en felles miljøpolitikk, ga blant annet det indre markedet et rammeverk for harmonisering av miljøpolitikk, samt artikkel 2, som etter hvert ble utvidet til å også gjelde miljøvern. Som vi skal se ville utformingen av det norske kvotesystemet bli påvirket av det indre markedet. Dette gjorde at Norge til slutt konvergente store deler av sitt system for å tilpasse seg EUs regelverk.

Hvordan institusjoner både påvirker og påvirkes av miljøet de er en del av, vises gjennom 60- og 70-årenes fokus på kriser og fokus på baksidene med økende økonomisk vekst. Den neste perioden fra 1972 ble derfor perioden der EØF for alvor forpliktet seg til utviklingen av en egen miljøpolitikk. FNs miljøkonferanse i Stockholm tok opp miljøspørsmål på et globalt nivå. Året etter konferansen ga EØF ut det første handlingsprogrammet som skulle etablere en felles tilnærming til miljøpolitikk, og dette banet samtidig vei for en videre miljøpolitisk utvikling i EØF. Den miljøpolitiske utviklingen fra starten av 1970-tallet, viste en institusjon som evnet å tilpasse seg endringer i miljøet rundt seg, ved å tilpasse og endre sine ambisjoner. Den startet en global innsats i kampen for klimaendringer, og la grunnlaget for blant annet de ulike virkemidlene i Kyotoprotokollen, deriblant etableringen av et kvotesystem. Som en av de viktigste handelspartnerne for Norge, ble det naturlig at Norge ville ligge nærme EU-landenes bruk av virkemidler og tett kontakt med unionen ble uunngåelig.^{80 81}

Selv om Enhetsaktens fremste mål var å opprette et felles marked blant medlemslandene innen 1993, åpnet særlig inkluderingen av tittel 7, i det som var en revidert utgave av Romatraktaten, opp for at Fellesskapet hadde etablert en eksklusiv miljøpolitikk innad i Fellesskapet. Denne delen av traktaten inkluderte også at miljøoppgaver var et av EØF sine fremste mål. Videre etablerte enhetsakten fra 1987 et institusjonalisert rammeverk, særlig rundt artikkel 130s, som endret prosessen for å ta beslutninger om miljøforslag i ministerrådet

⁸⁰ Stortingsforhandlinger, Meld. St. 33 (1999-2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 4.

⁸¹ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 29 (1997-98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*, se under 5.2.12.

til EØF. Der det tidligere ble krevd en enstemmig enighet, krevde enn nå kun et kvalifisert flertall fra medlemslandene i EU. Med Maastrichttraktaten gikk man fra EØF til å nå bli kalt den europeiske union (EU) som i en enda tydeligere ordlegging i artikkel 130r, fastslo at miljøvern nå skulle bli: «*integrated into the definition and implementation of other Community policies*». ⁸²

EU hadde som mål å utvikle en global miljøpolitikk, og bli en ledende aktør innenfor dette feltet. Dette understrekes i Artikkel 130r (4. ledd), hvor internasjonalt miljøarbeid ble lovfestet. Under Rio-konferansen la EU press på større industriland til å forplikte seg til å stabilisere sine klimagassutslipp, og allerede før Kyoto-avtalen var klar, påpekte EU nødvendigheten av en vellykket Kyoto-strategi. EU var engasjert i utarbeidelsen av avtalen og deres beslutninger, og tiltak ville påvirke en hel rekke aktører som blant annet Norge. EU var blitt en ledende aktør innenfor internasjonal miljøpolitikk, og deres beslutninger og tiltak ville påvirke en rekke aktører, inkludert Norge. EUs eget kvotesystem (EU ETS) hadde stor påvirkningskraft på Norge sitt eget system. Norges nære relasjon med unionen, gjennom blant annet EØS-avtalen, ville naturligvis påvirke hvordan Norge utarbeidet sin miljøpolitikk. Det neste kapittelet vil ta for seg hvordan Norge har tilpasset store deler av sin miljøpolitikk til EU, allerede fra tilpasningslinjen i 1988 til EØS-forhandlingene.

⁸² Official Journal of the European Communities, "TREATY ON EUROPEAN UNION: Document C:1992:191:TOC," s. 29.

Kapittel 3: Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene

Før en kan se på om utformingen av kvotehandelssystemet kan kaste lys på endringen i den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, må det gjøres rede for hvordan denne tilpasningen har tatt plass. Det forrige kapittelet tok for seg den miljøpolitiske utviklingen i EU som nå hadde vokst og blitt en grunnleggende del av unionen. Som vi skal se, har dette hatt stor innvirkning i hvordan Norge gjennom EØS-avtalen har tilpasset store deler av sin miljøpolitikk til EU. Kapittelet vil vise at Norge ble utsatt for en voldsom harmonisering av miljømessige standarder, og press til å gjennomføre harmonisering. Dette gjorde seg også gjeldende da internasjonale miljøavtaler skulle forhandles. Nå hadde EU en eksklusiv miljøpolitikk som ga dem større legitimitet i de internasjonale miljøforhandlingene. Kapittelet vil tegne et bilde av et Norge som fremstår passive i sin utforming av miljøpolitikk, og vil utgjøre utgangspunktet for analysen av kildematerialet rundt utformingen av kvotesystemet.

Kapittelet vil ta i bruk det teoretiske rammeverket til Hall som jeg definerte i introduksjonen. Dette dreier seg om de ulike tilpasningsmekanismene, som jeg også har analysert kildematerialet ut ifra. Jeg vil begynne kapittelet med å gjøre kort rede for norsk miljøpolitikk siden 1970-tallet, før det redegjøres for hvordan den miljøpolitiske tilpasning mellom Norge og EU tok plass siden EØS-forhandlingene. Dette vil danne et referansepunkt for videre sammenligning i det fjerde kapittelet i oppgaven.

3.1 EØS-avtalen

Den norske regjeringen innsendte fire søknader til EU-medlemskap i perioden 1962-1992. Mens to av søknadene fikk avslag på bakgrunn av fransk mostand mot britisk oppslutning, ble to av søknadene avvist gjennom folkeavstemninger i 1972 og 1994, der det norske folket sa nei.⁸³ For å hindre at Norge ble stående på utsiden i en økende europeisk integrasjon, var det nødvendig for Norge og EF å få til et tett samarbeid. I boken *En fot utenfor -historien om EØS-forhandlingene*, beskrives historien rundt den omfattende prosessen rundt EØS-avtalen. I boken er det fra start av et stort fokus på året 1986, hvor vi i forrige kapittelet så at de tolv medlemslandene i EF nå jobbet systematisk, og målrettet mot å etablere et felles marked innenfor EF. Hvordan kunne Norge få tilgang til dette markedet uten fullt medlemskap?

⁸³ NOU 2012:2, *Short Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, s. 44.

I 1960 ble Norge med i frihandelsorganisasjonen EFTA, som åpnet seg opp som et alternativ for landene som var utenfor det europeiske fellesskapet. Disse landene ville samarbeide, men også motsette seg enkelte former for overnasjonalitet.⁸⁴ Gjennom EFTA hadde Norge tatt et langt skritt mot videre europeiske integrasjon gjennom frihandelsavtalen med EF av 1973, men også i Luxembourg-erklæringen hvor EF og EFTA uttrykte ønske om et dypere samarbeid seg imellom.⁸⁵ Da Europaparlamentets president, Jacques Delors, i en tale i Europakommisjonen inviterte EFTA til et europeisk samarbeidsområde, ble det åpnet opp for land som ville samarbeide uten et fullt medlemskap. Talen åpnet opp for et mer institusjonalisert forhold mellom EFTA og EU.⁸⁶

EØS-forhandlingene mellom EF og EFTA begynte i 1990, og endte med vedtakelsen av EØS-avtalen den 16. oktober 1992.⁸⁷ Norge ønsket kontroll over deler av egne naturressurser som landbruket, og selv om de måtte gå med på tollreduksjon på bearbejdede fiskeprodukter fremfor full tollfrihet, ble landbruksvarer ekskludert fra avtalen. Norge gikk med på noen kompromisser for å komme til enighet, men den viktigste delen av avtalen, nemlig tilgang til EUs indre marked, ble innvilget.⁸⁸ Norge fikk dermed ta del i den frie flyten av de fire friheten uten toll eller andre handelshindringer, og samtidig ta del i samarbeid på andre områder deriblant miljøpolitikk.

Likevel ble EØS-avtalen fra et institusjonelt perspektiv et spørsmål rundt medbestemmelse: «*Norway might at best be a 'decision shaper', but that a non-member could not be a decision maker.*»⁸⁹ EØS-avtalen gjorde altså Norge i beste fall til en beslutningsformer, siden det kun var medlemslandene som hadde tilgang til komiteene som lagte lover og regler i EF. For å forklare hvordan dette fungerte i praksis, kan det være relevant for min oppgave å redegjøre for hvordan Norge tilpasset EUs miljøpolitikk fra EØS-forhandlingene og rundt EØS-avtalen. Dette vil oppnå to ting. For det første vil det kunne belyse Norges manglende evne til å påvirke EUs miljøpolitikk. For det andre vil det etablere et referansepunkt til kapittel 4, som jeg vil analysere utformingen av kvotehandelsystemet i

⁸⁴ Klara Wade and Bendig N. Støren, *En fot utenfor* (Frekk Forlag, 2019), Nærmere gjennomgang se kapittel 1.

⁸⁵ Hanne Eldby, *EØS-avtalen*, ed. Ellen Skaansar and Torbjørn Tufte (xx#: Landbrukets utredningskontor, 2004), s. 3-4. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011062308026.

⁸⁶ *EØS-avtalen og EØS-loven med kommentarer*, ed. Ole Gjems-Onstad (Gyldendal akademisk, 2000), s. 21. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008102704005.

⁸⁷ For en mer utdypende gjennomgang av EØS-forhandlingene se blant annet NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU og Historien om EØS-forhandlingene*

⁸⁸ NOU 2012:2, Short *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, s. 55-63.

⁸⁹ Kjell A. Eliassen and Nick Sitter, "Ever Closer Cooperation? The Limits of the 'Norwegian Method' of European Integration," *Scandinavian political studies* 26, no. 2 (2003): s. 130, <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00082>.

lys av. Dette vil kunne gi oss et svar på om vi kan se en endring i hvordan Norge tilpasser seg sin miljøpolitikk til EU.

3.1.1 Miljø og EØS-forhandlingene

Siden 1970-tallet hadde den norske miljøpolitikken endret seg parallelt med at miljøproblemene hadde endret karakter siden 1970-tallet, hvor store deler av det miljøpolitiske fokus var rettet mot lokal forurensning, fra norsk industri. Forurensning i fjorder og vassdrag, samt industrirøyk som skapte helseproblemer, var bare noen eksempler på de synlige konsekvensene av den økende industrialiseringen i Norge. Resultatet ble at de norske myndighetene etablerte en politikk, som skulle forhindre økende forurensninger rundt miljøpolitikk. Miljøverndepartementet, som ble etablert i 1972, underla miljøspørsmålene til et og samme departement, og la grunnlaget for at en økende mengde tiltak nå ble rettet mot lokal forurensning. Dette ga uttrykk for en miljøpolitikk som nå hadde en sentral samfunnsinteresse.⁹⁰

På samme måte som for EF, ble også Norge påvirket av FNs miljøkonferansen i Stockholm, som markerte et skifte i hvordan miljøproblemer nå ble tatt opp på et globalt nivå. Det var blant annet i denne anledningen at Norge presenterte seg som et foregangsland innenfor miljøpolitikken internasjonalt. Norge gikk tidlig i bresjen for å etablere en internasjonal avtale for å redusere klimagassutslipp. Etter at Brundtland-regjeringen i 1989 presenterte stortingsmeldingen som fulgte opp Verdenskommisjonens rapport *Vår felles framtid*, vedtok regjeringen en målsetting om å stabilisere de økende CO₂-utslippene innen år 2000.⁹¹ Arbeidet med å redusere de økende klimautslippene skulle ikke bare gjelde nasjonale utslipp, men det hadde også en internasjonal kontekst hvor Norge ønsket å «*være en pådriver i arbeidet med å få i stand en internasjonal klimaavtale*».⁹²

I arkivmateriale som jeg har analysert, finner vi flere oppsummeringer som brukes for å gi en redegjørelse om den norske miljøpolitikken. Stortingsmelding 54 (2000-2001) la i oppsummeringen særlig vekt på at Norge var et av de landene som først innførte CO₂ avgift.⁹³ Dette var stor prestisje for Norge og vitnet om en nasjon som drev en offensiv og ambisiøs

⁹⁰ For en dypere gjennomgang se: Bredo Berntsen, *Grønne linjer: Natur- og miljøvernets historie i Norge* (Oslo: Norges Naturvernforbund, 1994).

⁹¹ For en dypere gjennomgang av se kap. 5 i Marit Reitan, *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken* (Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1998). https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011022208087.

⁹² Stortingsforhandlinger, Meld. St. 46 (1988-1989) *Miljø og utvikling: Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*, s. 57.

⁹³ Stortingsforhandlinger, Meld. St. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*, s. 5.

miljøpolitikk. Diskusjonene rundt CO₂-avgiftene ble også relevant for utarbeidelsen av det nasjonale kvotesystemet som skulle etableres i Norge, og var lenge det sentrale virkemiddelet i norsk miljøpolitikk, før vi fikk på plass kvotehandelssystemet i Norge.⁹⁴

3.2 Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU

Vi så i redegjørelsen av det teoretiske rammeverket hvordan regler, rutiner og standardiserte prosedyrer er ment for å skape orden. Dette resulterer i en mindre tvetydighet og reduserer kaos mellom politiske aktører. Mange av handlingene som observeres fra ulike politiske institusjoner, speiler den rutinemessige måten aktørene utfører sine oppgaver på. Med andre ord kan disse oppgavene løses uten å gjøre omfattende analyser. Rutiner defineres som atferdsmønster som etableres og følges innenfor en institusjonell sammenheng. Institusjoner vil i større grad derfor bruke eksisterende regler fremfor å skape nye, som vil kunne gi institusjoner forutsigbarhet og stabilitet i møte med endrede omstendigheter og nye utfordringer.

Dette synes å være høyst relevant når vi nå skal se på hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU tok plass. Det er kanskje ikke så overraskende at store deler av det miljøpolitiske regelverket i Norge ble tilpasset EU. «*The powerful are more likely to get what they want*»,⁹⁵ og Norge ble gjennom EØS-avtalen del av et system og en institusjon, som vi så i kapittel 2, som hadde en global status når det gjaldt utarbeiding av miljøpolitikk. Etter enhetsakten i 1987, og den medfølgende miljøtittel 7, hadde EU nå et rettslig grunnlag for en felles miljøpolitikk. Når vi nå skal se på den regelbaserte tilpasningen, ser vi hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU, ofte var preget av regler og rutiner.

3.2.1: Regelbasert tilpasning

Den første tilpasningsformen handler om den regelbaserte tilpasning Norge hadde til EU. Dette er ofte pekt på som den dominerende tilpasningsmekanismen som fant sted i og rundt EØS-avtalen. Som nevnt i introduksjonen vil regler gi et rammeverk som en kan forstå og tolke handlingene til aktører gjennom. Den vil ta for seg hva som begrenser en aktørs handlinger, og prøver å forklare en aktørs beslutningstaking i tilfeller hvor reglene ikke er helt klare (hensiktsmessighetslogikken). I sammenhengen med den miljøpolitiske tilpasningen mellom

⁹⁴ Regjeringsforslag, Prp. St. 1 (1999-2000) *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar - 31. desember 2000*, s. 18.

⁹⁵ Hall, "The Role of Interest, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Countries," s. 186.

Norge og EU, vil den regelbaserte tilpasningen domineres av de juridiske forpliktelsene, som Norge ble pålagt under etableringen av EØS-avtalen. Som vi skal se videre i dette kapittelet, har også denne formen for tilpasning vært dominerende når det gjelder den miljøpolitiske tilpasningen i etterkant av EØS-forhandlingene.

Miljøpolitikk var ikke noe fremtredende tema ved inngangen av EØS-forhandlingene. Selv om det var tydelig at Norge, med Gro Harlem Brundtland som leder, ønsket noe mer enn et samarbeid rundt de fire friheter. Hun vektla særlig samarbeidet om miljøvern som hun var engasjert i sitt arbeid med Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, og etablerte allerede i 1988 den såkalte tilpasningsstrategien.⁹⁶ Denne strategien har preget den regelbaserte tilpasningen til EU, gjennom at Norge i praksis, har avstått fra å utvikle en miljøpolitikk som fremsto som mer ambisiøs enn den miljøpolitikken som var rådende i EU.⁹⁷ Dette var tilpasning som ble etablert på frivillig basis, og den norske tilpasningen til det eksisterende regelverket, fikk ikke et rettslig krav før EØS-avtalen ble vedtatt i 1992.

Analysen av EØS-avtalen belyser en miljøpolitikk som tok del i et allerede eksisterende regelverk innenfor miljølovgivning i EU. Dette stemmer godt med teorien om at politiske institusjoner ofte tar del i tilpasning, gjennom å ta del i eksisterende meningsstrukturer. Dette vises igjen i det miljøpolitiske regelverket i EØS-avtalen som hadde svært mange likheter med EUs miljøpolitiske regelverk. Noen er nesten, eller helt identiske, med artiklene som ble innarbeidet ved endringen under enhetsakten. Artikkel 73 er for eksempel en ren kopi av artikkel 130r som vi så i kapittel 2. Den sier noe om miljøområdet og dens formål, samt hvilke prinsipper den bygger på. Også artikkel 75 inneholder den samme formuleringen, og innhold som artikkel 130r i Romtraktaten. Det miljøpolitiske regelverket i EØS-avtalen, indikerte tidlig at det ville være krevende for Norge å føre en annen miljøpolitikk enn den som rådet til enhver tid i EU. Fra et miljøpolitisk perspektiv har det også vist seg krevende for Norge å tilføre nye dimensjoner i den europeiske miljøpolitikken. Dette bekreftes av analyser fra både professor i samfunnsvitenskap, Karl Georg Høyer og Agnethe Dahl, som argumenterer for at EØS-avtalen gjerne har begrenset Norges miljøpolitiske handlingsrom.⁹⁸ Dette skal vi se nærmere på.

Til tross for mange likheter mellom Norges og EUs miljølovgivning som gjorde det enklere å tilpasse regelverket seg imellom, var det også noe klare forskjeller mellom de to.

⁹⁶ Wade and Støren, *En fot utenfor*, s. 42.

⁹⁷ NOU 2012:2, *Short Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, s. 50.

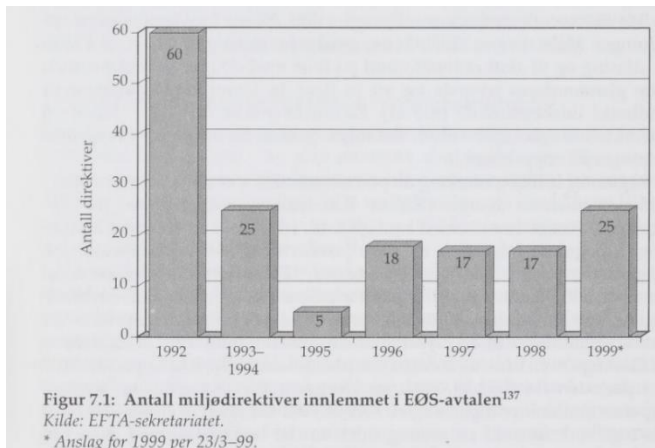
⁹⁸ Karl Georg Høyer, *Hard start og hard landing? : en miljøpolitisk analyse av EØS-avtalen*, vol. nr 1/92, Rapport (Norges naturvernforbund : trykt utg.), (Oslo: Naturvernforbundet, 1992), s. 45.

For det første var det noen klare systemforskjeller mellom Norge og EU. En slik tilpasning vil være av typen hvor endringene i norske bestemmelser ville være minimale. Heller ikke beskyttelsesnivået ville under systemforskjeller endres særlig, og man ville sjelden endre lovens innhold ved en slik type tilpasning. Dahl nevner flere eksempler på ulike lover som omfatter denne kategorien, deriblant direktiv der Norge har det samme innholdet, men som er finnes i flere lover og forskrifter. Den andre forskjellen var problemforskjeller, som fant sted i tilfeller hvor Norge og EU hadde ulike løsninger på samme problem. Dette dreide seg blant annet om regelverk som ville ha liten relevans i Norge, i forhold til hva den hadde i EU. Dette kunne blant annet dreie seg om farlige stoffer som fantes i flere vann i EU, men som ikke fant sted i norsk industri, eller direktiv i forhold til kullfyrte kraftverk, som ikke var til stede i Norge.

De tredje og fjerde forskjellene dreide seg rundt de såkalte minimums- og maksimumsdirektivene som også ble nevnt i det forrige kapittelet. Førstnevnte gjaldt forskjeller der EUs miljølovgivning stilte minstekrav. Dette gjorde at Norge måtte heve sitt nivå til EUs bestemmelser, i tilfeller hvor deres miljøpolitiske beskyttelsesnivå var lavere enn i EU. I de tilfellene hvor Norge hadde et høyere beskyttelsesnivå kunne man beholde disse. Norske myndigheter kunne derfor på flere områder skryte på seg et regelverk som overgikk EU. Disse såkalte minimumsdirektivene gjorde det mulig for Norge å beholde et mer ambisiøst regelverk. Norge kunne med disse direktivene forsøke å leve opp til sitt mye omdiskuterte rykte som et miljøpolitisk foregangsland. Maksimumsdirektivene tok for seg forskjeller i miljølovgivningen, hvor EU stilte såkalte maksimumkrav som var en del av et fastsatt regelverk som alle medlemsland inkludert EFTA-landene måtte følge. Her hadde ingen land mulighet for å innføre strengere regler, og dermed overgå EUs miljølover på nasjonalt nivå. Den fremste grunnen til at EU gjennomførte og fremdeles fører slike maksimumskrav, ligger i å bevare det indre markedets funksjon. Disse lovene skulle være likt på tvers av medlemsland i EU og EØS, og skulle være med å sikre felles konkurranseregler. I EØS-forhandlingene var det avgjørende for Norge å ikke bare beholde, men også videreutvikle strengere miljøstandarder. Dette ga norske myndigheter muligheten til å beholde sitt regelverk gjennom en overgangsordning på 4 år.⁹⁹ Når vi i kapittel 4 skal se utarbeidelsen av kvotesystemet i lys av den miljøpolitiske tilpasningen, i og rundt EØS-avtalen, skal vi se at

⁹⁹ Agnethe Dahl, "EU eller EØS: to sider av samme sak for norsk miljøpolitikk?," *Internasjonal politikk (trykt utg.)*. Vol. 54, nr 3 (1996) (1996): s. 352.

mye av den regelbaserte tilpasningen, dreide seg rundt forpliktelsen til å sikre like konkurransevilkår blant de ulike medlemslandene i EU.



Bilde 2: hentet fra *Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt* - s. 136

Den regelbaserte tilpasningen mellom Norge og EU, har gjennom EØS-avtalen vært dominerende. Selve avtalen inneholdt ca. 60 miljødirektiv, og opprinnelig var det lenge en oppfatning fra norske myndigheter om at det ikke skulle være nødvendig å måtte inkludere flere nye regler i etterkant av avtalen.¹⁰⁰ Som vi så i kapittel 2, opprettholdt EU en enorm aktivitet på miljøområdet utover 1990-tallet, og dette fikk naturlig nok innvirkninger på EØS-avtalen. Bare mellom årene 1992-1994 ble det innlemmet 25 nye miljødirektiv i EØS-avtalen. Dette antallet økte også kraftig de senere årene (bilde 2.1), og til tross for at Norge fikk innvilget overgangsordninger over 4 år, i håp om at EU kunne nærme seg Norges beskyttelsesnivå, har det på flere områder vist seg at den norske regelbaserte tilpasningen av miljøpolitikk til EU, har ført til et styrket beskyttelsesnivå fra Norge på en rekke områder. Dette gjaldt blant annet i utfasingen av ozonnedbrytende stoffer, der Norge fikk et strengere regelverk enn det som var avtalt gjennom internasjonale miljøavtaler.¹⁰¹

Den regelbaserte tilpasningen vektlegger institusjoners betydning, og hvordan dette begrenser og begrunner et individs (i dette tilfellet en aktørs) handling. Norge har gjennom EØS-avtalen vært forpliktet til å innlemme store deler av EUs miljøpolitiske lovverk, og mens dette først var frivillig gjennom den norske tilpasningsstrategien, la dette allerede begrensninger, og begrunnet norske myndigheter sine handlinger i miljøpolitikken. Fra undertegnelsen av avtalen, har det i stor grad blitt en forpliktelse for Norge å iverksette og rette seg etter den miljøpolitiske lovgivningen som er rådende i EU. Unntaket gjaldt

¹⁰⁰ Stortingstidende, S.tid. 764-769 (1990) *Møte tirsdag den 27. november 1990 - Redegjørelse av handelsministeren om EØS-forhandlingene*, s. 766.

¹⁰¹ Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," s. 136-37.

overgangsordningene som tillot Norge et strengere lovverk over en tidsperiode på 4 år. Det ble fra EØS-avtalens undertegnelse, enighet om at den ikke skulle forhindre land fra å utvikle standarder som hever seg over EUs beskyttelsesnivå, men analyser fra både Agnethe Dahl¹⁰² og Karl Georg Høyér,¹⁰³ viser at den regelbaserte tilpasningen har vært sterk. EØS-avtalen hadde begrenset Norge sitt miljøpolitiske handlingsrom i tiden etter EØS-forhandlingene.

Kapittel 4 vil gå i dybden på hvordan vi finner enkelte juridiske begrensninger som kunne begrense Norges handlingsrom i utarbeidelsen av kvotesystemet, særlig i forhold til regelverket rundt like konkurransevilkår. Siden kvotesystemet ble utarbeidet i en internasjonal sammenheng, ser vi ikke de samme begrensningene, siden Norge kunne utarbeide et strengere regelverk med forbehold om å ikke true reglene rundt like konkurransevilkår. I kapittel 4 vil det bli belyst hvordan den regelbaserte tilpasningen tok plass, og hvordan den har utviklet seg siden EØS-forhandlingene, gjennom analysen av utformingen av kvotehandelssystemet.

3.2.2: Interessebasert tilpasning

Som nevnt i introduksjonskapittelet, vil interessebasert tilpasning være relevant når man ser på hvordan eksisterende norsk regelverk påvirkes av rammene innenfor EØS-avtalen. Denne tilpasningsmekanismen har som utgangspunkt at aktører vil ta rasjonelle handlinger innenfor de institusjonene rammene de befinner seg i, og søke etter å maksimere sine resultater.

Interessebasert tilpasning fokuserer på hvordan aktører navigerer innenfor institusjonelle begrensninger. Her balanserer de kontinuerlig mellom å følge eksisterende regler og forsøker å påvirke utformingen av regler som kan være mer gunstige.

Kapittel 2 viste en europeisering av miljøpolitikken, som følge av EUs stadfestede mål om at beskyttelse av miljøet skulle være kjernen i EUs oppgave. EU hadde blitt en union som tok miljøvern på alvor, og som for alvor hadde økt sin innflytelse både innenfor og utenfor unionen. EUs miljøpolitikk ble formet av flere sentrale lovverk, og flere direktiver som harmoniserte og standardiserte miljøpolitikken på tvers av unionen. Som vi så i det forrige delkapittelet, integrerte Norge, gjennom de juridiske forpliktelsene i EØS-avtalen, en rekke av disse direktivene. I de senere årene har flere nye direktiver blitt integrert. På den ene siden har Norge dermed blitt påvirket av den stadige europeiseringen av miljøpolitikk, og har kunnet dra nytte av erfaringene og informasjonen som EU innehar. På den andre siden har denne tilpasningen også dratt med seg negative innvirkninger på norsk miljøpolitikk, som vil bli omtalt videre i kapittelet.

¹⁰² Dahl, "EU eller EØS: to sider av samme sak for norsk miljøpolitikk?."

¹⁰³ Høyér, *Hard start og hard landing? : en miljøpolitisk analyse av EØS-avtalen*, nr 1/92.

Brundtland-kommisjonens rapport fra 1987 la for alvor grunnlaget for Norges diskusjon i miljøpolitikken, både nasjonalt og internasjonalt. Norge skulle være en pådriver i kampen gjennom å utarbeide ambisiøse løsninger på klimaproblemet.¹⁰⁴ Dette vises også igjen i kildematerialet som er utgangspunktet for oppgaven. Norge viste tidlig tegn til å føre en ambisiøs og offensiv klimapolitikk, og Norge hadde tidlig ønske om å gå lenger enn det Kyotoprotokollens forpliktelser tilsa. Videre ønsket de også å nå målene i protokollen ved et tidligere tidspunkt.¹⁰⁵ Det bilde som tegnes av Norge som pådriver i miljøpolitikken etter EØS-avtalen, er derimot et annet. Mye tyder på at den stadige europeiseringen av norsk miljøpolitikk, førte til at det som til enhver tid var førende i EU, også ble hovedmålsettingen i den norske miljøpolitikken. Dahl omtaler konsekvensene av dette som en «*uthuling av pådriverrollen*».¹⁰⁶

Når det gjelder muligheten som landene i EØS-avtalen har, i å være en pådriver i utviklingen av miljøpolitiske vedtak, vil den innflytelsen som disse landene har, være langt svakere enn det den er for medlemslandene i EU. Til tross for at det under utarbeidelse av nye bestemmelser skal være tett kontakt mellom EU og EØS, viser EØS-artiklene 97-104 at det er først etter at rådet i EU har vedtatt nye bestemmelser, at Norge og EØS-landene skal bestemme ja eller nei til de nye bestemmelsene. Det vil derfor legges stort press på EFTA-landene, og selv om reservasjonsretten (artikkel 103) åpner for at EØS kan reservere seg mot eventuelle bestemmelser, en rett som Norge for øvrig enda ikke har benyttet seg av, vil det være risikabelt for Norge å ta i bruk en slik rett mot en union som er langt mektigere enn seg selv.¹⁰⁷

EØS-samarbeidet skapte altså et nytt miljøpolitisk handlingsrom for Norge. Til tross for at et av argumentene fra nei-siden i EU-debatten, var at Norge fremdeles vil kunne fremstå som et miljøpolitisk foregangsland, har dette vist seg å være en realpolitisk problemstilling. EØS-samarbeidet ga på den ene side Norge enkelte muligheter til å påvirke, blant annet gjennom deltakelse i ekspertmøter i Europakommisjonen, hvor Norge kunne påvirke EUs miljøpolitikk. Dette står det mer om i artikkel 99 i EØS-avtalen, som ga Norge anledning til å

¹⁰⁴ Geir Ulfstein, *Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk*, vol. nr 18, oktober 2000, Rapportserien (Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 : trykt utg.), (Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, 2000), s. 49-69.

¹⁰⁵ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 29 (1997-98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*, se under 1: sammendrag.

¹⁰⁶ Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," s. 138.

¹⁰⁷ Robin Thrap-Meyer and Hans Chr Bugge, *EØS-avtalen i miljørettslig perspektiv : med særlig vekt på adgangen til nasjonal regulering*, vol. 7, IUSEF (trykt utg.), (Oslo: Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo : Universitetsforlaget, 1992), s. 48.

delta på disse møtene, straks Kommisjonen begynte å utarbeide et regelverk som var EØS-relevant. På den andre siden ble det understreket, i Stortingsmelding 27: *EØS-samarbeidet 1994-2001 (2001-2002)*, at mulighetene for Norge å spille en aktiv rolle i møtene, var noe begrenset i forhold til medlemslandene når det gjelder å påvirke eventuelle utfall. Norge har forbedringspotensial når det gjelder å øke sin deltakelse i ekspertgruppene. Dette kan øke Norges innflytelse, selv om det ikke kan sies å veie opp for Norges manglende adgang til EUs beslutningsorgan, hvor det vedtas regler som senere vil innlemmes i norsk rett.¹⁰⁸

Kjernen av den interessebaserte tilpasningen ligger som sagt i at aktører vil handle rasjonelt, altså etter hva som er best for deres interesser innenfor institusjoner. Dette fremmer en atferd hvor aktørene handler etter det som vil gi et best mulig resultat innenfor de institusjonelle rammene som er forelagt. Vi ser tydelige tegn på at EØS-avtalen har begrenset Norges miljøpolitiske handlingsrom, når det gjelder utformingen av egen miljøpolitikk og påvirkning fra EUs miljøpolitikk. Dette gjelder ikke bare for norske myndigheter, men dette gjelder også gjennom de begrensede mulighetene som andre aktører i Norge, har hatt i å påvirke og utnytte mulighetene som ligger i EU-systemet. Fra flere hold, både fra forskere og miljøvernorganisasjoner, kritiseres norske myndigheter for å ikke bedre utnytte de mulighetene som Norge har i å påvirke EUs miljøpolitikk. Dette gjelder blant annet Framtiden i våre hender, som i 2003 publiserte rapporten *Norge, EU og miljøpolitikken*, som oppsummerer Norges miljøpolitikk siden 1988. Her fremhever den hvordan tilpasningslinjen hadde ført til en passivisering av norsk miljøpolitikk. Den hadde blant annet ført til at Norge hadde avstått fra å utvikle miljøregler som avvike fra EUs regelverk. Dette gjaldt særlig i å utvikle strengere miljøregler som EU ga Norge handlingsrom til, gjennom minimumsdirektivene som unionen prinsipielt sett vedtok miljølover gjennom. Disse direktivene er som tidligere skrevet lover som gir en minimumsgrense på hvilken standard den nasjonale lovgivning må holde seg innenfor. Den tillater dermed at man nasjonalt kan ta i bruk strengere regler hvis man ønsker dette.

Det første eksempelet som rapporten nevner som et eksempel på passivisering av norsk miljøpolitikk, er implementeringen av biociddirektivet. Direktivet som ble vedtatt av EU i 1998, skulle regulere bruken og markedsføringen av produkter med biocid, for å beskytte både helse og miljø. Reguleringen av biocider, var et eksempel på hvordan de norske myndighetene hadde inntatt en passiv holdning til utvikling av norsk miljøpolitikk i forhold til EØS-avtalen. Til tross for det uttalte behovet fra norsk miljøforvaltning om å etablere et

¹⁰⁸ Stortingsforhandlinger, Meld. St. 27 (2001-2002) *Om EØS-samarbeidet 1994-2001*, s. 81-86.

system til godkjenning av biocider i produkter, ble Norge i praksis avventende og vedtok ikke godkjenningssystemet før det til slutt ble godkjent av EU-landene som biociddirektivet. Dette direktivet ble senere en del av EØS-avtalen. Hvorfor bestemte Norge seg for å avvente i forhold til EU? Rapporten nevner såkalt «*blame avoidance*» som en av årsakene til at Norge avventet med å innføre et regelverk rundt biocider. «*Blame avoidance*» eller ansvarsfraskrivelse som handler om at politikere først og fremst ser seg tjent med å unngå skyld i upopulære handlinger, heller enn å få æren for populære vedtak.¹⁰⁹ I dette tilfellet kunne Norge se seg tjent ved å avvente EUs beslutning, siden man da ikke hadde behov for å argumentere for nasjonal industri, og så seg dermed tjent med dette regelverket. Siden Biociddirektivet i bunn og grunn var etablert av EU og gjorde seg gjeldende gjennom innlemmelsen i EØS-avtalen, kunne kritikken nå rettes mot EU heller enn de nasjonale myndighetene.¹¹⁰

Det andre eksempelet som nevnes i rapporten er minimumsdirektivet fra 1994 som etablerte et minimumskrav til luftkvalitet i Norge. Miljøbevegelser og andre aktører i norsk miljøforvaltning anbefalte Norge å vedta høyere standarder, da direktivet ble vedtatt i nasjonal lovgivning. Likevel avsto Regjeringen fra å innføre strengere standarder. Til slutt valgte de å innføre de samme bestemmelsene i nasjonal lovgivning som var bestemt i minimumsdirektivet. Norge utnyttet dermed ikke handlingsrommet som lå i direktivet, og da EU på et senere tidspunkt økte sine standarder innenfor direktivet, måtte Norge følge EU og stramme opp de samme standardene. I stedet for å gå foran som et miljøpolitisk foregangsland ved å etablere en ambisiøs lovgivning, valgte norske myndigheter å bruke EUs miljøpolitikk, som et påskudd til å ikke videreutvikle nasjonal miljøpolitikk.¹¹¹

Den interessebaserte tilpasningen handler om hvordan aktører vil ta rasjonelle handlinger, og innenfor institusjoner vil det være rammer som setter grenser hvor hvilke handlinger en aktør kan ta. Store aktører kan ha stor påvirkningskraft, og gjennom EØS-avtalen har EU ikke bare etablert et regelverk som Norge har forpliktet seg til å følge, men den har også påvirket Norges handlingsrom innenfor miljøpolitikk. Dette gjaldt også gjennomføringen av det allerede eksisterende miljølovverket. Biociddirektivet er et eksempel på hvordan Norge avventet EUs miljøpolitiske vedtak, til tross for behovet for et regelverk rundt produkter som inneholder disse kjemiske stoffene. Eksempelet om minimumskravet for

¹⁰⁹ R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy* 6, no. 4 (1986): s. 371, <http://www.jstor.org/stable/4007281>.

¹¹⁰ Rasmus Reinvang, *Norge, EU og miljøpolitikken*, Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt (2003), s. 32-33, <https://www.framtiden.no/aktuelle-rapporter/63-norge-eu-og-miljopolitikken-1-03/file.html>.

¹¹¹ Reinvang, *Norge, EU og miljøpolitikken*, s. 33.

luftkvalitet, belyser hvordan Norge ikke utnyttet fullt ut muligheten for å utvikle strengere lovgivning når muligheten bydde seg. I stedet brukte Norge EU som en grunn til å unngå å etablere en mer ambisiøs lovgivning.¹¹²

Oppsummert kan vi på den ene siden si at Norge, gjennom å følge det utarbeidede lovverket til EU, har unngått store konflikter med EU. På den andre siden har begrensningene av det miljøpolitiske handlingsrommet i EØS-avtalen, gjort at norske myndigheter ble passive i sin utarbeidelse av nye miljølovgivninger. Dahl omtalte dette som en uthuling av den norske pådriverrollen, hvor Norge heller avventer EUs vedtak heller enn å utarbeide egne lover. Norske myndigheter mistet dermed muligheten til å dra EU i en mer miljøvennlig retning. Rapporter fra Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt og analysene til Agnethe Dahl, har pekt også på at Norge ikke utnyttet mulighetene til å videreføre strengere lovverk, da EU vedtok minimumskrav gjennom minimumsdirektivene. I kapittel 4 vil jeg se om kildemateriale kan belyse om de norske myndighetene hadde EU som hovedmålsetting i utarbeidelsen av kvotesystemet, og om norske myndigheter virket passive da de skulle utforme det norske kvotehandelssystemet.

3.2.3: Idebasert tilpasning

Idebasert tilpasning dreier seg om hvordan aktørers beslutningsprosesser påvirkes av deres overbevisninger, verdier og oppfatninger av verden omkring dem. Disse faktorene fungerer innenfor en kognitiv modell, som beskriver strukturene individer benytter for å danne forståelse og deretter ta beslutninger.¹¹³ Den idebasert tilpasning i Norge hadde blant annet fra et sikkerhetspolitisk perspektiv, anerkjent EU som en politisk aktør. Denne tilpasningsmekanismen tok her form for å belyse hvordan Norge etter hvert valgte å innrette seg etter EUs sikkerhetspolitikk.¹¹⁴

Idebasert tilpasning understreker altså hvordan en aktørs innflytelse kan være formet av deres oppfatning om hvilke institusjoner som bør spille en sentral rolle. Styrken ved å analysere en aktørs tilpasning innenfor dette teoretiske rammeverket, gir mulighet til å utforske hvordan endringer i aktørers verdier og overbevisninger vil påvirke deres adferd. I tillegg kan det også gi innblikk i hvordan endrede omstendigheter vil innvirke på adferd og beslutningstaking. Innenfor et slikt rammeverk så vi i introduksjonen, at det ville være naturlig at mindre aktører ville adoptere mange av de dominerende ideene, og tankemønstrene

¹¹² Reinvang, *Norge, EU og miljøpolitikken*, s. 33.

¹¹³ Claes and Tranøy, "Norsk politikk og påvirkning fra EU - hvor mye og hvordan?," s. 10-11.

¹¹⁴ Helene Sjørnsen, *Med status quo som målsetning: Norge og endringene i europeisk sikkerhetspolitikk* (Oslo: Utenriksdepartementet, 1999), s. 17-18. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2016020508135.

til fremtredende aktører innenfor en institusjon. Dette kan skyldes en tendens hos mindre aktører til å tilpasse seg større og mektigere aktører, men også fordi institusjonene inneholder aktører med større erfaring og kompetanse. Dermed kan dette rammeverket antyde hvordan et lite land som Norge, drar fordel av å tilegne seg kunnskap og erfaring fra EU. En slik tilpasningsform gir oss et overblikk over hvordan Norges stadig mer europeiserte miljøpolitikk, er et resultat av denne tilpasningsprosessen. Dette understreker betydningen av idebasert tilpasning, som et analytisk verktøy for å forstå hvordan nasjonale politikker og praksiser, utvikler seg i lys av større institusjonelle rammer og samspill med mektigere aktører.

Det vil være relevant for min oppgave å ta for meg denne tilpasningsformen under EØS-avtalen, og se kildematerialet i lys av dette. Hvis norske myndigheters tilpasning til det europeiske kvotesystemet kan spores tilbake til de samme forståelsene av problemene og løsningene som EU, kan denne mekanismen ha ført til en læringsprosess som hjalp dem å realisere fordelene med EUs system.¹¹⁵ Det vil derfor være relevant for min oppgave å ta for meg denne tilpasningsformen, og se endringene som har oppstått over tid. Vi skal videre se på hvordan denne tilpasningsformen tok plass i Norge fra EØS-forhandlingene.

Det første eksempelet på idebasert, eller læringsbasert tilpasning som det også ofte går under, er hvordan EØS-samarbeidet fremmet et omfattende samarbeid hvor norske myndigheter kunne lære av medlemsland i EU. Som vi så i kapittel 2, hadde medlemslandenes praksis vært med å påvirke både EUs miljøpolitikk og regulering. EU har gjennom årene tilpasset sin miljøpolitikk fra andre land som har de beste resultatene på feltet innad i unionen. Den praktiserte miljøpolitikken i et land, blir dermed den rådende miljøpolitikken i EU, og er dermed med på å forme den europeiske miljøpolitikken. Denne transformasjonen av statlig virksomhet i EU, har foregått raskt. Et eksempel nevnes i boken *Ring the changes in Europe : regulatory competition and the transformation of the state: Britain, France, Germany*, som redegjør for hvordan enkeltes medlemslands praksis i miljøpolitiske spørsmål ofte påvirker EUs miljøpolitikk og regulering. Tyskland er et av landene som har vært gjenstand for økt innflytelse i EU. I de ulike direktivene rundt luftforurensning har tysk innflytelse vært stor, og har belyst hvordan EU både tilpasser og

¹¹⁵ Derfor idebasert tilpasning også går under navnet læringsbasert tilpasning.

inkorporerer vellykkede elementer fra et medlemslands praksis, for å forbedre miljøresultatene på europeisk nivå.¹¹⁶

EØS-samarbeidet har gitt Norge mulighet til å lære av andre lands løsninger. Vi ser eksempler på dette, blant annet gjennom ekspertgruppene i Kommisjonen som ble nevnt ved den interessebaserte tilpasning. Her fikk norske myndigheter muligheten til å lære av andre land på områder hvor utvikling av komplekse godkjenningssystem, ville være vanskelig å etablere for et mindre land som Norge. Dette var særlig relevant i spørsmålet rundt biociddirektivet, hvor Norges deltakelse i de ulike ekspertgruppene kunne holde seg oppdatert på utviklingen av godkjenningssystemet, og få kunnskap og forståelse over et område som var nytt for Norge. Da biociddirektivet ble integrert i den nasjonale lovgivningen i Norge, hadde man løst et miljøproblem som ville vært svært vanskelig for et lite land som Norge å løse på egenhånd.¹¹⁷

Vi finner også eksempler der Norge hadde lært av EU på områder hvor man allerede hadde utarbeidet miljøpolitiske virkemidler nasjonalt. Dette gjaldt blant annet i avfallspolitikken hvor EU lærte av Norge, som hadde utviklet en mer omfattende avfallspolitikk, hvor målsettinger var mer konkrete og regulerbare. På de aller fleste områdene i avfallspolitikken, hadde Norge gått lenger enn hva EUs direktiver hadde forpliktet. Som følge av at EUs avfallspolitikk besto av minimumsdirektivet, sto ikke EU i veien for økte ambisjoner blant norsk miljøforvaltning. Boasson skriver i utredningen *Norsk miljøpolitikk og EU* at:

*Det er all grunn til å tro at EØS-avtalen har bidratt til å styrke politikktutviklingen direkte gjennom pålegg og reguleringer. I tillegg ser det ut til at miljøforvaltningen har latt seg inspirere av de Europeiske prosessene til å utvikle virkemidler som går lenger enn det vi er pålagt gjennom EØS.*¹¹⁸

Vi kan derfor anta at norsk deltakelse i grupper hvor de fikk innblikk i ulike virkemidler i utarbeidelsen av avfallspolitikk, inspirerte dem til å utforme ulike løsninger.

Arbeidet med å påvirke EU har vært ressurskrevende for Norge. De økonomiske rammene som Norge opererte med, gjorde det krevende å prioritere mellom internasjonale og nasjonale satsinger på det miljøpolitiske feltet. Norske myndigheter ønsket å påvirke EUs miljøpolitikk, og jobbet aktivt for dette under ulike ekspertgrupper. Dette ble mulig gjennom

¹¹⁶ Adrienne Windhoff-Héritier, Christoph Knill, and Susanne Mingers, *Ringing the changes in Europe : regulatory competition and the transformation of the state : Britain, France, Germany*, 74 (Berlin ; New York: Walter de Gruyter, 1996).

¹¹⁷ Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," s. 145.

¹¹⁸ Elin L Boasson, *Norsk miljøpolitikk og EU*, Europautredningen (Skøyen, 2011), s. 16, https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012070506100.

EØS-avtalen hvor EFTA-landene fikk konsultere med Europakommisjonen i de ulike beslutningsprosessene.¹¹⁹ Dette arbeidet var begrenset og kostbart, og norske myndigheter valgte ofte å prioritere ressursene i arenaer hvor de hadde større innflytelse, som for eksempel i internasjonale forhandlinger. I disse settingene opptrådte Norge som en likeverdig aktør, og det er grunn til å tro det ofte var mer givende å delta i sammenhenger hvor norske myndigheter hadde samme status som andre land. Her var trolig læringspotensialet også langt større.¹²⁰

3.3: Oppsummering

I dette kapittelet har det blitt redegjort for den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene. EØS-forhandlingene var først og fremst et samarbeid om de fire friheter, men ønske fra både Brundtland og Delors, ble realisert da samarbeidet til slutt gikk langt utover dette. På det miljøpolitiske området ble det tidlig klart, at EUs miljøpolitikk skulle legge store føringer den norske miljøpolitikken. Norske myndigheter valgte blant annet som følge av EØS-forhandlingene, å avstå fra å utvikle en mer ambisiøs miljøstandard, enn den som var utviklet i EU. Dette ble gjennom tilpasningsstrategien fra 1988, etablert allerede før EØS-avtalen ble inngått i 1992.

Innenfor den regelbaserte tilpasningsformen som begrenser en aktørs handlinger ut ifra blant annet regler, rutiner og prosedyrer, var dette en av de dominerende tilpasningsformene når det gjaldt den miljøpolitiske tilpasningen av norsk miljøpolitikk rundt EØS-forhandlingene. For Norge var det en rekke juridiske forpliktelser som begrenset utviklingen av norsk miljøpolitikk, selv om mye av tilpasningen handlet om mindre justeringer. I løpet av 1990-tallet, skulle Norge implementere over et hundretalls nye miljødirektiv. Norge fikk beholde mange av de strengere reglene som såkalte overgangsordninger, og dermed også beholde et strengere lovverk. Likevel viser flere eksempler at den regelbaserte tilpasningen til EUs miljøpolitikk, i flere tilfeller hadde styrket det norske beskyttelsesnivået.

Når det gjelder den interessebaserte tilpasningen, tar den for seg hvordan Norges rolle som aktør ble begrenset ut ifra de institusjonelle rammene, som oppsto gjennom EØS-avtalen. Norge ville innenfor dette handlingsrom, ta rasjonelle valg for å oppnå så gode resultater som mulig innenfor disse rammene. For Norge kan vi oppsummere den interessebaserte

¹¹⁹ Agnethe Dahl, *Hvordan påvirke innenfor når man står utenfor?*, ed. Liv Astrid Sverdrup (Oslo: Fridtjof Nansens institutt, 1996), s. 25. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2017100305067.

¹²⁰ Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," s. 146.

tilpasningen ved to trekk. For det første belyser den miljøpolitiske beslutningsprosessen at norske myndigheter hadde EU som hovedmålsetting. Dette førte til en stadig større europeisering av norsk miljøpolitikk, og forskere som Dahl, peker på at dette har ført til en uthuling av den pådriverrollen som Norge tidligere hadde hatt i miljøpolitikken. For det andre, medførte EØS-forhandlingene til at det ble skapt rammer hvor norske myndigheter virket å være tjent med å fremstå passive, i utformingen av miljøpolitiske vedtak. Grunnen lå blant annet i såkalt «*blame avoidance*», hvor norske myndigheter avventet miljøpolitiske beslutninger, siden kritikken da kunne rettes mot EU heller en nasjonale myndigheter. I tillegg så man også eksempler der Norge kunne bruke EU som unnskyldning for å unngå å etablere en mer ambisiøs lovgivning.

Den idebaserte tilpasningen handler om hvordan beslutninger som aktører tar, påvirkes av deres forståelse som for eksempel overbevisninger og verdier. Denne tilpasningsformen, kan være med å belyse noe av kunnskapen og erfaringen som Norge har fått på det miljøpolitiske feltet gjennom EØS-avtalen. Her har Norge blant annet gjennom deltakelse i ekspertgruppen, hatt mulighet til å lære av andre lands løsninger, særlig på områder som er svært omfattende for et lite land som Norge å utforme. Til tross for at Norge har kunnet tilegne seg kunnskap på det miljøpolitiske feltet, har også denne deltakelsen vært ressurskrevende. Dette har igjen ført til at Norge har søkt arenaer hvor de har opptredd som en likeverdig aktør, og gjerne hatt større innflytelse.

Norge har siden EØS-forhandlingene hatt et tett miljøpolitisk samarbeid med EU. På den ene siden, har Norges tilpasning til miljøpolitikk, ført til at Norge kunne lære og dra fordel av erfaringene og kunnskapene som enkelte av medlemslandene i EU satt på. Dette så vi i noen tilfeller hadde økt det miljøpolitiske beskyttelsesnivået i Norge. På den andre siden så vi hvordan denne tilpasningen også i noen tilfeller hadde ført til en uthuling av den såkalte pådriverrollen som Norge hadde hatt, i tillegg til en stadig større europeisering av norsk miljøpolitikk. Denne norske miljøpolitikken som ble utformet av myndighetene, har blitt kritisert av forskere og miljøvernbevegelsen for å ha blitt en passiv og avventende aktør i utviklingen av miljøpolitikken. Vi vil videre i kapittel 4 se denne utviklingen i lys av utarbeidelsen av det norske kvotehandelssystemet, for å se om vi ser samme tendensen i en nyere miljøpolitisk tilpasning mellom Norge og EU.

Kapittel 4: Kvotedirektivet og den miljøpolitiske tilpasningen til EU

Som jeg også nevnte i introduksjonen av denne oppgaven ble kvotedirektivet innlemmet i EØS-avtalen den 26. oktober 2007. Frem til dette hadde det vært en voldsom diskusjon både blant norske myndigheter, men også internasjonale aktører, om hvordan et mulig system for kvotehandel skulle tas i bruk. Utviklingen av dette direktivet og diskusjonene blant norske myndigheter, kan forhåpentligvis gi svar på om den representerer en endring i den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-avtalen.

Norske myndigheter begynte tidlig med arbeidet om å utforme et eget kvotesystem. Her ønsket de i likhet med EU en ambisiøs og rettferdig klimapolitikk, og brukte samtidig også anledningen til å berømme EU for sin positive miljøpolitiske tilnærming, som ble belyst gjennom det uttrykte målet om 15% kutt i klimagassutslipp.¹²¹ Parallelt med utarbeidelsen var dette en tid hvor stadig flere miljøpolitiske direktiv også ble innlemmet i EØS-avtalen. Dette gjaldt for eksempel IPCC-direktivet som skulle forebygge og begrense forurensning. Dette direktivet skulle også senere begrense norske myndigheter i utformingen av kvotesystemet.¹²² Likevel er det verdt å legge merke til at EU ikke er nevneverdig nevnt i de tidlige dokumentene. Dette kan det være flere grunner til.

For det første kan dette skyldes Kyotoprotokollens internasjonale natur. Den ble ikke opprettet primært av EU, men i henhold til en internasjonal avtale som det også understrekes i de tidligere proposisjonene:

*Internasjonale miljøutfordringer krever internasjonale løsninger. Samtidig krever internasjonale løsninger nasjonale tiltak. Kyotoavtalen representerer et avgjørende gjennombrudd for forpliktende samarbeid mellom land for å løse globale klimaspørsmål.*¹²³

For det andre hadde heller ikke EU utviklet et utpreget kvotehandelssystem. Da grønnboken fra 2000 ble lagt frem om emnet, var det fremdeles mye som gjensto for å få på plass et kvotehandelssystem. Et flertall på Stortinget hadde allerede fra midten av 1990-tallet vist interesse for et kvotehandelssystem. Her hadde de pekt på dette som et tillegg til en offensiv

¹²¹ Stortingsinnstilling, Innst. St. 179 (1996-1997) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Paul Chaffey og Erik Solheim om utsettelse av bygging av gasskraftverk*, Se under 2 komiteens merknader.

¹²² Stortingsinnstilling, Innst. St. 62 (1997-1998) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 27/97 av 30. april 1997 om endring av vedlegg XX til EØS-avtalen om integrert forebygging og begrensning av forurensning*.

¹²³ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 247 (1997-1998) *Innstilling fra finanskomiteen om grønne skatter*, s. 7.

norsk klimapolitikk.¹²⁴ For det tredje fremsto også USA som en sterk internasjonal aktør i spørsmålet rundt kvotehandelssystemet, og Norge hadde samarbeidet tett med USA (og andre aktører utenfor EU) siden partskonferansen i Kyoto i 1997.

Kvotedirektivet hadde over en lengre tid vært diskutert på Stortinget, og allerede i slutten av 1997 var det planlagt at landene under klimakonvensjonen i Kyoto, skulle skrive under på en bindende protokoll, selv om det enda var usikkert hva protokollen ville ha av tiltak og forpliktelser.¹²⁵ Det var imidlertid klart at innlemmelsen av ulike mekanismer fra avtalen, ville ha store innvirkning på hvor ambisiøse de ulike landene ville være i sine målsettinger. Dette gjaldt i høyeste grad også for flertallet på Stortinget, som understreket hvordan et mulig system rundt kjøp av kvoter, ville være et viktig virkemiddel i en offensiv og norsk miljøpolitikk.¹²⁶ I dette kapittelet vil vi besvare oppgavens problemstilling. Her vil vi se hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU, tok plass i utformingen av det norske kvotehandelssystemet. Videre vil dette også ses i lys av hvordan Norge tilpasset seg EUs miljøpolitikk i etterkant etter EØS-forhandlingene.

4.1 Regelbasert tilpasning

Som vi så i kapittel 3, refereres den regelbaserte tilpasningen til de juridiske forpliktelsene som vil begrense og begrunne hvordan norske myndigheter tar miljøpolitiske beslutninger. Videre vil den regelbaserte tilpasningen også være til stede, når aktører tar avgjørelser etter hva som er akseptabelt innenfor deres egen kontekst. Sæverud og Wettestad skriver at hvis tilpasningen mellom norske myndigheter og EUs kvotesystem hadde vært basert på en regelbasert tilpasning, ville Norge i utarbeidelsen av det nasjonale kvotesystemet, anvendt og tatt i bruk EUs kvotesystem når dette ble implementert. I stedet så vi heller at myndighetene gikk imot EUs ønske om å implementere EUs kvotedirektiv, da dette ble vedtatt i 2003.¹²⁷ I artikkelen konkluderes det derfor med at det finnes lite bevis for at det nasjonale kvotesystemet, og dens tilpasning til EU var basert på regler.¹²⁸ Når jeg i denne oppgaven bruker utarbeidelsen av det nasjonale kvotesystemet til å fortelle en større historie om den

¹²⁴ Stortingsinnstilling, Innst. St. 150 (1997-1998) *Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida*, se under klima og energi.

¹²⁵ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 179 (1996-1997) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Paul Chaffey og Erik Solheim om utsettelse av bygging av gasskraftverk*.

¹²⁶ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 150 (1997-1998) *Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida*, Under "Klima og energi".

¹²⁷ Europautvalget, Møte i EØS-utvalget tirsdag 26. oktober kl. 15.15, *Redegjørelse av utenriksministeren*, (2004).

¹²⁸ Sæverud and Wettestad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," s. 96-97.

miljøpolitiske tilpasningen til Norge, vil jeg bruke logikken om hensiktsmessighet, men også ta i bruk noe av det teoretiske rammeverket og analysen som ble presentert i kapittel 3. Her vil jeg ta for meg regler som kom som følge av EØS-avtalen, og ikke se effekten av eksisterende regelverk, siden dette vil falle inn under den interessebaserte tilpasningen. I lys av dette vil det derfor være fruktbart å blant annet se på hvilke juridiske forpliktelser i EØS-avtalen som har vært med å begrense arbeidet med å utforme det nasjonale kvotesystemet. I kapittel 2, så vi blant annet hvordan etableringen av det indre markedet la grunnlaget for utviklingen av miljøpolitikk i EU. I dette delkapittelet vil det belyses hvordan etableringen av det indre markedet, ville påvirke utformingen av det norske kvotesystemet.

Vi finner flere eksempler på hvordan utformingen av det norske kvotesystemet, ble begrenset gjennom de juridiske forpliktelsene i EØS-avtalen. Til tross for at internasjonale traktater ikke la direkte føringer, eller hindringer for et kvotesystem for klimagasser, ville altså utformingen av et eget nasjonalt system, naturligvis bli begrenset. Dette gjaldt både som følge av de juridiske forpliktelsene i EØS-avtalen, men også rundt eventuelle EU-direktiv. De aller fleste juridiske forpliktelsene som skapte begrensninger for Norge som aktør i å utforme kvotesystemet, handlet om sikre at man også etter et eventuelt kvotesystem, hadde et indre marked med rettferdige konkurransevilkår.

Den regelbaserte tilpasningen vil som sagt begrense og begrunne en aktørs handling. Utformingen av det nasjonale systemet som i første omgang skulle være et prøveprosjekt, virket å sette en demper på denne tilpasningsformen i de første årene av dens utarbeiding. Fra år 2000 da også EU i grønnboken, fra samme år, åpnet opp for at EØS-land kunne bli en del av EUs kvotesystem, ser man en klar tendens til hvordan Norges rolle som aktør ble begrenset i forhold til det EU ville bestemme i sitt system.¹²⁹

I Stortingsmeldingen 12 (2000-2001): *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*, ble det understreket fra Regjeringen at Norge var positive både til å utarbeide sitt eget system, men også gjennom samarbeid i paraplygrupper og i en europeisk sammenheng. For Norge sin del var det ingen tvil om at utviklingen av et nasjonalt system ikke kunne utarbeides, uten å ta i betraktning at det etter hvert også ville måtte bli kompatibelt med et system som ble utarbeidet i EU. I tråd med den regelbaserte tilpasningen, ville dette arbeidet

¹²⁹ Stortingsinnstilling, Innst. St. 256 (1999-2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggs melding til St.meld. nr. 8 (1999-2000)*, s. 19.

bli begrenset av denne realiteten. I slutten av meldingene trekkes særlig en av reglene, som ville begrense det norske kvotehandlingssystemet, nemlig regelen om statsstøttereguleringen.¹³⁰

Grønnboka fra 2000, som hadde åpnet for å inkludere EØS-landene i sitt kvotesystem, nevnte også tildeling av kvoter som for eksempel gratiskvoter eller det EU kaller «grandfathering», som et viktig punkt rundt de juridiske forpliktelsene i EØS-avtalen.¹³¹ Norge var relativt tidlig ute med diskusjonene rundt tildeling av gratiskvoter. Allerede 2 år før grønnboken til EU ble publisert, diskuterte politikerne på Stortinget tildelingen av dette.¹³² Da oppsummeringen om norsk klimapolitikk i Stortingsmelding 54 (2000-2001) presenterte noen av planene rundt virkemidlene som skulle tas i bruk i anledning protokollen, ble det bestemt at:

Regjeringen legger opp til å gi gratiskvoter i en begrenset periode til konkurranseutsatt virksomhet dersom utsiktene for deres konkurransesituasjon i begynnelsen av Kyotoperioden skulle tilsi at det er behov for dette.¹³³

Som jeg nevnte i innledningen av kapittelet var kvotesystemet et økonomisk virkemiddel, som var i tråd med prinsippet om at det er forurenseren som skulle ta den samfunnsøkonomiske kostanden ved å forurense. Gratiskvotene gikk imot dette prinsippet, fordi forurenseren med tildelte kvoter ikke ville betale for restutslippene, og dermed trosse prinsippet om at forurenser skal betale. Det var likevel flere grunner til at dette var et virkemiddel som Norge ville ta i bruk. Den fremste lå nok i å forhindre en såkalt «karbonlekkasje», hvor man kunne risikere at norske virksomheter i møte med store omstillingskostnader, som følge av Kyotoprotokollens forpliktelser, ville flagge ut til land som ikke var like forpliktet til å følge avtalen. Gratiskvotene skulle være tilgjengelig i en begrenset periode for konkurranseutsatt virksomhet, dersom dette skulle være nødvendig i begynnelsen av Kyoto-perioden.¹³⁴ Den ville dermed være med å: «*dempe omstillingskostnader i en overgangsperiode*» og «*gi de kvotepliktige incentiver til en miljøforbedring*».¹³⁵

Gratiskvotene er eksempler som viser hvordan de juridiske forpliktelsene i henhold til EØS-avtalen, ville begrense norske myndigheters utarbeiding av kvotesystemet, siden det å

¹³⁰ Stortingsforhandlinger, Meld. St.12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*, s. 170.

¹³¹ Europakommisjonen, Short COM/2000/0087: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, s. 18-19.

¹³² Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 247 (1997-1998) *Innstilling fra finanskomiteen om grønne skatter*.

¹³³ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*, s. 19.

¹³⁴ Bjarte J. Holtmark, "Gratiskvoter til industrien – ikke så enkelt," *CICERO Policy Note 6* (1999): s. 11-12, <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/32725/58.pdf?sequence=1>.

¹³⁵ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*, s. 19.

tildele gratiskvoter til enkelte bedrifter og sektorer, kunne stå i fare for å bli sett på som statsstøtte i henhold til artikkel 61 i EØS-avtalen. Nummer 1 i denne artikkelen sier at:

-støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller 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.¹³⁶

Artikkel 61 ville altså begrense mulighetene til å gi støtte til enkelte foretak som kunne ha en konkurransevridende effekt, og påvirke handelen mellom ulike foretak. Det ble tidlig indikert at det systemet som flertallet på Stortinget ville utarbeide, ville komme i strid med denne hovedregelen, uavhengig om andre EØS-land innførte et tilnærmet kvotesystem eller ikke. Likevel ble det rundt slutten av 1999, blant annet i den offentlige utredningen «*Et kvotesystem for klimagasser*» (NOU 2000:1), konkludert med at de ulike unntaksbestemmelsene i artikkelen (nummer 2 og 3), ville gjøre seg gjeldende i spørsmålet om støtteordninger i et kvotesystem. Her var særlig unntak nummer 3 c) et unntak som gjorde seg gjeldende. Denne artikkelen sa noe om å lette utviklingen på enkelte økonomiske områder.¹³⁷

I 2002 ble det foreslått av Europaparlamentet hvilken tildelingsmåte som skulle gjelde for gratiskvotene. Europakommisjonen foreslo det såkalte grandfatheringssystemet, som åpnet for gratiskvoter frem til 2008 med en betingelse om at man må redusere utslippene man for eksempel hadde i 1990 med 15%. Konsekvensene av å ikke levere et mål, var å betale en avgift og/eller å kjøpe en kvote. Mens Regjeringen ønsket at gratiskvotene burde vare frem til 2008, vedtok Europaparlamentet med knappst mulig flertall at 15% av gratiskvotene skulle betales. For de norske myndighetene var argumentet for å tildele gratiskvoter, å gi industrien incentiver til å gjennomføre utslippskutt, slik at man kunne nå forpliktelsene i avtalen ved et tidligere tidspunkt. Her ser vi hvordan de juridiske forpliktelsene (gjennom artikkel 61), er med å i verste fall forsinke fremgangen som Norge kunne hatt i å nå forpliktelsene i Kyotoprotokollen.¹³⁸ Da kvotedirektivet ble vedtatt av EU 25. oktober 2003, ble det endelig bestemt at staten skulle tildele minst 95% av kvotene gratis, og det vil derfor regnes som

¹³⁶ EØS-loven, "Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)," (Lovdata, 1992). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/KAPITTEL_e%F8sl-4-2#e%C3%B8sl/a61.

¹³⁷ 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 78-79.

¹³⁸ Europautvalget, Møte i EØS-utvalget tirsdag 3. desember kl. 15.15 (2002), s. 96.

støtte hvis de resterende 5% ble delt ut gratis.¹³⁹ Dette måtte naturligvis tas hensyn til i klimavotelovens vedtakelse i 2004.¹⁴⁰

På samme måte som Norge i EØS-avtalen fikk innlemmet et regelverk som særlig var opptatt av konkurransevilkårene i forhold til det indre markedet, ser man også i utformingen av det norske kvotesystemet, at man ble begrenset av reglene rundt fri konkurranse i EU. Gratiskvotene skulle som sagt oppfylle artikkel 61, og dermed ikke true konkurransen mellom foretak og produksjon, men dette var ikke den eneste artikkelen som ville begrense norske myndigheters utforming av kvotesystemet. Den frie etablerings- og utøvelsesretten i EØS-avtalen, understrekte at utenlandske selskaper og personer, skulle ha de samme vilkårene i utøvelse av sin virksomhet her til lands (artikkel 31 i EØS-avtalen). Kvotesystemet kunne dermed ikke behandle de norske selskapene gunstigere enn utenlandske selskap. Dette ble særlig viktig i forhold til gratiskvotene. Regelverket for kvotesystemet, skulle altså utformes slik at det ga minst mulig incentiver for atferd, som kunne være i strid med reglene rundt like konkurransevilkår.¹⁴¹

Vi så i kapittel 3 hvordan Dahl hadde analysert hvordan EØS-avtalen hadde gjort at Norge hadde implementert en rekke miljødirektiv siden forhandlingene, og at det mest oppsiktsvekkende i perioden var at tilpasningen hadde: *«ført til økt beskyttelsesnivå i Norge på flere områder.»*¹⁴² Til slutt ble det også bestemt at EUs kvotedirektiv, på visse vilkår, også skulle integreres inn i nasjonal lovgivning, slik som svært mange andre miljøpolitiske vedtak siden EØS-avtalen. Vi ser likevel at Norge i tilfellet rundt kvotehandelssystemet, foreslo et system med et høyere beskyttelsesnivå enn EU. Her ønsket Regjeringen å tildele færre vederlagsfrie kvoter i forhold til behovet enn EU-landene.¹⁴³ Videre ønsket de også over tid å inkludere flere sektorer og land.¹⁴⁴ Faktumet ble til slutt at da Norge ga etter, å integrerte EUs direktiv i nasjonal lovgivning, endte norske myndigheter opp med et smalere kvotesystem enn det som opprinnelig var tenkt. Der flertallet på Stortinget ønsket å inkludere flere ulike sektorer og gasser, utviklet det seg et system i EU som stort sett var basert på CO₂. I tillegg

¹³⁹ European Council, Directive 2003/87/EC: *THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC*, s. 5 (2003).

¹⁴⁰ Regjeringsforslag, Prp. Ot. 13 (2004-2005) *Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimavoteloven)*, s. 74-75.

¹⁴¹ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*, s. 174-75.

¹⁴² Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," s. 137.

¹⁴³ Regjeringsforslag, Prp. Ot. 66 (2006-2007) *Lov om endringer i klimavoteloven Ot.prp. nr. 66 (2006-2007)*, s. 1.

¹⁴⁴ Stortingsforhandlinger, Meld. St. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*, s. 46.

var systemet til EU bygget opp rundt gratiskvoter,¹⁴⁵ mens Regjeringen hadde ønsket om at aktørene og forurensere selv skulle betale mesteparten av kvoteprisen. Det at EUs kvotedirektiv ble EØS-relevant, bidro med andre ord ikke til å øke det norske beskyttelsesnivået. Mye tyder gjerne på at det motsatte var tilfellet.¹⁴⁶

Dette støttes også av kildematerialet som er benyttet i oppgaven. Her kan det argumenteres for at det norske systemet allerede var strengere enn EU-direktivet. Trolig førte dette til at integreringen av EUs system i EØS-avtalen, kan ha svekket det norske beskyttelsesnivået. Dette ble et tema i høringsrunden rundt klimakvoteloven hvor blant annet EUs tildeling av gratiskvoter til industrien, ble omtalt som generøst. Til slutt ble det konkludert med at den norske løsningen var: «*en av de strammeste i Europa.*»¹⁴⁷ Ved endringene i klimakvoteloven et par år senere, foreslo Regjeringen en lavere samlet tildeling av de vederlagsfrie kvotene, enn det EU-landene foreslo for perioden 2008-2012. Norge ville altså tildele «*vesentlig færre vederlagsfrie kvoter i forhold til behovet enn noe EU-land.*»¹⁴⁸ Dette var også et punkt som ble tatt opp i debatten rundt loven, hvor blant annet statsråd Helen Bjørnøy, slo fast at Norge hadde: «*den strengeste kvotelovgivningen.*»¹⁴⁹ Dette er med å forsterke påstanden om at det norske beskyttelsesnivået ble svekket etter at EUs kvotehandelssystem fikk EØS-relevans. Dette markerer seg som en endring i forhold til hvordan det norske beskyttelsesnivået økte i etterkant av EØS-avtalen på 1990-tallet.

Begrensningene som ble lagt på Norge som aktør i forhold til beslutningene som de kunne ta innenfor de institusjonelle rammene som var lagt i EØS-avtalen, er mulig å belyse gjennom det kildemateriale jeg har hatt til rådighet. I dette tilfellet ser vi at på samme måte som i den miljøpolitiske tilpasningen rundt EØS-avtalen, ble norske myndigheter også begrenset i utformingen av kvotehandelssystemet. Dette gjaldt særlig prinsippet om like konkurransevilkår. Norge måtte naturlig nok ta hensyn til konkurransevilkårene når de utarbeidet kvotesystemet. Det er interessant å legge merke til at til tross for at det nevnes i Stortingsmelding 15, at ulike nasjonale forhold gjør det nødvendig å ha ulike utgangspunkt,¹⁵⁰ virker det som om tilpasningen til EUs system ville være lik en form for systemtilpasning,

¹⁴⁵ Stortingsmøte, Møte i Stortinget tirsdag den 19. juni 2007 kl. 10: Sak. nr 1: endringer i klimakvoteloven, s. 805.

¹⁴⁶ Boasson, *Norsk miljøpolitikk og EU*, s. 19-20.

¹⁴⁷ Regjeringsforslag, Short Prp. Ot. 13 (2004-2005) *Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)*, s. 26.

¹⁴⁸ Regjeringsforslag, Short Prp. Ot. 66 (2006-2007) *Lov om endringer i klimakvoteloven Ot.prp. nr. 66 (2006-2007)*, s. 1.

¹⁴⁹ Stortingsmøte, Møte i Stortinget tirsdag den 19. juni kl. 10 (2007) *Endringer i klimakvoteloven m.m.*, s. 812.

¹⁵⁰ Stortingsforhandlinger, Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*, s. 6.

som vi så i kapittel 3. Det norske kvotesystemet for 2005-2007 lå svært nært EUs system både i forhold til gasser som hadde kvoteplikt, men også når det gjaldt omfang av kilder.¹⁵¹

Konsekvensen av denne tilpasningen markerte seg som et skifte i forhold til den miljøpolitiske tilpasningen som tok plass rundt EØS-forhandlingene. Norske myndigheter implementerte en rekke miljødirektiv, og økte i mange tilfeller det miljøpolitiske beskyttelsesnivået, men dette er trolig ikke tilfellet når det gjaldt det norske kvotehandelssystemet. Norske myndigheter hadde lenge foreslått et strengere kvotesystem, men når EUs system ble EØS-relevant, og til slutt integrert i EØS-avtalen, ble det norske systemet smalere. Systemet som ble innlemmet i EØS-avtalen baserte seg i hovedsak på CO₂, og med flere vederlagsfrie tildelingskvoter enn ønskelig. Forskningsartikler, samt kildematerialet som er tatt i bruk for denne oppgaven, tyder på at det norske systemet allerede var strengere enn EU-direktivet, som gjorde at det norske beskyttelsesnivået ved integreringen av EUs kvotehandelssystem i EØS-avtalen, ble svekket. Dette markerer seg som en endring i hvordan det norske beskyttelsesnivået i flere tilfeller økte i etterkant av den såkalte tilpasningslinjen, som ble etablert i forkant av EØS-forhandlingene.

4.2 Interessebasert tilpasning

Gjennom kapittel 3 fikk vi et innblikk i hvordan den interessebaserte tilpasningen tok for seg hvordan EØS-avtalen hadde skapt nye institusjonelle rammer, som hadde begrenset Norge som en miljøpolitisk aktør. Der regelbasert tilpasning er knyttet tett opp mot endringer knyttet til et regelverk, vil den interessebaserte tilpasning dreie seg i større grad rundt endringer på europeisk nivå, som påvirker nasjonal politikk på en mer indirekte måte. Utgangspunktet for denne tilpasningsformen (nevnt i kapittel 3), handlet om hvordan den stadige europeiseringen av miljøpolitikken siden EØS-avtalen, hadde ført til en uthuling av pådriverrollen som norske myndigheter hadde hatt i utformingen av norsk miljøpolitikk. Hva forteller kildematerialet jeg har tatt i bruk om dette?

Analysene fra kapittel 3, viser at den interessebaserte tilpasningen til EU siden EØS-forhandlingene hadde ført til en europeisering av norsk miljøpolitikk, samtidig som den også hadde ført til en uthuling av pådriverrollen. På bakgrunn av dette, kalte flere forskere og organisasjoner derfor norske myndigheters utformingen av norsk miljøpolitikk siden EØS-forhandlingene, for passiv. Selv om kvotesystemet som norske myndigheter var med å utarbeide i første omgang hadde oppstått i en internasjonal sammenheng, kan vi likevel bruke

¹⁵¹ Regjeringsforslag, Short Prp. Ot. 66 (2006-2007) *Lov om endringer i klimakvoteloven Ot.prp. nr. 66 (2006-2007)*, s. 6.

den til å undersøke endringer i den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU. Først vil oppgaven ta for seg om hvorvidt norske myndigheter hadde EU som hovedmålsetting i utformingen av det norske kvotehandelssystemet.

4.2.1 EU som hovedmålsetting da norske myndigheter utformet kvotehandelssystemet?

Gjennom kildematerialet mitt, er det klart at historien om kvotehandelssystemet ikke forteller en historie om EU som hovedmålsetting, da debatten om en eventuell etablering av kvotehandelssystemet først tok plass på Stortinget. For det første må dette ha hatt en sammenheng med kvotehandelssystemets internasjonale natur. Fremhevelsen om at internasjonale utfordringer måtte møttes med internasjonale løsninger, gjorde det kanskje selvsagt at de norske myndighetene ikke hadde EU som sin hovedmålsetting i de begynnende arbeidet med kvotesystemet.¹⁵² For det andre var også sammenhengen med at Norge selv ønsket å være et foregangsland, en grunn til akkurat dette. Kvotesystemet skulle være et av virkemidlene for en offensiv norsk miljøpolitikk.¹⁵³ Dette illustreres gjerne aller best i innstillingen fra energi- og miljøkomiteen, som fremhevet at Voksenåsen-erklæringen som ble lagt frem av regjeringen Bondevik, la vekt på at Norges målsetting var å bringe ned klimagassutslippene til 1989-nivå allerede i 2005. Dette var 3 år før de internasjonale forpliktelsene i Kyotoprotokollen.¹⁵⁴ Mens Norge på mange områder i sin miljøpolitiske tilpasning i etterkant av EØS-forhandlingene allerede hadde fått ferdiglagte EU-direktiv på bordet, var altså arbeidet med kvotehandelssystemet allerede godt i gang før EU krevde at EUs kvotedirektiv skulle bli innlemmet i EØS-avtalen.

Den tredje grunnen til at vi ser at utformingen av kvotesystemet i sin opprinnelse ikke hadde EU som hovedmålsetting, ligger i hvem Norge hadde som sin fremste påvirker og hvilke løsninger de søkte. Siden den interessebaserte tilpasningen, i motsetning til den regelbaserte tilpasningen, også oppfatter det å ikke tilpasse seg som et alternativ, ville det som regel ut fra samlede nasjonale interesser, oppfattes at tilpasning til EU var regnet som det beste alternativet. Innenfor rammene av EØS-avtalen og Norges forhold til EU, ville de norske myndighetene altså oppnå et best mulig resultat ved å tilpasse og konvergere seg mest mulig mot EUs ordninger. Det er derfor interessant å se at kildemateriale tar for seg hvordan

¹⁵² Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 247 (1997-1998) *Innstilling fra finanskomiteen om grønne skatter*, under 1.2.

¹⁵³ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 150 (1997-1998) *Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida*, sidetall ikke tilgjengelig, men under klima og energi.

¹⁵⁴ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 29 (1997-98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*, under 1: sammendrag.

norske myndigheter utforsket flere alternativ, og ikke minst virket å ha USA som en større påvirker enn det EU var fra systemet opprinnelse. Allerede i 1998, 2 år før kvoteutvalget la frem sin utredning om gjennomførelsen av Kyotoprotokollen, ble det på Stortinget fremmet diskusjoner rundt andre løsninger som for eksempel en nordisk løsning (Østersjølandene).¹⁵⁵ Med et nordisk system kunne Norge gå i bresjen, og en slik løsning skulle bidra til å få i gang et større internasjonalt system på plass.¹⁵⁶

Et av de fremste argumentene for å hevde at kvotesystemets opprinnelse ikke hadde EU som sin hovedmålsetting, ligger kanskje i samarbeidet med USA, selv om dette skulle endre seg i 2003. Det er ingen underdrivelse å hevde at USA fremsto som en tettere samarbeidspartner for de norske myndighetene i utformingen av det norske kvotesystemet. Dette var nemlig en av de største aktørene i den såkalte paraply-gruppen, som Norge hadde vært en del av siden partskonferansen i Kyoto i desember 1997. Her hadde Norge samarbeidet med andre land som Australia, Canada, New Zealand og Russland, og gruppen fungerte som et forum hvor landene kunne utveksle synspunkter. Standpunkter som her ble utformet, var ofte svært like i forhold til hva Kyotoavtalen krevde.¹⁵⁷ Innenfor EØS-avtalen var Norge ifølge Regjeringen, mest tjent med å arbeide gjennom denne gruppen og med samarbeidende land.¹⁵⁸

Ved hjelp av å analysere kildematerialet som har blitt brukt i denne oppgaven, belyses det at Norge var nærmere USA enn EU i starten av det utformede kvotesystemet. I Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, gjøres det rede for uenighetene som hadde oppstått mellom paraplygruppen. Her bekreftes det fra norske myndigheter at de best kunne «*tjene sine interesser ved fortsatt å arbeide gjennom «paraplygruppa»*».¹⁵⁹ Regjeringen anså med andre ord at Norges interesser var best tjent med å være i samarbeid med USA og paraplygruppen. I redegjørelsen av EU som klimaunion (kapittel 2), skrev jeg hvordan flere forskere hevdet at Norge hadde forbigått USA i å være en global leder i de internasjonale klimaforhandlingene. Hvorfor samarbeidet norske myndigheter nærmere med USA?

¹⁵⁵ Stortingsforhandlinger, Meld. St. 30 (1998-1999) *Nordisk samarbeid*, under 2.5.

¹⁵⁶ Stortingsinnstilling, Budsjett-innst. St. 9 (1999-2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2000 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet*, s. 25.

¹⁵⁷ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 33 (1999-2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 3-4.

¹⁵⁸ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 256 (1999-2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000)*, s. 19.

¹⁵⁹ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 33 (1999-2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 4.

En grunn til at norske myndigheter i utformingen av det norske kvotehandelsystemet fulgte USA tett, kan forklares med Norges begrensninger i EØS-avtalen. Uten EU-medlemskap, hadde Norge mindre innflytelse på beslutninger rundt kvotesystemet i EU. Ved å se til internasjonale aktører som USA, kunne Norge styrke sin forhandlingsposisjon. Deltakelsen i paraplygruppen tjente norske interesser best. Evnen til å forhandle i en gruppe, ikke bundet av medlemskapshierarkiene som en gjerne hadde opplevd ved et tettere samarbeid med EU, syntes å være rammene for hvordan flertallet på Stortinget mente de ville oppnå et best mulig resultat. Dette fremheves i Stortingsmelding 33, hvor det ble fremhevet hvordan Regjeringen best kunne ivareta sine interesser i paraplygruppen, til tross for at Norge hadde «*ligget nærmere en del av EU-landene når det gjelder konkret bruk av virkemidler*». ¹⁶⁰ På et stortingsmøte 30. november 2000 ble det også understreket at små land som Norge ville ha vanskeligheter med å påvirke utfallet alene. Paraplygruppen ble en konsekvens av vårt manglende EU-medlemskap, siden EØS-avtalen ikke var tilstrekkelig for å trekke Norge inn i EUs koordinering. ¹⁶¹

En annen grunn som kan forklare det norske samarbeidet med USA, ligger i USAs rolle som foregangsland på økonomiske virkemidler, siden Norge selv ikke hadde erfaringer med et handelssystem av klimagasskvoter. ¹⁶² Økonomiske virkemidler har som kjennetegn at de ikke i seg selv ville redusere utslipp, men gi incentiver til bedrifter om å redusere utslipp. Det var altså en tilnærming hvor miljøvern var rettet mot markedsbaserte løsninger på problemer for klimaendringer, og på dette området hadde USA vært et foregangsland. USA hadde allerede erfaring på dette området, og flere av virkemidlene som ble presentert i Kyotoforhandlingene, ble utgitt på bakgrunn av USAs tidlige erfaring med *Clean Air Act Amendments of 1990*, som var et etablert handelssystem rundt svovelutslipp. Her hadde ikke bare USA evnet å etablere et system basert på utslippskvoter, men også i å redusere utslipp fra svovel i betydelige mengder. USA hadde opplevd suksess på dette systemet som rettet seg mot sur nedbør, hvor de hadde redusert sine kostnader med 50%, i tillegg til å bevare sine miljømål. ¹⁶³

Selv om de første årene i utformingen av det norske kvotesystemet ifølge det kildemateriale jeg har hatt til rådighet, ikke beskriver norske myndigheter med EU som

¹⁶⁰ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 33 (1999–2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 4.

¹⁶¹ Stortingsmøte, Møte i Stortinget torsdag den 30. november kl. 10 (2000) *Redegjørelse av miljøvernministeren om klimaforhandlingene*, s. 841.

¹⁶² Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 29 (1997–98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*, under: 5.2.11.

¹⁶³ Chad Damro and Pilar L Méndez, "Emissions trading at Kyoto: from EU resistance to Union innovation," *Environmental politics* 12, no. 2 (2003): s. 75–77, <https://doi.org/10.1080/09644010412331308194>.

hovedmålsetting i etableringen av kvotesystemet, skulle dette endre seg. Det ble altså etter hvert tydelig hvem Norges tettteste samarbeidspartner var i spørsmålet rundt utformingen av kvotehandelssystemet. En av grunnene til skiftet, kan forklares i grønnboken fra 2003 som hadde skissert veiene for hvordan Norge kunne koble systemet sitt til EU. Dette gjorde at Norge for alvor måtte vurdere dette som et mulig alternativ, til tross for at det i 2000 fremdeles var svært store usikkerheter rundt hvordan EUs kvotehandelssystem skulle se ut.¹⁶⁴

Den andre grunnen lå i meldingene som hadde kommet i begynnelsen av 2000, der USA hadde ansett Kyoto-protokollen for å være død. Grunnene til dette kan ha vært mange. For det første var Bush-administrasjonen svært misfornøyd med avtalen, særlig i mangelen på utslippsforpliktelsene blant utviklingsland som ville ha store konkurransefortrinn.¹⁶⁵ For det andre hadde forhandlingene rundt Kyoto-virkemidlene vist lite tegn til at USA ville komme til enighet med en avtale med EU. Dette ble understreket i redegjørelsen av miljøvernminister Siri Bjerke, som omtaler forhandlingene i Haag som vanskelige og preget av store uenigheter rundt de fleste spørsmålene, deriblant det internasjonale kvotesystemet.¹⁶⁶ For det tredje ble det også krevende for USA å handle som en troverdig aktør på et internasjonalt plan, mens man selv drev utvidet olje- og gassproduksjon på hjemmebane.¹⁶⁷

I kapittel 2 så vi at resultatet av at USA trakk seg fra Kyotoavtalen, medførte at etableringen av et kvotehandelssystem også ble flyttet høyere opp på agendaen i EU. For norske myndigheter ble dette et naturlig skifte i hvem som nå ble hovedmålsettingen i utformingen av Norges kvotesystem. Selv om det var en stor sannsynlighet for at EUs kvotesystem ville ligge svært tett opp mot det norske systemet, uavhengig av om USA trakk seg ut av avtalen eller ikke.¹⁶⁸

Denne analysen av det norske kvotehandelssystemet har avdekket at norske myndigheter ikke hadde EU som hovedmålsetting i utformingen av det norske kvotehandelssystemet, selv om dette skulle endre seg noe på begynnelsen av 2000-tallet. Grunnlaget for dette kan tilskrives systemets internasjonale natur, Norges ambisjon om å være et foregangsland og samarbeidet med paraplygruppen som inkluderte USA. Selv om Norge

¹⁶⁴ Europakommisjonen, Short COM/2000/0087: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*.

¹⁶⁵ Skriftlig spørsmål til miljøvernministeren, Dokument nr. 15:369 (2000-2001) *Skriftlig spørsmål fra Hallgeir H. Langeland (SV) til miljøvernministeren*, s. 487.

¹⁶⁶ Stortingsmøte, Short Møte i Stortinget torsdag den 30. november kl. 10 (2000) *Redegjørelse av miljøvernministeren om klimaforhandlingene*, s. 839.

¹⁶⁷ Michael Lisowski, "Playing the Two-level Game: Us President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol," *Environmental politics* 11, no. 4 (2002), <https://doi.org/10.1080/714000641>.

¹⁶⁸ Sæverud and Wettstad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," s. 99.

endte med å tilpasse seg mer mot EU etter at USA trakk seg fra Kyotoforhandlingene, begynte Norge med en internasjonal tilnærming. Over tid ble EU en viktigere aktør i utformingen av det norske systemet, men dette var en respons på endringer i internasjonale forhold og etableringen av EUs kvotedirektiv, ikke en opprinnelig målsetting.

4.2.2 Passivisering av norske myndigheter – forteller utarbeidelsen av kvotesystem om norske myndigheter som opererer passivt og avventende?

Vi finner flere tegn i kildemateriale på at norske myndigheter var tidlig ute med å etablere et kvotesystem inn i protokollen. Det ble tidlig markert at de ønsket å være en pådriver for disse økonomiske virkemidlene, og på den måten var de heller proaktive enn passive i arbeidet med etableringen av et kvotesystem. Mot slutten av 1990-tallet jobbet Regjeringen allerede på spreng for å komme til enighet om en ordning, der handel med kvoter vil finne sted mellom partene til klimakonvensjon: «Norge var en pådriver for å få kvotehandel og felles gjennomføring inn i avtalen.»¹⁶⁹ Norge ville ta initiativ og fremme miljøvennlige tiltak og mekanismer inn i avtalen. Gjennom behandlingen våren 1998 ble Norge et av de første landene som vedtok en nasjonal strategi for oppfølging av Kyotoprotokollen, og med dette viste norske myndigheter at de tok ansvar for å iverksette og følge opp avtalen på et nasjonalt nivå.¹⁷⁰

Regjeringen uttrykte tidlig et ønske om å utnytte de handlingsrommene som åpnet seg opp, og ønsket å vise lederskap i miljøpolitikken. I Stortingsmelding 33 (1999-2000) ble det påpekt hvordan EU ikke hadde «*tatt like klare politiske beslutninger om å innføre et kvotesystem som norske myndigheter.*»¹⁷¹ Det åpnet seg derfor opp et handlingsrom til å ikke bare følge etter, men å ta egne initiativ også på politisk nivå, som Norge kunne være en pådriver for. Den offentlige utredningen i 2000 (NOU 2000:1) understreket at Norge kunne bli et av de første landene som innførte et kvotesystem for klimagassutslipp, som dermed ville sende signaler til andre land. Troen på at det Norge gjør vil andre land gjøre, kan være med å understreke ønsket om å fremstå som pådrivere til ansvarlige og positive løsninger.¹⁷² Frafallet av USA i Kyotoprotokollen gjorde at det i større grad ble understreket på Stortinget

¹⁶⁹ Stortingsinnstilling, Short Budsjett-innst. St. 9 (1999-2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2000 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet*, s. 25.

¹⁷⁰ Skriftlig spørsmål til miljøvernministeren, Dokument nr. 15:473 (1999-2000) *Skriftlig spørsmål fra Hilde Frafjord Johnson (KrF) til miljøvernministeren*.

¹⁷¹ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 33 (1999-2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 7.

¹⁷² 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 14.

at norske myndigheter måtte være en pådriver for Kyotoprotokollen, særlig når et av de største utslippslandene hadde trukket seg fra avtalen. Norge ønsket å utnytte handlingsrommet som var til stede når det gjaldt USA og EU, og det virket som at Norge viste engasjement og lederskap i miljøpolitikken når det gjaldt utformingen av kvotesystemet.¹⁷³

Norge ønsket å fremstå som en pådriver i forhandlingene rundt Kyotoprotokollen. I et møte på Stortinget den 30. november 2000, fremheves det hvordan Norges rolle i forhandlingene tok plass. Her ble Norges rolle i forhandlingene fremhevet som aktiv og ledende, særlig gjennom Harald Dovlands arbeid i styret, og som en av lederne i komiteen for tekniske og vitenskapelige spørsmål. Dovland ble gjenvalgt i to år og viste kanskje at norske myndigheter hadde innflytelse og anerkjennelse, som en kunne benytte til å fremme sine løsninger til avtalen. Den nederlandske miljøvernministeren

*mente også at Norge hadde utmerket seg med å forsøke å spille en konstruktiv rolle under de vanskelige forhandlingene.*¹⁷⁴

Norge valgte også tidlig å signalisere at de kunne gå med på kompromiss for å sikre fremgang i forhandlingene. Her var norske myndigheter villig til å akseptere forslag fra EU og gruppen av utviklingsland for å sikre enighet og fremgang. Dette gjorde de ved å gå foran i paraplygruppen, og ønsket å fremstå ansvarlige og konstruktive i forhandlingene. Kildemateriale er altså også med å belyse en engasjert og konstruktiv aktør som var villige til å inngå kompromiss til fordel for endelige forhandlingsløsninger.

Kildematerialet fremmet også ønsket som norske myndigheter hadde innenfor rammen av EØS-avtalen, om å påvirke og legge tidlig press på EUs arbeid i utarbeidelsen av nye miljøpolitiske lovverk, og sørge for at ambisjonsnivået var høyt av hensyn til norsk vernenivå. Norge ville altså bidra til at EU la seg på et høyere ambisjonsnivå, særlig i sammenhenger hvor man skulle ivareta norske interesser og ikke minst miljøet.¹⁷⁵ Mer spesifikt ønsket Regjeringen å påvirke prosessene som pågikk i EU.¹⁷⁶ Gjennom EUs institusjoner, og ved direkte kontakt med de enkelte medlemslandene, ville den norske Regjeringen aktivt søke å påvirke beslutningsprosessene, siden EUs direktiv mest sannsynlig ville få stor innflytelse

¹⁷³ Stortingsmøte, Møte i Stortinget torsdag den 7. juni kl. 10 (2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 3475.

¹⁷⁴ Stortingsmøte, Short Møte i Stortinget torsdag den 30. november kl. 10 (2000) *Redegjørelse av miljøvernministeren om klimaforhandlingene*, s. 842.

¹⁷⁵ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 256 (1999-2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggs melding til St.meld. nr. 8 (1999-2000)*, s. 6.

¹⁷⁶ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 240 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og om Tilleggs melding til Norsk klimapolitikk*, s. 1.

over Norges system. I den anledningen virket det lite hensiktsmessig for norske myndigheter å avvente EUs system. Siden EUs system ikke skulle være i tråd med Norges behov, i de første forslagene fra EU,¹⁷⁷ ville det ifølge Regjeringen derfor være mest hensiktsmessig å utforme et eget kvotesystem. Hvis kvotesystemet etter hvert skulle integreres, ville dette skje først etter forhandlinger om de ulike elementene i kvotesystemet.¹⁷⁸

Norge ønsket i tilfeller også å gå lenger enn EU når det gjaldt virkemidlene i kvotesystemet. Allerede i den offentlige utredningen fra 2000 uttrykte utvalgte instanser bekymringer ovenfor den miljømessige effekten av EUs forslag, og stilte seg spørrende til om den gikk langt nok.¹⁷⁹ Regjeringen uttrykte at dersom Norge skulle tilpasses EUs system, ville det være ønskelig at EU gikk lenger enn hva det daværende direktivforslaget uttrykte. Forslaget som ble gitt på det tidspunktet, dekket kun 20-30% av tilsvarende norske klimagassutslipp, og både sektorer som transport og prosessindustrien var utelatt. I tillegg ble det også uttrykt et ønske om at kvotehandelssystemet skulle dekke flere utslippskilder og sektorer enn det EU foreslo.¹⁸⁰ Etter orienteringen om aktuelle EØS-saker av daværende miljøvernminister Børge Brende, hadde EU til tross for de mange uklarhetene rundt systemet, blitt enige med Norge om å inkludere flere klimagasser. Likevel ble det i Europautvalget påpekt at Norge fremdeles var villige til å gå lenger i spørsmålet om tidspunktet for avtalens igangsettelse.¹⁸¹

I motsetning til hva de norske myndighetene ble anklaget for i utformingen av miljøpolitikken fra EØS-forhandlingene, når det gjaldt å avstå fra å utvikle videre miljøpolitikk, viser kildemateriale jeg har hatt til rådighet, en tendens til at Norge også tok initiativ og hadde ambisjoner i utformingen av det norske kvotehandelssystemet. I tillegg virket det også som norske myndigheter også engasjerte seg i omfattende diskusjoner og prosesser, for å sikre at avgjørelsene rundt kvotesystemet ble gitt på best mulig grunnlag. *NOU 2000:1* har tidligere blitt omtalt, men også utredningene *NOU 2005:4: Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*, var eksempler på offentlige utredninger som viste grundige vurderinger av konsekvensene av tiltakene som ble foreslått rundt kvotesystemet. I denne

¹⁷⁷ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*, s. 21-24.

¹⁷⁸ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 240 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og om Tilleggsmelding til Norsk klimapolitikk*, s. 3.

¹⁷⁹ 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 66.

¹⁸⁰ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*, s. 23.

¹⁸¹ Europautvalget, Short Møte i EØS-utvalget tirsdag 3. desember kl. 15.15 (2002), s. 95-97.

utredningen pekte blant annet et flertall i utvalget på at Norge burde innlemme EUs kvotedirektiv i EØS-avtalen.¹⁸²

Kvotesystemet ble vurdert grundig, og det ble en bred debatt rundt konsekvensene av tiltakene både gjennom høringsuttalelsene, men ikke minst gjennom de mange stortingsproposisjonene som det har blitt referert til i oppgaven. Norske myndigheter tok ikke forhastede avgjørelser, og etablerte omfattende konsekvensutredninger og grundige prosesser som blant annet de ulike høringsuttalelsene indikerte. Da deler av klimakvoteloven ble endret i 2006 sto det i odelstingsproposisjonen hvordan:

Det generelle inntrykket fra høringsrunden er at tilnærmet samtlige høringsinstanser, herunder representantene for miljøbevegelsen, er positive til regjeringens beslutning om å innta EUs kvotedirektiv i EØS-avtalen, og til bruk av kvoter som virkemiddel i klimapolitikken.¹⁸³

Det ble med andre ord en bred debatt og en bred enighet om at det norske kvotesystemet skulle integreres i EØS-avtalen.

Selv om kildene indikerer at Norge på mange måter virket å være et foregangsland i utarbeidelsen av kvotesystemet, er det nødvendig i forhold til teorien om den interessebaserte tilpasningen, å nevne funnene i kildematerialet som belyser hvordan aktører vil ta rasjonelle handlinger innenfor institusjoner. Gjennom EØS-avtalen er Norge tett innlemmet i EUs miljøpolitikk. Selv om Norge har vist vilje til å utforme et ambisiøst kvotesystem, vil det innenfor EØS-avtalens rammer, ofte være mer rasjonelt å følge EU. Store aktører vil som sagt lettere kontrollere sine omgivelser. For Norge ville det være nødvendig å akseptere kompromisser for å fremstå som en konstruktiv partner i internasjonale forhandlinger, selv om det ville vært enklere å oppnå resultater ved å følge EUs linje. Vi finner flere eksempler i kildematerialet som tyder på dette.

I henhold til teorien rundt den interessebaserte tilpasningen, svarte daværende miljøvernminister Børge Brende i 2002, på spørsmål om Norge avventet EU i utarbeiding av et kvotesystem, om hvordan Norges forhold til EU ville begrense resultatene Norge kunne oppnå ved å etablere et særnorsk system. Dette kan være med å vise en avventende holdning fra norsk side, selv om det er naturlig ut ifra teorien rundt interessebasert tilpasning. Som vi så i kapittel 3 var Norge i et så tett samarbeid miljøpolitisk med EU, at det vil være smartest å komme tilbake til EUs system, som mest sannsynlig ville legge føringer på det norske systemet. Norge kunne naturligvis ikke ta seg store friheter innenfor de institusjonelle

¹⁸² 2005:4, *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*, s. 50 (2004).

¹⁸³ Regjeringsforslag, Short Prp. Ot. 66 (2006-2007) *Lov om endringer i klimakvoteloven Ot.prp. nr. 66 (2006-2007)*, s. 8.

rammene de var innenfor, og måtte ta avgjørelser som var sosialt akseptable innenfor dens sosiale kontekst.¹⁸⁴

I Stortingsmeldingen Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*, vises det til at Regjeringens arbeid med å utvikle det norske kvotesystemet, var i gang parallelt med at de ventet på systemet som ble utformet i EU. Regjeringen opererte med andre ord ikke fullstendig passivt siden de selv utarbeidet sitt eget system.¹⁸⁵ Det ble fra flere kanter på Stortinget påpekt viktigheten av å arbeide med et eget system, men samtidig avvente avklaringer som kunne oppstå i EU, og at dette måtte tas hensyn til før man i det hele tatt vurderte det norske systemet i forhold til EU.¹⁸⁶

Til tross for at Norge ikke ville innlemme kvotesystemet inn i EØS-avtalen da EUs kvotedirektiv ble lagt frem i 2003, var det ingen tvil om at det norske systemet allerede lå svært tett opp mot EUs system. I nasjonalbudsjettet 2005 står det at:

*enkeltelementa i det norske kvotehandelssystemet fra 2005 vil i så stor grad som råd bli harmoniserte med EU sitt system.*¹⁸⁷

Dette ble en gjenganger i de ulike stortingsproposisjonene der mye av debattene rundt kvotesystemet og dens tilpasning til EU, handlet om hvordan Regjeringen hadde blitt enige om at kvotedirektivet ikke skulle innlemmes i EØS-avtalen, men var enige om at systemet skulle knyttes tett opp mot EU. Hovedargumentet for enigheten i dette, lå trolig i hvordan norske aktører skulle få muligheten til å kjøpe og selge kvotene i EUs kvotehandelsmarked.¹⁸⁸ I odelstingsproposisjonen 13 *Klimakvoteloven*, la Regjeringen opp til at det norske kvotesystemet skulle knyttes opp mot EUs system, og at dette ville gjøre det lettere for EU å godta en norsk tilknytning gjennom kvotedirektiv artikkel 25. Denne artikkelen handlet om hvordan andre kvotesystem skulle linkes til EUs system (96/61/EC).¹⁸⁹ Norske myndigheter bestemte ut fra et interessebasert perspektiv, at Norge som aktør ville ut ifra de rammene de opererte innenfor, komme best ut ved å utforme et system som lå tett på det europeiske systemet. Til slutt ble det fremmet i møte med EØS-utvalget 25. april 2006 at siden både

¹⁸⁴ Europautvalget, Short Møte i EØS-utvalget tirsdag 3. desember kl. 15.15 (2002), s. 103.

¹⁸⁵ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*, s. 6.

¹⁸⁶ Skriftlig spørsmål til miljøvernministeren, Dokument nr. 15:192 (2003-2004) *Skriftlig spørsmål fra Øyvind Korsberg (FrP) til miljøvernministeren*.

¹⁸⁷ Regjeringsforslag, Prp. St. 1 (2006-2007) *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet for budsjettåret 2007*, s. 87.

¹⁸⁸ Europautvalget, Short Møte i EØS-utvalget tirsdag 26. oktober kl. 15.15, *Redegjørelse av utenriksministeren, (2004)*.

¹⁸⁹ Regjeringsforslag, Short Prp. Ot. 13 (2004-2005) *Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)*, s. 23.

Norge og EU var pådrivere i klimapolitikken i en internasjonal sammenheng, og var noen av de eneste i sitt slag med slike utarbeidede kvotehandelssystem, var det naturlig at de ville ha et tett samarbeidet i arbeidet av slike virkemiddel.¹⁹⁰

Sæverud og Wettestad påpeker i forskningsartikkelen hvordan EUs kvotehandelssystem med all sannsynlighet, ville ha en stor innflytelse på det norske systemet, grunnet det tette samarbeidet som EU hadde med Norge på andre områder. Dette gjaldt særlig økonomisk. Til tross for at vi dermed kan slå fast at mye av kildemateriale viser et annet bilde av norske myndigheter som passive i utarbeidelsen av det norske kvotesystemet, ville det vært svært usannsynlig at ikke Norge ville fulgt EUs linje nærmere. EUs system la også press på norske myndigheter og var med å påvirke den rådende maktbalansen blant innenlandske aktører.¹⁹¹ I kildemateriale viste dette seg særlig i forhold til prosessindustrien, som i høringsuttalelser utgitt i sammenheng med vedtakelsen av klimakvoteloven, uttalte at mens EU var generøse i tildelingen av gratiskvoter til industrien, var det norske systemet blant «*de strammeste i Europa.*»¹⁹² EUs system så dermed ut til å kunne true norsk industri, og dette vil også være med å belyse hvorfor Norge fulgte EUs linje i større grad.

I lys av kildematerialet og den interessebaserte tilpasningsteorien, er det rimelig å anta at norske myndigheter befant seg midt imellom det å ville vise initiativ, samtidig som de fremsto som en pådriver. Likevel erkjente de også hvordan EØS-avtalen og det tette EU-samarbeidet ville begrense deres handlingsrom. Ut ifra kildene er det rimelig å anta at Norges rolle i utformingen av det norske kvotehandelssystemet ikke nødvendigvis kan beskrives som passiv, men heller som en kombinasjon mellom proaktivitet og pragmatisme. På den ene siden viste norske myndigheter initiativ i utvikling av det norske kvotehandelssystemet og var en pådriver i dette arbeidet. På den andre siden anerkjente norske myndigheter hvordan de institusjonelle rammene i EØS-samarbeidet la begrensninger på Norge som aktør i utformingen av miljøpolitikk.

Basert på det kildematerialet, er det grunn til å argumentere for at det finns flere ulikheter fra den miljøpolitiske utarbeidelsen fra EØS-forhandlingene som ble omtalt som passiv. For det første viste Stortinget og Regjeringen gjennom deres nasjonale strategi og engasjement i de internasjonale forhandlingene, at de var en tidlig proaktiv pådriver i etableringen av de fleksible mekanismene som kvotehandelssystemet var en del av. For det

¹⁹⁰ Europautvalget, Møte i EØS-utvalget tirsdag 25. april kl. 15.15, sak nr. 2 (2006).

¹⁹¹ Sæverud and Wettestad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," s. 100-01.

¹⁹² Regjeringsforslag, Short Prp. Ot. 13 (2004-2005) *Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)*, s. 26.

andre så vi i kildematerialet at norske myndigheter viste lederskap og engasjement, var villig til å heve ambisjonsnivået og inngå kompromiss for å sikre enighet og fremgang i forhandlingene blant de store industrilandene. For det tredje så vi at det utarbeidede kvotehandelssystemet også inkluderte flere utslippskilder og sektorer enn EUs kvotedirektiv. Dette kan ha vært med å belyse at Norge gjerne var villig til å gå lenger med sitt eget kvotehandelssystem. På den ene siden viste analysene av kildematerialet mindre av den såkalte ansvarsfraskrivelsen (blame avoidance) blant norske myndigheter. Likevel var resultatet av Norges begrensede handlingsrom som følge av EØS-avtalen og EU-samarbeidet, at Norge måtte inngå kompromisser, siden det i tråd med den interessebaserte tilpasningen, ble sett på som måten Norge best kunne oppnå sine resultater.

4.3 Idebasert tilpasning

Den siste tilpasningsmekanismen jeg vil analysere kildematerialet mitt gjennom, er den idebaserte tilpasningsmekanismen. Når denne tilpasningsformen skal brukes i lys av kvotehandelssystemet mellom Norge og EU, baseres analysen på de underliggende prinsippene og ideene som styrte utformingen av iverksettelsen av kvotesystemet. Denne tilpasningsformen vil være fremtredende i områder hvor endringer og justeringer er gjort for å i større grad samsvare med grunnleggende prinsipper og verdier i et lignende system.¹⁹³

I kapittel 3 fikk vi et innblikk i hvordan dette hadde funnet sted i EØS-avtalen. Her så vi hvordan den praktiserte miljøpolitikken i et land ofte hadde blitt den rådende miljøpolitikken i EU, og var dermed med å forme den europeiske miljøpolitikken. I tillegg kunne Norge som et EØS-land ta del i arenaer som ekspertgrupper, hvor de kunne få innblikk i erfaringer og løsninger på komplekse områder, som kunne være krevende å etablere for et mindre land som Norge. Til slutt fikk man også nå mulighet til å lære av EU på områder hvor det allerede var utviklet miljøpolitiske virkemidler nasjonalt. Til tross for at denne tilpasningsformen tok plass i den norske miljøpolitikken i etterkant av EØS-forhandlingene, og etter avtalen var underskrevet, var dette ikke noen dominerende tilpasningsmekanisme.¹⁹⁴

Hvis man skal finne eksempler på blant annet idebaserte justeringer når det gjelder kvotehandelssystemet mellom Norge og EU, vil dette finne plass hvis norske myndigheter ønsket å justere det norske kvotehandelssystemet etter EUs system. Med andre ord ville denne tilpasningsformen være dominerende hvis kildematerialet i denne oppgaven, har belyst hvordan norske myndigheter ønsket å bruke noen av de samme premissene og systemene som

¹⁹³ Claes and Tranøy, "Norsk politikk og påvirkning fra EU - hvor mye og hvordan?," s. 10.

¹⁹⁴ Dahl, "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt," s. 146.

EU tok i bruk. I tillegg ville de også bruke de ulike arenaene som for eksempel ekspertgruppene i Europakommisjonen, til å lære om hva som kunne være mest hensiktsmessig når det gjaldt etableringen av sitt eget kvotesystem. Fra et historisk perspektiv, vil det være interessant å se om denne tilpasningsformen kommer til uttrykk i nyere miljøpolitikk, med utarbeidelsen av det norske kvotehandelssystemet som eksempel.

Vi så at den miljøpolitiske tilpasningen rundt EØS-avtalen hadde ført til at den praktiserte miljøpolitikken i et land, ofte ble rådende i EU, altså ble EUs miljøpolitiske lovgivning i noen tilfeller beskrevet, som en ren kopi av regelverket til et medlemsland. Det var naturlig at et lands erfaring og resultat ville spille en naturlig rolle innenfor EUs regelverk, og det samme gjaldt også i tilfellet rundt det norske kvotehandelssystemet. Når det gjaldt EU var det stort sett Danmark og Storbritannias system som Norge kunne benytte seg av, ettersom at land som for eksempel Tyskland hadde vist liten interesse for etableringen av et nasjonalt kvotesystem.¹⁹⁵ For Norge sin del gjorde dette seg særlig gjeldene når det gjaldt spørsmålet rundt nye virksomheter, som skulle etablere seg innenfor næringer som fikk gratiskvoter. Siden Danmarks allerede hadde innført et kvotesystem, hadde behandlingen av dette kvotesystemet vært avklarende, og Norge kunne dra nytte av et eksisterende kvotesystem, særlig når det gjaldt å få sitt eget system godkjent til bruk innenfor EØS- regelverket. Da Danmark hadde fått sitt system godkjent av Europakommisjonen, ville dette indikere at også Norge ville få godkjent kvotesystem, siden tilsvarende vurderinger ville legges til grunn for behandlinger av andre system.¹⁹⁶ Norske myndigheter kunne derfor bruke erfaringer fra innsiden av EU, for å få en indikasjon på hvilke vurderinger det måtte ta hensyn til, når det gjaldt å få sitt eget kvotesystem godkjent.

Til tross for at Norge gjennom dette eksempelet kunne dra nytte av erfaringer som andre land gikk gjennom for å få godkjent sitt system i henhold til EUs regelverk, vil det være vanskelig å slå fast at den idebaserte tilpasningen mellom Norge og EU har stått sterkt i utformingen av kvotesystemet. Vi så i kapittel 3 hvordan Norge kunne benytte Europakommisjonen til å ta lærdom av andre lands løsninger og erfaringer, men de søkte oftere arenaer hvor de kunne opptre som en mer likeverdig aktør, og gjerne ha en større innflytelse som for eksempel i paraplygruppen. Funnene fra kildematerialet, indikerer at dette i større grad også har funnet sted for Norge.

¹⁹⁵ 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 73.

¹⁹⁶ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*, s. 28.

Til tross for at norske myndigheter ofte påpekte viktigheten av EUs arbeid i etableringen av et eget kvotehandelssystem,¹⁹⁷ inneholder kildematerialet en rekke eksempler som tyder på at Norge i større grad hadde større fokus på å påvirke EUs arbeid, fremfor å implementere systemet som EU allerede hadde tatt i bruk. Det ble tidlig fremhevet at den norske Regjeringen innenfor rammen av EØS-avtalen, arbeidet for å påvirke EUs arbeid på et tidlig punkt i prosessen rundt etableringen av kvotehandel.¹⁹⁸ Også i innstillingen 240 (2001-2002) *Om Norsk klimapolitikk 1*, ble det påpekt hvordan Regjeringen søkte:

aktivt å påvirke beslutningen», i EU slik «at land som ønsker det får anledning til å inkludere andre kilder i systemet enn Kommisjonen har foreslått.¹⁹⁹

Ifølge Europautvalget hadde også Norge aktiv medvirket i EUs beslutningsprosess, gjennom skriftlige innspill til både miljøkommissæren, formannskapet og parlamentets miljøkomite, og viste med dette engasjementet Norge hadde i å påvirke EU i en retning av et systemet som Norge selv ønsket.²⁰⁰ Disse kildene er blant annet med å belyse hvordan Norge ønsket å påvirke beslutningene i EU, og brukte de ulike arenaene i EU for å fremme sine synspunkter. Dette støttes også av artikkelen fra Wettestad og Sæverud, som fremhever at Norge brukte i større grad arenaene i EU, til å påvirke heller enn å inkludere ulike løsninger fra EUs system.²⁰¹ Hvis den idebaserte tilpasningen hadde vært dominerende for Norge i tilfellet rundt utformingen av det norske kvotesystemet, ville vi sett en større debatt rundt virkemidlene i EUs system, og en større bruk av disse virkemidlene i argumentasjonen når det gjaldt eget system. I de ulike debattene på Stortinget og i Regjeringen har ikke dette funnet sted. Vi har istedenfor sett hvordan Regjeringen har fremhevet hvordan Norge skulle påvirke EU, noe som også forsterkes blant annet av utredningen i 2000 (NOU 2000:1), som understrekte signaleffekten som Norge ville sende ut ved å etablere et kvotesystem. Her ble det påpekt hvilken påvirkning det norske systemet ville ha på andre land, og dette fastslår gjerne noen av grunnene til at Norge også i arbeidet, ønsket å bevege seg lenger utenfor enn innenfor EU.²⁰²

Funnene i kildematerialet tyder også på at Norge i arbeidet med kvotesystemet også i større grad søkte internasjonale fora, der de kunne opptre likeverdig og benytte seg av en

¹⁹⁷ Europautvalget, Short Møte i EØS-utvalget tirsdag 3. desember kl. 15.15 (2002), s. 95.

¹⁹⁸ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 256 (1999-2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggs melding til St.meld. nr. 8 (1999-2000)*, s. 6.

¹⁹⁹ Stortingsinnstilling, Short Innst. St. 240 (2001-2002) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og om Tilleggs melding til Norsk klimapolitikk*, s. 2.

²⁰⁰ Europautvalget, Short Møte i EØS-utvalget tirsdag 3. desember kl. 15.15 (2002), s. 95.

²⁰¹ Sæverud and Wettestad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," s. 102.

²⁰² 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 14.

større forhandlingsmakt sammenlignet med EU. Vi ser derfor en kontinuitet og forlengelse av hvordan Norge som regel søkte internasjonale arenaer fremfor EUs institusjoner i etterkant av EØS-forhandlingene på begynnelsen av 1990-tallet. Tidligere i kapittelet ble det rettet søkelys på hvordan paraplygruppa hadde blitt arenaen for internasjonalt samarbeid i klimaarbeidet siden partskonferansen i Kyoto desember 1997. Her ble det utformet fellesstandpunkter, og dette var også et forum hvor norske myndigheter kunne tjene på å lære av de ulike synspunktene som ble utvekslet i gruppen. I Stortingsmelding 33 står det hvordan Regjeringen ønsket å styrke dialogen med EU, men anså at Norge best kunne tjene sine interesser ved å arbeide i denne gruppen, som hadde et større internasjonalt preg, hvor Norge mer kunne forhandle som en partner i motsetning til i EUs institusjoner.²⁰³

Kildematerialet har i forhold til den idebaserte tilpasningsmekanismen markert to ting. For det første hadde Norge et større ønske om å påvirke EU, heller enn å lære av EUs system og integrere dette i sitt eget nasjonale system. For det andre virket Norge mer interessert i å ta i bruk internasjonale arenaer, når det gjaldt å utveksle ulike synspunkt rundt virkemidlene i kvotearbeidet. Norske myndigheter virket å ha et ønske om å bevege seg lenger utenfor enn innenfor rammene i EØS-avtalen. Dette vises særlig gjennom engasjementet i større internasjonale fora. Mye tyder på at norske myndigheter så på integreringen av kvotesystemet til EØS-avtalen som det nest beste alternativet. Dette påpeker også Sæverud og Wettestad i sin forskningsartikkel:

*when harmonization was finally decided upon, it was seen as a second-best solution; the optimal solution would have been for the EU to adopt the Norwegian ideas on emissions trading.*²⁰⁴

Dette kommer også frem i flere av møtene i EØS-utvalget, der det ble påpekt hvordan Regjeringen:

*har kommet til at kvotedirektivet ikke bør tas inn i EØS-avtalen, men er samtidig av den oppfatning at det norske kvotesystemet bør knyttes opp mot EUs kvotesystem.*²⁰⁵

I forhold til den idebaserte tilpasningen i etterkant av oppstarten av EØS-forhandlingene, er det vanskelig å slå fast at den idebaserte tilpasningen var en dominerende form i tilfellet rundt kvotesystemet. I stedet for å lære av EUs system, tyder kildematerialet på at mye av fokuset ble rettet mot å påvirke EUs arbeid, fremfor å bruke EUs system i

²⁰³ Stortingsforhandlinger, Short Meld. St. 33 (1999-2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, s. 4.

²⁰⁴ Sæverud and Wettestad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," s. 103.

²⁰⁵ Europautvalget, Short Møte i EØS-utvalget tirsdag 26. oktober kl. 15.15, *Redegjørelse av utenriksministeren, (2004)*, 1.

argumentasjonen av hvordan kvotesystemet burde etableres. Norske myndigheter vektlegger også utvekslinger av synspunkter i internasjonale fora, hvor Norge kunne opptre som en likeverdig aktør. Norge viste med dette å ha ambisjoner som beveget seg utover de rammene som var etablert i EØS-avtalen, og ønsket å påvirke beslutningene fremfor å tilpasse seg EUs system.

Norske myndigheter benyttet seg av erfaringer som medlemslandene Danmark og Storbritannia tok i bruk, særlig med tanke på spørsmålet rundt tildeling av gratiskvoter, hvor disse landene allerede hadde vært igjennom godkjennelsesprosedyren i EU. Norske myndigheter kunne derfor benytte seg av disse erfaringene for å få det norske kvotesystemet godkjent i EU. Likevel tyder kildematerialet, i tillegg til forskningsartikler rundt etableringen av det norske kvotesystemet, på at den idebaserte tilpasningen av miljøpolitikk mellom Norge og EU ikke viste seg å være dominerende verken i etterkant av EØS-avtalen, eller i nyere tid rundt kvotesystemet. I tillegg så man at norske myndigheter i større grad ønsket å påvirke EU, heller enn å tilpasse og lære av systemene og ideene som EU hadde på 1990-tallet. Vi ser altså i kildematerialet en kontinuitet i måten norske myndigheter søkte internasjonale arenaer når de skulle lære, i tillegg til å utveksle synspunkter rundt miljøpolitikk som i dette tilfellet var rundt kvotesystemet.

Kapittel 5: Konklusjon

I den siste delen av oppgaven skal det gjøres følgende: oppsummere de ulike forskningsspørsmålene, drøfte og trekke en konklusjon om oppgavens problemstilling har blitt besvart. Til slutt vil jeg diskutere alternativer for videre forskning, samt styrkene og svakhetene i oppgaven.

5.1 Oppgavens premiss

Videre ønsker jeg å presentere oppgavens premiss og dermed gi en oversikt over temaets relevans. Oppgaven ønsker å gi et nytt bidrag inn i det eksisterende kunnskapsfeltet om samspillet mellom Norge og EU. Gjennom å studere den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU, i lys av EØS-avtalen fra et historisk perspektiv, kan man forhåpentligvis få en dypere forståelse i hvordan nasjonale og overnasjonale institusjoner samhandler med hverandre, og hvordan dette har utviklet seg.

For å belyse denne tilpasningen har jeg tatt i bruk et kildemateriale som har basert seg rundt utarbeidelsen av det norske kvotesystemet blant norske myndigheter. Oppgavens hovedproblemstilling har vært: Hvordan kan utformingen av det norske kvotesystemet blant norske myndigheter ses i lys av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU siden EØS-forhandlinger, nærmere bestemt fra Brundtland-regjeringens tilpasningslinjen i 1988, da man for alvor så Norges miljøpolitiske begrensninger som følge av et tettere samarbeid med EU. Kildematerialet i oppgaven har blitt avgrenset til å gjelde uttalelser fra Europakommisjonen, men i hovedsak har materialet omhandlet hvordan norske myndigheter utformingen av det norske kvotesystemet. Tidsrommet er avgrenset til å gjelde fra 1996, da omsettbare kvoter først ble nevnt på Stortinget, til tidspunktet da det til slutt ble bestemt at kvotesystemet skulle innlemmes i EØS-avtalen i 2007.

Det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven handler om historisk institusjonalisme, som anerkjenner det formelle og uformelle aspektet ved institusjoner. Denne retningen tar utgangspunkt i at mennesker og aktører både vil følge regler, og samtidig også har en egeninteresse som vil påvirke beslutningsprosesser. Ved å anvende denne teorien som et rammeverk, kan vi undersøke og forklare utviklingen av den miljøpolitiske tilpasningen, og ved hjelp av kildemateriale kan man forklare hvordan formelle og uformelle praksiser, har påvirket beslutninger som er tatt av norske myndigheter i forbindelse med utarbeidelsen av det norske kvotesystemet.

De ulike tilpasningsmekanismene i oppgaven tar utgangspunkt i de formelle og uformelle praksisene ved en institusjon. Dette har vært brukt som et teoretiske rammeverk som jeg har analysert kildematerialet mitt ved hjelp av. De har bidratt til en dypere forståelse av hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU har funnet sted over tid. Ved hjelp av den regelbaserte tilpasningsmekanismen, har jeg kunne sett utviklingen i hvordan institusjoner som EU ut ifra EØS-avtalen, har begrenset norske myndigheters handlinger. Dette har vist seg gjennom de juridiske forpliktelsene som hører med EØS-avtalen, og påvirkningen det hadde i utarbeidelsen av det norske kvotesystemet. Den interessebaserte tilpasningen har gjort det mulig å se utviklingen i hvordan norske myndigheter har forsøkt å utarbeide kvotesystemet, slik at de kunne oppnå best mulig resultat innenfor de rammene som er satt av det tette samarbeidet mellom EU og Norge. Til slutt fikk jeg ved hjelp av den idebaserte tilpasningen se på om norske myndigheter tok avgjørelse rundt utformingen av kvotesystemet basert på innflytelse fra EU, og hvordan dette har utviklet seg.

På den ene siden har nytten av dette teoretiske verktøyet i mine øyner vært stor. Det er særlig på grunn av at den har bidratt til å fremheve det formelle og uformelle aspektet bak norske myndigheters avgjørelse i utarbeidelsen av kvotesystemet. Ved å se dette i lys av en lengre miljøpolitisk tilpasning mellom Norge og EU, har oppgaven bidratt til en helhetlig og nyansert forståelse over hvordan denne tilpasningen har utviklet seg over tid.

På den andre siden kan et overfokus på institusjonelle faktorer også føre til å marginalisere faktorer som også vil være med å påvirke politikk. Dette kan være faktorer som nasjonale verdier, men også politikeres egne nasjonale overbevisninger. Institusjoner vil som regel påvirke beslutningsprosessen i stor grad, men andre faktorer vil også kunne spille en rolle. Dette vil kunne være interessant for fremtidige forskningsprosjekt på dette området.

Når det gjelder tilpasningsmekanismene kan disse ha flere negative sider. De kan i noen tilfeller overlape hverandre, og utfordringen kan være å skille dem. Dette kan gjøre det krevende å fastslå hvilken mekanisme som til enhver tid vil på best mulig måte forklare tilpasningsprosessen i oppgaven. Bruken av disse tilpasningsmekanismene kan også være preget av en overforenkling. Til tross for at jeg i oppgaven ønsket å ta i bruk flere kilder for å støtte opp rundt argumentasjonen i oppgaven, vil en mulig fallgrube være å tilskrive en bestemt utvikling i den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU til en enkelt tilpasningsmekanisme, mens det i virkeligheten er en kombinasjon av flere ulike og komplekse faktorer. Dette henger også tett sammen med hvordan de ulike tilpasningsmekanismene kan ha en begrenset forklaringskraft, når det gjelder å forstå utviklingen av den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU. Disse mekanismene vil

kunne belyse noen aspekter, men samtidig krever det en anerkjennelse at de nødvendigvis ikke vil gi en fullstendig forklaring på disse prosessene. Dette forsterkes gjerne også med at oppgavens analyse, fokuserer i hovedsak på norske myndigheters rolle og interaksjon med EU, og at de samme samtalene i EU ikke ble presentert. Likevel kan det argumenteres for at de mange EØS-notatene og møtene fra EØS-utvalget som har blitt tatt i bruk i oppgaven, har vært med å gi et syn på EUs interesse, og at dette synet også har blitt tilstrekkelig presentert i analysen.

5.2 Konklusjon

Problemstillingen som oppgaven har søkt etter å få svar på, var om: Hvordan kan vi undersøke endringer eller kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, gjennom en analyse av norske myndigheters utforming av det norske kvotesystemet? Hovedfunnene vil nå presenteres og det viser tydelig at de ulike tilpasningsmekanismene har spilt sine roller i ulik grad og i ulike faser av prosessen.

I kapittel 2 ble det gjort rede for hvordan EU vokste seg til å bli en såkalt klimaunion, som etter hvert ble et av de områdene hvor EU hadde utviklet størst kompetanse. Ved de institusjonelle endringer så vi hvordan EU videreutviklet sin miljøpolitikk, og til slutt evnet å videreføre denne utviklingen også utenfor unionen, i en mer global setting som for eksempel i Kyotoprotokollen og utviklingen av EUs kvotehandelssystem (EU ETS).

Som vi så i kapittelet skrev jeg om hvordan Romtraktaten, som ble undertegnet 25. mars 1957, la grunnlaget for utviklingen av EUs miljøpolitikk. Miljøvern ble ikke eksplisitt nevnt i traktaten, men artikkel 2, som dreide seg om bedringen av levestandarden i fellesskapet, la det rettslige grunnlaget for innføringen av miljøtiltak. Videre bidro etableringen av et fellesskap, som la rammen for et tettere økonomisk samarbeid gjennom opprettelse av det indre markedet, til at miljøpolitiske vedtak først og fremst ble til gjennom ønske om å bevare det indre markedets funksjon. Dette gjorde at de første miljølovene kom for å hindre urettferdige konkurransevilkår og harmonisere standarder mellom de ulike medlemslandene. Miljøpolitikken vokste lenger og lenger frem på fellesskapets agenda, parallelt med de mange miljøkrisene som vokste frem på 60- og 70-tallet.

Miljøkonferansen i Stockholm i 1972 og det første handlingsprogrammet for miljø i 1973, ble starten på en rekke tiltak som skulle bidra til miljøvern. I tillegg ble prinsipper som "føre-var-tiltak" og "forurenser skal betale" presentert. Sistnevnte var et prinsipp som gjorde seg gjeldende i kvotesystemet. Handlingsprogrammet var med å adressere ulike

miljøspørsmål, og var et viktig skritt i retning av en mer proaktiv tilnærming til miljøpolitikk i EU, siden det juridiske grunnlaget fremdeles manglet.

Dette skulle endre seg i Enhetsakten fra 1986, da EU endelig fikk på plass et juridisk og institusjonelt rammeverk til å vedta miljøpolitikk. Artikkel 130r i traktaten belyste at Fellesskapet hadde et ansvar for miljøvern blant medlemsstatene, og gjorde det mer krevende for dem å motsette seg ulike lovforslag rundt miljøpolitikk. Det rettslige grunnlaget som ble etablert i Enhetsakten, gjorde at EU fikk en mer legitim posisjon i de internasjonale miljøforhandlingene, til tross for at endringer rundt miljøbestemmelsene i traktaten var nødvendig.

Da Maastrichttraktaten ble undertegnet 7. februar 1992 ble miljøvern og bærekraft inkludert som en del av unionens oppgave. Det som nå hadde blitt EU, hadde nå understreket viktigheten av miljøpolitikk ved å slå fast at miljøpolitiske vedtak ikke lenger kun skulle vedtas, hvis det ville ha en påvirkning på det indre markedet (artikkel 100), men også ved å innlemme dette til andre politiske områder i EU. Gjennom unionens utvikling av det juridiske rammeverket, skulle denne utviklingen ikke bare finne sted i unionen, men også internasjonalt hvor EU ville komme til å spille en stor rolle. Dette gjaldt i aller høyeste grad også i utarbeidelsen av kvotehandelssystemet (EU ETS), som vi har sett i oppgaven også skulle ligge tett opp mot Norges eget system.

I kapittel 3 ønsket jeg å gjøre rede for hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU hadde foregått siden EØS-forhandlingene. Dette ville til slutt danne et referansepunkt som jeg videre ville analysere oppgavens kildemateriale i lys av, og dermed også kunne besvare oppgavens problemstilling.

Basert på kapittel 3 er det grunner til å argumentere for at en av de dominerende tilpasningsmekanismen mellom Norge og EU, må sies å ha tilhørt den regelbaserte tilpasningen. Dette var et resultat av de juridiske forpliktelsene som Norge hadde i forhold til EØS-avtalen. Til tross for at norske myndigheter ikke fikk oppfatningen om at flere miljødirektiv måtte inkluderes i EØS-avtalen, skulle man se at det ble inkludert en rekke ulike direktiv utover 1990-tallet. Norge fikk beholde en rekke overgangsordninger over 4 år i håp om at EU skulle øke sitt beskyttelsesnivå, men analysene har vist at det norske beskyttelsesnivået trolig hadde økt som følge av den regelbaserte tilpasningen til EU, gjennom EØS-avtalen.

Ved hjelp av den interessebaserte tilpasningen til EU, fikk vi et innblikk i hvordan EU ikke bare har etablert et regelverk med juridiske forpliktelser, men også påvirket Norges handlingsrom innenfor miljøpolitikk og det eksisterende miljøpolitiske regelverket. Innenfor

dette handlingsrommet har Norge naturligvis ønsket å oppnå best mulig resultat, og flere analyser argumenterte for at denne tilnærmingen gjorde norske myndigheter til en passiv miljøpolitisk gratispassasjer. Eksempler fra kapittelet som for eksempel implementeringen av biociddirektivet, viser hvordan Norge utsatte etableringen av et godkjenningssystem slik at de unngikk å stå til ansvar for nasjonal industri, og dermed heller kunne rette kritikken mot EU fremfor seg selv (blame avoidance). Det andre eksempelet som blir nevnt, handler om at til tross for hvordan miljøbevegelsen og andre aktører anbefalte høyere standarder i minimumsdirektivet for krav til luftkvalitet, valgte norske myndigheter å avstå fra å bruke handlingsrommet som lå i direktivet. Disse eksemplene var med å belyse at Norge brukte EU som unnskyldning for å ikke videreutvikle en mer ambisiøs miljøpolitikk.

Når det gjaldt den idebaserte tilpasningen, fokuserer den i hovedsak på hvordan beslutningsprosesser blant aktører vil påvirkes av verdier og oppfatninger av verden rundt dem. I denne sammenhengen handler det om hvordan det innenfor dette rammeverket ville være naturlig for Norge, å adoptere mange av de samme ideene som mektigere institusjoner som for eksempel EU har. Her ville det være naturlig at Norge ville søke EU, siden disse ofte opererer med en større erfaring og kompetanse. EØS-samarbeidet har gitt Norge mulighetene til å lære av ulike lands løsninger, siden mye av miljølovgivningen nærmest var en blåkopi av løsninger blant EUs medlemsland. Til tross for at kapittelet nevnte spesifikke tilfeller hvor Norge i aller høyeste grad hadde lært av EU, så vi at Norge ofte valgte å prioritere ressursene sine i internasjonale fora, der de gjerne hadde større innflytelse.

Det siste kapittelet tar for seg det som også er oppgavens problemstilling: Hvordan kan vi undersøke endringer eller kontinuitet i Norges miljøpolitiske tilpasning mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene, gjennom en analyse av norske myndigheters utforming av det norske kvotesystemet? Når det gjaldt den regelbaserte tilpasningen, viste den hvordan de juridiske forpliktelsene i etterkant av EØS-forhandlingene, også fant sted i utformingen av kvotesystemet. Dette gjaldt særlig rundt bevaringen av det indre markedets funksjoner, som begrenset utformingen på systemet blant annet ved tildelingen av gratiskvotene. Det så vi blant annet i den offentlige utredningen *Et kvotesystem for klimagasser — Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen* som tok for seg «sentrale mål og hensyn ved utformingen av kvotesystemet».²⁰⁶

Der vi til slutt så en endring, var at det ikke ble observert ut ifra kildematerialet, samt andre forskningsartikler, at det norske beskyttelsesnivået ble styrket ved at EUs

²⁰⁶ 2000:1, Short *Et kvotesystem for klimagasser: Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen*, s. 6.

kvotehandelsystem (EU ETS) ble integrert i EØS-avtalen i 2007. Da EUs system til slutt ble EØS-relevant, endte Norge til slutt opp med et system som var smalere i omfang av gasser som ble inkludert (hovedsakelig kun CO₂), og flere vederlagsfrie tildelingskvoter enn ønskelig. Kildematerialet som inkluderte blant annet *Norsk klimapolitikk* (St. meld. 54 (2000-2001), *klimakvoteloven* (Ot.prp. nr. 13 (2004-2005)) og *Loven om endringer i klimakvoteloven* Ot.prp. nr. 66 (2006-2007), var med å indikere at det norske systemet var strengere enn EU-direktivet som i realiteten førte til at det norske beskyttelsesnivået i praksis, ble svekket etter at norske myndigheter vedtok å innlemme EUs system i EØS-avtalen. Vi så med andre ord en endring fra hvordan det norske beskyttelsesnivået økte etter de mange miljødirektivene som kom ved EØS-forhandlingene, men også i etterkant av EØS-avtalen.

Kildematerialet viste gjennom den interessebaserte tilpasningen, at vi ikke så den samme tendensen til at Norge hadde EU som hovedmålsetting, da kvotesystemet først ble observert i dokumenter på Stortinget. Kvotehandelsystemets internasjonale natur, Norges ambisjon om å være et foregangsland og samarbeidet med paraplygruppen kan ha vært noe av grunnen til dette. Selv om dette virket å endre seg etter 2003 da blant annet USA trakk seg ut av Kyotoavtalen, var det sannsynlig at EU fremdeles ville ha en betydelig innvirkning på det norske systemet. Uavhengig av om USA var en del av avtalen eller ikke.

Gjennom kildematerialet og annen litteratur er det argumentert for at utarbeidelsen av det norske kvotehandelsystemet ikke forteller den samme historien om norske myndigheter som passiv passasjer. Norske myndigheter virket å ha en proaktiv tilnærming der de tok initiativ, og viste lederskap og kompromissvilje i de internasjonale forhandlingene, i håp om å komme til enighet. *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2000*, var med å vise at Norge var tidlig ute med tanken om å etablere et nasjonalt kvotesystem. Sammen med Stortingsmelding 33 viste den at EU ikke hadde tatt like klare beslutninger som norske myndigheter hadde gjort, når det gjaldt planene om å etablere et kvotesystem. De ulike møtene på Stortinget i november 2000 og 2001 viste hvordan Norge hadde fått anerkjennelse for å forsøke å spille en konstruktiv rolle i håp om å komme til enighet om Kyotoprotokollen. Stortingsinnstillingen 240 (2001-2002) og flere andre stortingsmeldinger fra tidlig på 2000-tallet, understreket hvordan Norge ønsket å påvirke EU, og fremhevet hvordan Norge så på det som lite hensiktsmessig å avvente et eventuelt europeisk system. I tillegg viste også kildemateriale, blant annet i Stortingsmelding 15 (2001-2002) at flertallet av Stortinget ønsket å dra EU lengre inn en del spørsmål rundt kvotesystemet.

Likevel ser vi en del endringer etter at USA trakk seg ut av Kyotoavtalen. På samme tid utarbeidet EU grønnboken fra 2003 som åpnet opp veien for å også inkludere medlemslandene i EØS. *Statsbudsjettet 2007* (St.prp. nr. 1 (2006-2007)) var blant annet med å peke på at systemene ville i så stor grad som mulig harmoniseres, og det var tidlig klart at da EUs sitt system ble innlemmet i EØS-avtalen, var det to svært like system som ble satt i sammen. Avsnittet ovenfor viser at det er vanskelig å beskrive norske myndigheter på Stortinget som passive eller avventende som de ble anklaget for gjennom ansvarsfraskrivelse. I tillegg virker kildemateriale å vise at norske myndigheter viste en form for pragmatisme. Dette gjorde de i form av at de gjennom de institusjonelle rammene som begrenset deres evne, anerkjente behovene for en større konvergens mellom det norske og EUs kvotehandelsystem. Politikerne på Stortinget innså til slutt at å inngå kompromiss var, i tråd med den interessebaserte tilpasningsmekanismen, den mest rasjonelle handlingen innenfor rammene som var satt av EØS-avtalen, og det tette EU-samarbeidet.

Når det gjelder den idebaserte tilpasningsmekanismen tyder kildematerialet som har vært gjenstand for analyse i oppgaven, på at denne tilpasningen ikke har vært dominerende i utarbeidelsen av det norske kvotesystemet. Selv om vi så gjennom blant annet NOU 2000:1: *Et kvotesystem for klimagasser*, at norske myndigheter lærte fra erfaringene som Danmark og Storbritannia hadde gjort seg i spørsmålet om gratiskvotene, viste store deler av kildematerialet at norske myndigheter på Stortinget ønsket å påvirke EUs arbeid, istedenfor å etablere systemet som EU utformet. Dette gjaldt både i institusjonene i EU, men aller fremst i de internasjonale foraene hvor Norge opptrådte som en mer likeverdig aktør. Kapittel 4 viste at Stortingsinnstillingene 256 (1999-2000) og 240 (2001-2002), sammen med flere andre stortingsmeldinger viste at Norge ønsket å påvirke, og til tross for at de åpnet for å kunne inkludere EUs system, ikke så det som den beste løsningen. Møter i Stortinget og i Europautvalget, viste også at Regjeringen virket mer ivrig etter å påvirke, gå foran som et eksempel, men også på samme måte som i etterkant av EØS-forhandlingen, søke internasjonale fora hvor de hadde mer innflytelse. Forskningsartikkelen til Sæverud og Wettestad påpeker også at til tross for at norske myndigheter på Stortinget lenge åpnet for å inkludere EUs system i EØS-avtalen, så de til syvende og sist på dette som den nest beste løsningen.²⁰⁷ Norske myndigheter ønsket med andre ord å påvirke heller enn å tilpasse seg. Dette viser en form for kontinuitet i forhold til hvordan denne tilpasningsmekanismen tok plass i etterkant av den miljøpolitiske tilpasningen rundt EØS-forhandlingene.

²⁰⁷ Sæverud and Wettestad, "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to EU Follower," s. 103.

I samsvar med problemstillingen kan man altså gjennom å analysere kildemateriale om hvordan norske myndigheter utformet det norske kvotesystemet se at tilpasningsmekanismene har spilt sin rolle i svært ulik grad over tid. Vi så tydelige endringer særlig i forhold til den regelbaserte tilpasningen rundt at det norske beskyttelsesnivået med all sannsynlig grad ble svekket ved å innlemme EUs kvotehandelssystem i EØS-avtalen. I forhold til den interessebaserte tilpasningen, så vi at det ikke er de samme grunnlagene som analysene i kapittel 3 viste, at Norge fremstår som passive i dette arbeidet. I stedet viser kildematerialet heller det som jeg omtaler som «*en kombinasjon mellom proaktivitet og pragmatisme*».²⁰⁸ Når det gjelder den idebaserte tilpasningsmekanismen ser vi en tydelig kontinuitet av at den heller ikke i tilfellet rundt kvotesystemet var svært dominerende. Det fremste eksempelet ser vi gjerne i måten Norge ønsket å søke internasjonale fora hvor de gjerne ble sett på som en likeverdig aktør, blant annet ved deltakelsen i paraplygruppen.

I denne oppgaven har jeg altså, ved hjelp av analyser av statlige dokumenter som tar for seg norske myndigheters utarbeiding av kvotesystemet, undersøkt hvilke endringer og kontinuitet vi kan identifisere i utvikling av den miljøpolitiske tilpasning, mellom Norge og EU siden EØS-forhandlingene. Gjennom denne analysen er det klart at denne utviklingen har vært preget av både kontinuitet og endringer, der norske myndigheter i stor grad har ønsket å balansere mellom en dynamisk og mer pragmatisk tilnærming til EUs miljøpolitikk. Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU er preget av en svært kompleks samhandling mellom ulike prosesser og interesser, som vil gjøre det krevende å identifisere en lineær forklaring på de ulike tilpasningsprosessene.

Problemstillingen i oppgaven la opp til å studere det institusjonelle forholdet mellom Norge og EU fra et historisk perspektiv, og se utviklingen rundt det miljøpolitiske samspillet mellom Norge og EU. Forhåpentligvis har dette bidratt til å kaste lys over trender som har formet dette tette samarbeidet, og hvordan dette har påvirket beslutningsprosessen blant norske myndigheter, som søker etter å balansere mellom å påvirke og tilpasse seg EUs miljøpolitikk.

I introduksjonen ble det også påpekt at siden miljøpolitikk er et grenseoverskridende problem, kunne oppgaven kaste et lys på hvordan norske myndigheter på Stortinget, ønsker å utarbeide miljøpolitiske vedtak som blir stadig mer komplekst i møte med strengere nasjonale, europeiske og internasjonale forpliktelser. I oppgaven har vi blant annet sett at norske myndigheter i møte med et kvotesystem som hadde sin opprinnelse i en internasjonal

²⁰⁸ Se under s. 4.2.2, s. 65

sammenheng, i større grad enn i miljøpolitikken etter EØS-forhandlingene, tok en mer proaktiv og pragmatisk tilnærming. Dette virker å være nødvendig i møte med et stadig mer utfordrende og sammensatt problem, hvor både nasjonale, europeiske og nasjonale interesser må tas hensyn til.

Vi ser altså ikke noen dominerende linje når det gjelder verken endring eller kontinuitet i denne oppgaven. Dette forklarer gjerne hvorfor denne oppgaven ikke finner en enkel og tydelig forklaring på hvordan den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU har utviklet seg, og at forholdet i stor grad vil være preget av den pragmatiske tilnærmingen som vi har sett fra norske myndigheter på Stortinget i forsøket på å balansere mellom det å påvirke og tilpasse. Videre har vi sett i oppgaven at analysene gjerne understreker at den miljøpolitiske tilpasningen ikke kan forklares med den samme «top-down»-tilnærmingen, som vi særlig så rundt den interessebaserte tilpasningen fra 1990-tallet. Analysene av kildemateriale viste at norske myndigheter ikke fremsto som en passiv gratispassasjer, men aktivt søkte etter å utarbeide et mer ambisiøst system.

Oppgaven belyser et svært komplekst samspill som norske myndigheter måtte navigere og tilpasse seg rundt. Norges forhold til EUs miljøpolitikk er omfattende, og oppgaven har forhåpentligvis bidratt til å gi et mer nyansert, men også større helhetlig bilde over dette forholdet, og hvordan det har påvirket beslutningsprosessen blant politikerne på Stortinget. Den miljøpolitiske tilpasningen mellom Norge og EU har, ved hjelp av kildemateriale vært med å belyse en svært dynamisk og kompleks prosess, som vil kreve en kontinuerlig vurdering og justering. Potensialet for å studere disse prosessene vil være et interessant objekt for videre forskning. Hva som kan være aktuelt for videre forsknings når det gjelder dette emnet, vil jeg avslutte denne masteroppgaven med.

5.3 Videre forskning

Historien rundt den miljøpolitiske tilpasningen er for kompleks til å undersøkes ved hjelp av bare en enkel case, men kan likevel brukes til å se tendenser i den politiske samhandlingen mellom Norge og EU. Det er dermed vanskelig å gi en endelig konklusjon på et svært omfattende emne. Videre forskning kan dermed være med å inkludere flere politiske vedtak, ikke bare på det miljøpolitiske feltet, men også på andre politiske områder. Ved å se flere politiske vedtak innenfor en større historisk utvikling, kan det gi oss et større bilde på hvordan den politiske tilpasningen mellom Norge og EU har utviklet seg.

En annen mulighet som fremtidig forskning kan ta for seg, kan være å inkludere et kildemateriale som også inneholder de interne diskusjonene mellom Norge og EU rundt

kvotesystemet, i tillegg til å supplere med interne diskusjoner og/eller dybdeintervju, kunne man gjerne fått en mer helhetlig forståelse over de ulike faktorene som ville påvirke etableringen av det norske kvotesystemet. Som vi har sett er den miljøpolitiske samhandlingen mellom Norge og EU et svært sammensatt emne, som vil kreve ytterligere forskningsbidrag. Ved å se dette forholdet av tilpasning over en lengre tidsperiode, kan man få et forsterket grunnlag for å vurdere hva som har fungert og hva som kan forbedres.

Litteraturliste

Primærkilder

Statlige dokumenter fra Stortinget og Regjeringen

- Regjeringsforslag. Prp. Ot. 13 (2004-2005) *Om Lov Om Kvoteplikt Og Handel Med Kvoter for Utslipp Av Klimagasser (Klimakvoteloven).*
- . Prp. Ot. 66 (2006-2007) *Lov Om Endringer I Klimakvoteloven Ot.Prp. Nr. 66 (2006-2007).*
- . Prp. St. 1 (1999-2000) *Den Kongelige Proposisjon Om Statsbudsjettet Medregnet Folketrygden for Budsjetterminen 1. Januar - 31. Desember 2000.*
- . Prp. St. 1 (2006-2007) *Den Kongelige Proposisjon Om Statsbudsjettet for Budsjettåret 2007.*
- Skriftlig spørsmål til miljøvernministeren. Dokument Nr. 15:192 (2003-2004) *Skriftlig Spørsmål Fra Øyvind Korsberg (Frp) Til Miljøvernministeren.*
- . Dokument Nr. 15:369 (2000-2001) *Skriftlig Spørsmål Fra Hallgeir H. Langeland (Sv) Til Miljøvernministeren.*
- . Dokument Nr. 15:473 (1999-2000) *Skriftlig Spørsmål Fra Hilde Fraffjord Johnson (Krf) Til Miljøvernministeren.*
- Stortingsforhandlinger. Meld. St.12 (2000-2001) *Om Norge Og Europa Ved Inngangen Til Et Nytt Århundre.*
- . Meld. St. 1 (2004-2005) *Nasjonalbudsjett 2005.*
- . Meld. St. 15 (2001-2002) *Tilleggsmelding Til St.Meld. Nr. 54 (2000-2001) Norsk Klimapolitikk.*
- . Meld. St. 27 (2001-2002) *Om Eøs-Samarbeidet 1994-2001.*
- . Meld. St. 29 (1997-98) *Norges Oppfølging Av Kyotoprotokollen.*
- . Meld. St. 30 (1998-1999) *Nordisk Samarbeid.*
- . Meld. St. 33 (1999-2000) *Tilleggsmelding Til St.Meld. Nr. 8 (1999-2000) Regjeringens Miljøvernpolitikk Og Rikets Miljøtilstand.*
- . Meld. St. 34 (2006-2007) *Norsk Klimapolitikk.*
- . Meld. St. 46 (1988-1989) *Miljø Og Utvikling: Norges Oppfølging Av Verdenskomisjonens Rapport.*
- . Meld. St. 54 (2000-2001) *Norsk Klimapolitikk.*
- Stortingsinnstilling. Budsjett-Innst. St. 9 (1999-2000) *Innstilling Fra Energi- Og Miljøkomiteen Om Bevilgninger På Statsbudsjettet for 2000 Vedkommende Olje- Og Energidepartementet Og Miljøverndepartementet.*
- . Innst. St. 62 (1997-1998) *Innstilling Fra Energi- Og Miljøkomiteen Om Samtykke Til Godkjenning Av Eøs-Komiteens Beslutning Nr. 27/97 Av 30. April 1997 Om Endring Av Vedlegg Xx Til Eøs-Avtalen Om Integrert Forebygging Og Begrensning Av Forurensning.*
- . Innst. St. 150 (1997-1998) *Innstilling Fra Energi- Og Miljøvernkomiteen Om Miljøvernpolitikk for En Bærekraftig Utvikling, Dugnad for Framtida.*
- . Innst. St. 179 (1996-1997) *Innstilling Fra Energi- Og Miljøkomiteen Om Forslag Fra Stortingsrepresentantene Paul Chaffey Og Erik Solheim Om Utsettelse Av Bygging Av Gasskraftverk.*
- . Innst. St. 240 (2001-2002) *Innstilling Fra Energi- Og Miljøkomiteen Om Norsk Klimapolitikk Og Om Tilleggsmelding Til Norsk Klimapolitikk.*
- . Innst. St. 247 (1997-1998) *Innstilling Fra Finanskomiteen Om Grønne Skatter.*
- . Innst. St. 256 (1999-2000) *Innstilling Fra Energi- Og Miljøkomiteen Om Regjeringens Miljøvernpolitikk Og Rikets Miljøtilstand Og Om Tilleggsmelding Til St.Meld. Nr. 8 (1999-2000).*
- Stortingsmøte. (2007). *Møte i Stortinget Tirsdag Den 19. Juni 2007 Kl. 10: Sak. Nr 1: Endringer i Klimakvoteloven.*

Offentlige utredninger

- 2000:1. (2000) *Et Kvotesystem for Klimagasser: Virkemiddel for Å Møte Norges Utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen.*
- 2005:4. (2004) *Industrien Mot 2020 – Kunnskap i Fokus.*,
NOU 1995:4. (1995) *Virkemidler i Miljøpolitikken.*

Europautvalget og EØS-notat

- Europautvalget. (2007). *Møte i EØS-Utvalet mandag 24. September 2007 Kl. 11.00.*
- . (2002). *Møte i EØS-Utvalget tirsdag 3. Desember 2002 Kl. 15.15.*
- . (2006). *Møte i EØS-Utvalget tirsdag 25. April Kl. 15.15 2006, Sak Nr. 2.*
- . (2004). *Møte I EØS-Utvalget tirsdag 26. Oktober 2004 Kl. 15.15, Redegjørelse Av Utenriksministeren, (2004).*
- Stortingsmøte. (2007). *Møte i Stortinget tirsdag den 19. Juni 2007 Kl. 10 Endringer i Klimakvoteloven M.M.*
- . (2001). *Møte i Stortinget torsdag den 7. Juni 2001 Kl. 10 Regjeringens Miljøvernpolitikk Og Rikets Miljøtilstand.*
- . (2000). *Møte i Stortinget torsdag den 30. November 2000 Kl. 10: Redegjørelse Av Miljøvernministeren Om Klimaforhandlingene.*

Europakommisjonen

- Europakommisjonen. (1996). COM/96/0500: *Implementing Community Environmental Law.*,
- . (1997). COM/97/0481: *Climate Change - the Eu Approach for Kyoto, 1997.*
- . (1998). COM/98/0353: *Climate Change - Towards an Eu Post-Kyoto Strategy, 1998.*
- . (2000). COM/2000/0087: *Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union, 2000.*

Sekundærlitteratur

Forskningslitteratur

- Andresen, Steinar, Elin Lerum Boasson, and Geir Hønneland. *International Environmental Agreements : An Introduction.* Abingdon, Oxon, UNITED STATES: Taylor & Francis Group, 2012. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uisbib/detail.action?docID=957232>.
- Berntsen, Bredo. *Grønne Linjer: Natur- Og Miljøvernets Historie I Norge.* Oslo: Norges Naturvernforbund, 1994.
- Boasson, Elin L. *Norsk Miljøpolitikk Og Eu.* Europautredningen (Skøyen: 2011). https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012070506100.
- Bose, Bishnu Pada., DHAR. Moumita, and Diptasri. Ghosh. "Stockholm Conference to Kyoto Protocol—a Review of Climate Change Mitigation Initiatives." *International Journal of Earth Sciences Knowledge and Applications* 4, no. 2 (2022): 338-50.
- Christiansen, Atle C., and Jørgen Wettestad. "The Eu as a Frontrunner on Greenhouse Gas Emissions Trading: How Did It Happen and Will the Eu Succeed?". *Climate Policy* 3, no. 1 (2003): 3-18. [https://doi.org/10.1016/S1469-3062\(02\)00096-7](https://doi.org/10.1016/S1469-3062(02)00096-7).
- Claes, Dag H., and Bent S. Tranøy. "Norsk Politikk Og Påvirkning Fra Eu - Hvor Mye Og Hvordan?". In *Utenfor, Annerledes Og Suveren?: Norge under Eøs-Avtalen*, edited by Dag Harald Claes and Bent Sofus Tranøy. Bergen: Fagbokforlaget, 1999.
- Cyndecka, Malgorzata A. "Eea Law and the Climate Change. The Case of Norway." *Polish Rev. Int'l & Eur. L.* 9 (2020): 107.
- Dahl, Agnethe. "Eu Eller Eøs: To Sider Av Samme Sak for Norsk Miljøpolitikk?". *Internasjonal politikk (trykt utg.)*. Vol. 54, nr 3 (1996) (1996): 345-57.
- . *Hvordan Påvirke Innenfor Når Man Står Utenfor?* Edited by Liv Astrid Sverdrup. Oslo: Fridtjof Nansens institutt, 1996. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2017100305067.
- . "Miljøpolitikk – Full Tilpasning Uten Politisk Debatt." In *Utenfor, Annerledes Og Suveren?: Norge under Eøs-Avtalen*, edited by Dag Harald Claes and Bent Sofus Tranøy, kap. 7. Bergen: Fagbokforl., 1999.

- Damro, Chad, and Pilar L Méndez. "Emissions Trading at Kyoto: From Eu Resistance to Union Innovation." *Environmental politics* 12, no. 2 (2003): 71-94.
<https://doi.org/10.1080/09644010412331308194>.
- Dedman, Martin. *The Origins and Development of the European Union 1945-1995 : A History of European Integration*. London, UNITED STATES: Taylor & Francis Group, 1996.
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/uisbib/detail.action?docID=165013>.
- Delreux, Tom. "The European Union in International Environmental Negotiations: A Legal Perspective on the Internal Decision-Making Process." *International environmental agreements : politics, law and economics* 6, no. 3 (2006): 231-48.
<https://doi.org/10.1007/s10784-006-9015-1>.
- Dilling, Rasmus. "Improving Implementation by Networking: The Role of the European Environment Agency." In *Implementing Eu Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, edited by Christopher. Knill and Andrea. Lenschow, 62-86. Manchester: Manchester University Press, 2000.
- Ehrlich, Paul R. *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books, 1975. 1968.
- Eldby, Hanne. *Eøs-Avtalen*. Edited by Ellen Skaansar and Torbjørn Tufte. xx#: Landbrukets utredningskontor, 2004. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011062308026.
- Eliassen, Kjell A., and Nick Sitter. "Ever Closer Cooperation? The Limits of the 'Norwegian Method' of European Integration." *Scandinavian political studies* 26, no. 2 (2003): 125-44.
<https://doi.org/10.1111/1467-9477.00082>.
- Eøs-Avtalen Og Eøs-Loven Med Kommentarer*. Edited by Ole Gjems-Onstad. Gyldendal akademisk, 2000. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008102704005.
- Fontaine, Pascal A *New Idea for Europe: The Schuman Declaration 1950-2000*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.
- Førland, Tor Egil. *Europeisk Integrasjon*. Edited by Dag Harald Claes. Ad notam Gyldendal, 1998.
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008082100027.
- Garrett, Geoffrey., and Barry R. Weingast. "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the Ec Internal Market." In *The Role of Ideas in Foreign Policy*, edited by Judith. Goldstein and Robert. Keohane, 173-206. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Gulbrandsen, Lars H., and Erlend A. T. Hermansen. "Ever Closer Union? Norges Tilknytning Til Eus Klimaregelverk." *Internasjonal Politikk* 80, no. 1 (2022): 170.
<https://doi.org/10.23865/intpol.v80.3674>. <https://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3674>.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, no. 5 (1996): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hall, Peter. A. "The Role of Interest, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Countries." In *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, edited by Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckermann, 175-207. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Hermansen, Erlend A. T., and Göran Sundqvist. "Top-Down or Bottom-Up? Norwegian Climate Mitigation Policy as a Contested Hybrid of Policy Approaches." *Climatic Change* 171, no. 3 (2022/04/13 2022): 26. <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03309-y>.
<https://doi.org/10.1007/s10584-022-03309-y>.
- Holtmark, Bjarte J. "Gratisvoter Til Industrien – Ikke Så Enkelt." *CICERO Policy Note* 6 (1999).
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/32725/58.pdf?sequence=1>.
- Huelshoff, Michael G., and Thomas Pfeiffer. "Environmental Policy in the Ec: Neo-Functionalist Sovereignty Transfer or Neo-Realist Gate-Keeping?." *International journal (Toronto)* 47, no. 1 (1991): 136-58. <https://doi.org/10.1177/002070209204700106>.
- Høyer, Karl Georg. *Hard Start Og Hard Landing? : En Miljøpolitisk Analyse Av Eøs-Avtalen*. Rapport (Norges Naturvernforbund : Trykt Utg.). Vol. nr 1/92, Oslo: Naturvernforbundet, 1992.
- Knight, Jack. *Institutions and Social Conflict*. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. doi:DOI: 10.1017/CBO9780511528170.
<https://www.cambridge.org/core/books/institutions-and-social-conflict/D791E74601A533820A557C4D415FB4E2>.

- Koppen, Ida J. *The European Community's Environment Policy: From the Summit in Paris, 1972 to the Single European Act, 1987*. Eui Working Papers. San Domenico (FI): San Domenico (FI), 1988.
- Kubera, Jacek, and Tomasz Morozowski. *A 'Social Turn' in the European Union?: New Trends and Ideas About Social Convergence in Europe*. Europa Perspectives on the Eu Single Market. Taylor and Francis, 2020. doi:10.4324/9780367409586.
- Langholm, Sivert. *Historisk Rekonstruksjon Og Begrunnelse*. xx#: Andresen & Butenschøn, 1997. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010031803014.
- Lisowski, Michael. "Playing the Two-Level Game: Us President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol." *Environmental politics* 11, no. 4 (2002): 101-19. <https://doi.org/10.1080/714000641>.
- March, James G., and Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Riverside: Free Press, 1989.
- Massai, Leonardo. *The Kyoto Protocol in the Eu: European Community and Member States under International and European Law*. 1st 2011. ed. The Hague: T.M.C. Asser Press: Imprint: T.M.C. Asser Press, 2011.
- McCormick, John. *Environmental Policy in the European Union* The European Union Series. New York, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: New York: Palgrave, 2001.
- Munir, Muhammad. "History and Evolution of the Polluter Pays Principle: How an Economic Idea Became a Legal Principle?". (2013).
- NOU 2012:2. (2012). *Utenfor Og Innenfor: Norges Avtaler Med Eu*.
- Oberthür, Sebastian, and Claire R Kelly. "Eu Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges." *The International Spectator* 43, no. 3 (2008/09/01 2008): 35-50. <https://doi.org/10.1080/03932720802280594>. <https://doi.org/10.1080/03932720802280594>.
- Olsen, Johan P. "Understanding Institutions and Logic of Appropriateness: Introductory Essay." *Centre for European Studies* No. 13 (2007). https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07_13.pdf.
- Palinkas, Peter. "The Climate Change Policy: The Position of the European Union." *Energy & Environment* 9, no. 4 (1998): 449-61. <http://www.jstor.org/stable/44396912>.
- Parola, Giulia. *Europe in Green. European Environmental Democracy*. De Gruyter, 2013. doi:10.2478/9788376560625.
- Regjeringen. "EØS-Avtalen Om Klima Og Miljø." (2021). <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/eos-avtalen-og-miljo/id2339794/>.
- Reinvang, Rasmus. *Norge, Eu Og Miljøpolitikken*. Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt (2003). <https://www.framtiden.no/aktuelle-rapporter/63-norge-eu-og-miljopolitikken-1-03/file.html>.
- Reitan, Marit. *Interesser Og Institusjoner I Miljøpolitikken*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1998. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011022208087.
- Sadeleer, Nicolas de. *Eu Environmental Law and the Internal Market*. First edition. ed. Oxford, England: Oxford University Press, 2014.
- Sbragia, Alberta M., and Chad. Damro. "The Changing Role of the European Union in International Environmental Politics: Institution Building and the Politics of Climate Change." *Environment and planning. C, Government & policy* 17, no. 1 (1999): 53-68. <https://doi.org/10.1068/c170053>.
- Selin, Henrik, and Stacy D VanDeveer. "Broader, Deeper and Greener: European Union Environmental Politics, Policies, and Outcomes." *Annual review of environment and resources* 40, no. 1 (2015): 309-35.
- Sjursen, Helene. *Med Status Quo Som Målsetning: Norge Og Endringene I Europeisk Sikkerhetspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet, 1999. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2016020508135.
- Steinmo, Sven. "Historical Institutionalism." In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating, 118-38. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

- Sæverud, Ingvild A, and Jørgen Wettestad. "Norway and Emissions Trading: From Global Front-Runner to Eu Follower." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 6, no. 1 (2006/03/01 2006): 91-108. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-5095-6>.
<https://doi.org/10.1007/s10784-005-5095-6>.
- Thrap-Meyer, Robin, and Hans Chr Bugge. *Eøs-Avtalen I Miljørettslig Perspektiv : Med Særlig Vekt På Adgangen Til Nasjonal Regulering*. Iusef (Trykt Utg.). Vol. 7, Oslo: Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo : Universitetsforlaget, 1992.
- Toldnæs, Jens P. "Omsettbare Kvoter." In *Store norske leksikon*, 3. januar 2020. https://snl.no/omsettbare_kvoter.
- Ulfstein, Geir. *Folkerettslige Rammer for Norsk Miljøpolitikk*. Rapportserien (Makt- Og Demokratiutredningen 1998-2003 : Trykt Utg.). Vol. nr 18, oktober 2000, Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, 2000.
- Wade, Klara , and Bendig N. Støren. *En Fot Utenfor*. Frekk Forlag, 2019.
- Weale, Albert, Michelle Cini, and Geoffrey Pridham. *Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Weaver, R. Kent. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy* 6, no. 4 (1986): 371-98. <http://www.jstor.org/stable/4007281>.
- Wiener, Antje, Tanja A. Börzel, and Thomas Risse. *European Integration Theory*. Third edition. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Wilkinson, D. "Maastricht and the Environment: The Implications for the Ec's Environment Policy of the Treaty on European Union." *Journal of environmental law* 4, no. 2 (1992): 221-39. <https://doi.org/10.1093/jel/4.2.221>.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, Christoph Knill, and Susanne Mingers. *Ringing the Changes in Europe : Regulatory Competition and the Transformation of the State : Britain, France, Germany*. Berlin ;,New York: Walter de Gruyter, 1996.
- Zito, Anthony R. "The European Union as an Environmental Leader in a Global Environment." *Globalizations* 2, no. 3 (2005/12/01 2005): 363-75. <https://doi.org/10.1080/14747730500377156>.

Andre statlige dokument

- Europakommisjonen. "First Communication of the Commission About the Community's Policy on the Environment. Sec (71) 2616 Final, 22 July 1971." 1971. <http://aei.pitt.edu/3126/>.
- European Council. *Directive 2003/87/Ec: The European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/Ec*, 2003.
- EØS-loven. "Lov Om Gjennomføring I Norsk Rett Av Hoveddelen I Avtale Om Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde (Eøs) M.V. (Eøs-Loven)." Lovdata, 1992. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/KAPITTEL_e%F8sl-4-2#e%C3%B8sl/a61.
- Official Journal of the European Communities. (1987). "Single European Act: Document 11986u/Txt, OJ L 169, 29.6.1987".
- . "Treaty on European Union: Document C:1992:191:Toc." 1992.
- "OJ C 112, 20-12-1973." 1973. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41973X1220>.
- Regjeringen. (2022). *Utvalg Skal Vurdere Erfaringene med EØS-Avtalen*,.
- "Stockholm Declaration on the Human Environment." New York: United Nations Environmental Programme, 1972.
- Stortingstidende. (1990). Referat Fra Møter i Stortinget Nr. 10-20. Oktober: *Forslag Fra Venstre* ———. *S.Tid. 764-769 (1990) Møte tirsdag den 27. November 1990 - Redegjørelse Av Handelsministeren Om EØS-Forhandlingene*.