

Norsk klimamål med suverenitet og forpliktelser i
balanse: Innsatsfordelingen og EØS-avtalens protokoll

31

24 593 ord



Adeleine Bjelland

Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for
statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Vår 2020

Forord

Det er flere jeg ønsker å takke for tiden og innsatsen de har lagt ned i denne oppgaven.

Først og fremst må jeg takke min veileder, Elin Lerum Boasson, for all tiden hun har brukt på meg og min oppgave. Hennes engasjement og utømmelige kunnskap har vært en uvurderlig kilde til motivasjon for meg denne perioden. Jeg har fått låne bøker, banke på kontoret og ringe når jeg har hatt behov for det, og særlig den siste tiden før innlevering viste hun en tilstedeværelse og støtte med positive ord som var til stor hjelp i innspurten. Da koronapandemien traff Norge ble mye snudd på hodet, arbeidet med masteroppgaven inkludert. Her viste Elin en optimisme og pågangsmot som jeg har satt stor pris på. Ting ble ikke bare dumt - veiledningene ble flyttet fra kontoret i 8. etasje til turer i vårlige Frognerparken. Jeg må også takke de andre studentene som har blitt veiledet av Elin, og som ga meg nyttige tilbakemeldinger under gruppeveiledningene høsten 2019. Jeg vil også takke Jan Erling Klausen for god hjelp med metoden. Det er ikke å ta for gitt at en travel akademiker kan sette av tid når man banker på kontordøren. Jeg vil også gjerne takke alle som stilte opp som informanter og ga meg spennende og nyttig innblikk i prosessen jeg har studert. Noen fikk jeg møte og håndhilse på, men de fleste møtte jeg kun gjennom en skjerm. Jeg vil takke for tiden og fleksibiliteten de har tilbudt meg.

Sammendrag

I en stortingsmelding som ble presentert februar 2015 fremmet regjeringen sitt ønske om å samarbeide med EU om å oppnå sine klimamål for 2030. En viktig forutsetning var at avtalen ikke skulle bli en del av EØS-avtalen, men fremforhandles som en bilateral overenskomst. Fire og et halvt år senere blir klimaavtalen innlemmet i norsk lov, men avtalen er lagt under EØS-avtalens protokoll 31. Dette synes å være stikk i strid med regjeringens forutsetninger. Denne oppgaven tar sikte på å forklare problemstillingen «*hva kan forklare at Innsatsfordelingsforordningen ble underlagt EØS-avtalens protokoll 31 heller enn å bli en bilateral avtale?*» Problemstillingen til dette nye type caset analyseres gjennom europeisk implementeringslitteratur, historisk institusjonalisme og organisasjonsteori om håndtering av motstridende interesser. Oppgaven er en ettcasestudie hvor jeg har tatt inspirasjon av en kombinasjon av metodene prosess-sporing og kongruensanalyse. I tillegg til dokumentstudier har jeg gjennomført syv intervjuer av norske og europeiske byråkrater og norske politikere. Analysen viser at alle de tre teoriene kan bidra til å forklare caset. Oppgaven konkluderes dermed med at svaret på problemstillingen ligger dels i et press fra EU, dels i EØS-avtalens historie og dels i regjeringens strategi for å få vedtatt mulighetene for et samarbeid med EU i Stortinget. Samtidig er det en usikkerhet knyttet til presedensvirkningene som i praksis utspiller seg ved bruken av EØS-avtalens protokoll 31. Derfor vil det være spennende å følge med på om Norge blir bundet av EUs klimaregelverk også etter 2030. Analysen impliserer at den europeiske implementeringslitteraturen også kan brukes til å forklare press fra EU hos land som ikke er EU-medlemmer. Litteraturen bør allikevel utvides og gjerne kombineres med EØS-litteraturen for en økt forståelse av Norges case og andre liknende tilfeller.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
1 Innledning	1
1.1 Nærliggende litteratur.....	2
1.2 Fremgangsmåte.....	7
1.3 Disposisjon.....	10
2 Teori	11
2.1 Europeisering	12
2.2 Historisk institusjonalisme.....	15
2.3 Håndtering av motstridende interesser: hykleri	16
3 Fremgangsmåte	21
3.1 Ettcasestudie.....	21
3.2 Kongruensmetode og prosess-sporing.....	21
3.3 Valg av empirisk materiale – dokumentstudier og intervjuer	23
3.3.1 Dokumentene	23
3.3.2 Intervjuer – utvalg, form, datalagring, m.m.	24
4 Norsk klimapolitikk, EØS-avtalen og tilknytningsform	26
4.1 Norsk klimapolitikk.....	26
4.2 EØS-avtalen.....	29
4.2.1 EØS-avtalen og landbrukspolitikk	31
4.2.2 EØS-avtalen og klimapolitikk.....	32
4.3 Innsatsfordelingsforordningen	33
4.3.1 Hvorfor binde seg til EUs klimaregelverk?.....	34
4.4 Tilknytningsformen	34
4.4.1 Innlemmelse gjennom vedlegg	36
4.4.2 Innlemmelse gjennom protokoll 31	37
4.4.3 Bilateral avtale	38
5 Veien frem mot en avtale	40
5.1 Februar 2015: Ønsket om en bilateral avtale.....	41
5.2 Nei til bilateral avtale.....	41
5.3 EØS-relevansen	42
5.4 Treg prosess.....	43
5.5 August 2016: Snuoperasjonen	44
5.6 Høsten 2016 og våren 2017: stortingsdebattene	46
5.7 Enighet og innlemmelse.....	47
6 Analyse	50

6.1 <i>Europeisering</i>	50
6.2 <i>Historisk institusjonalisme</i>	52
6.3 <i>Håndtering av motstridende interesser: hykleri</i>	53
6.4 <i>Praksis og presedens</i>	56
7 Konklusjon	58
Litteratur	63

1 Innledning

I forbindelse med de nasjonale klimaforpliktelsene Norge skulle sende inn til FN før Parisavtalen ble det i februar 2015 lagt fram en ny stortingsmelding fra Klima- og miljødepartementet. Meldingen uttrykte en ambisjon om et norsk samarbeid med resten av Europa om *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Regjeringen foreslo gjennom denne meldingen å knytte seg til EUs klimaregime ved å inngå i den såkalte Innsatsfordelingsforordningen i tillegg til reguleringer for CO₂-opptak i skog og annet areal, LULUCF-forordningen.

Norge var ikke forpliktet til å følge EUs regelverk for ikke-kvotepliktig sektor. Regjeringen så seg likevel tjent med å inngå i et slikt europeisk samarbeid. En viktig forutsetning var at *«regelverket ikke skal innlemmes i EØS-avtalen, men framforhandles som en bilateral overenskomst»*. Man ønsket altså en særavtale mellom Norge og EU i form av en *bilateral overenskomst* fremfor at Norges klimaforpliktelser skulle inngå i *EØS-avtalen*. En annen forutsetning var at *«Norge ikke uten videre vil bli bundet av mål og regelverk på klima- og energiområdet utover det som følger av EØS-avtalen og avtalen om felles oppfyllelse med EU»* (Klima- og miljødepartementet 2015, 15-16).

Dersom avtalen ikke førte frem og det ikke ble noe samarbeid med EU, ville regjeringen komme tilbake til Stortinget for å fastsette et eget nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor (Klima- og miljødepartementet 2015, 16). Stortingsmeldingen nevnte ikke med et ord *hvorfor* klimaregelverket ikke skulle assosieres med EØS-avtalen. Overraskende nok utformet heller ikke regjeringen noen egen nasjonal strategi for utslippskutt utenom å samarbeide med EU.

Forhandlingene mellom Norge og EU tok lang tid. Først fire og et halvt år senere var avtalen innlemmet i norsk lov. I motsetning til det som syntes som en viktig forutsetning for regjeringen, ble klimaregelverket likevel innlemmet i EØS-avtalen, men gjennom protokoll 31. Hvorfor endte den politiske prosessen med et utfall som syntes å være stikk i strid med regjeringens forutsetninger for et samarbeid med EU? Det er dette denne oppgaven tar sikte på å forklare.

Oppgavens problemstilling:

Hva kan forklare at Innsatsfordelingsforordningen ble underlagt EØS-avtalens protokoll 31 heller enn å bli en bilateral avtale?

Innlemmelse gjennom EØS-avtalen på vanlig vis ville føre med seg presedensvirkninger og at EØS-avtalens saklige virkeområde ville bli utvidet. Begge konsekvensene handler om en mulig utvidelse av EØS-avtalen, og delvis utenfor Norges kontroll. Med en bilateral avtale hadde man sluppet disse bekymringene, men dette alternativet viste seg å ikke være mulig å få til. Det skal vise seg at EØS-avtalens protokoll 31 åpner for et tredje alternativ hvor Norge og EU har funnet en gylden middelvei. Dette belager seg imidlertid på at virkningene av protokoll 31 fungerer likt i praksis som i teorien.

Det finnes mye litteratur om implementering av EU-reguleringer på nasjonalt nivå i EUs medlemsland, men svært lite om arbeid med reguleringer i landene som kun er med i EØS-avtalen eller land med andre type nære tilknytningsformer til EU. Å se på Norges prosess med avtaleinngåelse med EU som case er derfor nytt og spennende. I dette caset ser vi hvordan et ikke-EU-medlem ønsker å knytte seg til en EU-regulering frivillig. Dette avdekker stor kredibilitet i europeisk politikk, men kan også gi innsikt i dilemmaene et ikke-medlem står overfor, mellom suverenitet og samarbeid. Christensen (2018) er så langt den eneste som tidligere har publisert en studie av den politiske beslutningsprosessen bak Norges klimamål for 2030. Beslutningsprosessen for selve *tilknytningen* vet vi enda mindre om, og dette er derfor et nytt type case.

1.1 Nærliggende litteratur

Selv om caset mitt tar for seg tilknytningen på en klimaavtale, vil analysen i mindre grad berøre norsk klimapolitikk annet enn litt nødvendig bakgrunnsinformasjon for å sette leseren inn i den norske konteksten. For det er nettopp *tilknytningen* og *implementeringen* av klimaavtalen som er viktig for analysen, skjønt sett i konteksten av norsk klimapolitikk. Oppgaven er et case av *tilknytningsform på avtaler mellom EU og et land som har en nær tilknytning til EU utenom medlemskap*. Dermed kunne avtalen gjerne handlet om å regulere et annet politisk område enn klima, og tilknytningen ville nok vært like sentral. Imidlertid er klimapolitikk et svært aktuelt tema i dag, og det er også en tendens til at stadig mer av EUs klimapolitikk blir ansett som EØS-relevant. Jeg forholder meg derfor i stor grad til litteraturen om implementering av EUs

politikk og om hvordan EØS-EFTA-land og andre land med tette bånd til EU forholder seg til og implementerer EU-politikk. Oppgaven vil også være et bidrag til denne typen litteratur. Tilknytningsform på avtaler er en tematikk som er blitt mer aktuell de siste årene, ikke minst i kjølvannet av Brexit, der Storbritannia vil måtte forhandle frem mange ulike avtaler med EU fremover, også om de ikke skulle velge å gå for en EØS-EFTA-løsning slik som Norge.

EUs lover og regler vedtas på overnasjonalt nivå, men det er hvert enkelt medlemslands ansvar å implementere og følge lovgivningen som EU produserer (Versluis 2005, 3). Europeiseringslitteraturen studerer effekten av europeisk integrasjon på politiske, økonomiske og sosiale endringer i hvert medlemsland. Innenfor den neoinstitusjonelle europeiseringslitteraturen følger logikken om at jo mer en politisk løsning er spredt, desto mer legitimert blir den. Politiske løsninger blir spredt fordi land kopierer hverandre, og jo flere som implementerer en politisk løsning, desto større blir også presset på andre land for å innføre samme løsning (Boasson 2015, 57). Den delen av europeiseringslitteraturen som er mest relevant for denne oppgaven er imidlertid den som konsentrerer seg rundt implementeringen av europeisk politikk på nasjonalt nivå. Norge er et godt case i utvidelsen av litteraturen om implementering av EU-politikk på nasjonalt nivå fordi landet ikke formelt er et EU-medlem, men allikevel det landet med tettest forbindelser med EU utenom medlemskap (Eriksen og Fossum 2015, 12). Dersom implementeringslitteraturen passer godt til det norske caset, vil dette være en indikasjon på at implementeringslitteraturen ikke kun vil gjelde for EUs medlemsland, men at det finnes liknende mekanismer også for land med nær tilknytning til EU.

Mye av forskningen på implementering av EUs reguleringer og institusjoner er fokusert rundt *compliance* eller *non-compliance*, altså i hvilken grad og hvorfor medlemsland eller andre land som må følge EUs lovverk etterlever eller misligholder dem (Thomann 2015, 1368-1369). Den samme litteraturen har også i stor grad et top-down-perspektiv (Thomann og Sager 2017, 1255). Top-down-perspektivet fokuserer på i hvor stor grad et medlemsland har tilegnet seg en EU-regulering eller ikke, og om de har vært *compliant*. Her har det vært vanlig å sammenlikne den opprinnelige reguleringen med reguleringen implementert i medlemsland, og sett om disse er like eller skiller seg fra hverandre. Jo likere de er, jo mer europeisering eller *compliance*, eller politisk suksess har funnet sted (Thomann og Sager 2017, 1255). Börzel et al. (2010) forsøker å forklare *non-compliance* på tvers av medlemsland. Gjennom kvantitative data om lands regelverksovertredelser fra Europakommisjonen ser de på om dette skyldes landenes kapasitet, politiske styrke og aksept gjennom *management*, *enforcement* og *legitimacy* (1364, 1373). De

finner at variasjon i *non-compliance* best kan forklares gjennom en kombinasjon av *enforcement* og *management* (Börzel et al. 2010, 1365). Flere andre, som Falkner et al. påpeker på linje med dette at *non-compliance* kan skyldes både intenderte og uintenderte faktorer (Saurugger 2014, 131).

Thomann og Sager argumenterer for at top-down perspektivet er veldig relevant, men at det gir et ufullstendig bilde av EU-implementering. Blant argumentene finner man at litteraturen overvurderer EU som eneste kilde til nasjonale endringer. Et annet argument er at dette perspektivet er svært forenklet, og ikke viser til de ulike aktørers rolle, relevans og kapasitet i utførelsen av politikken (Thomann og Sager 2017, 1254-1255). Et viktig poeng her er at det ikke finnes én standard modell for implementering av EU-politikk i medlemsland (Thomann og Sager 2017, 1257). Fra et bottom-up-perspektiv derimot, handler det i større grad om at politikken skal løse et reelt problem, hvor det å finne en løsning som i størst grad dekker problemet er det som regnes som suksess. Dermed vil det være naturlig at en regulering undergår tilpasninger til det saks- og stedsspesifikke problemområdet heller enn at det er viktig at den er så lik som EUs opprinnelige regulering som mulig (Thomann og Sager 2017, 1254). I tråd med dette undersøker Eva Thomann (2015) i sin artikkel ulike måter EUs medlemsland løser problemer gjennom et bottom-up-perspektiv (Thomann 2015, 1383). Hun analyserer hvordan og hvorfor land skreddersyr EU-direktiver, med et fokus på de ekstra reguleringene et land tilfører på området sammenliknet med det opprinnelige EU-direktivet. Studien bruker data fra Frankrike, Tyskland, Storbritannia og Østerrike, og undersøker reguleringer på dyremedisiner (Thomann 2015, 1369).

Å skreddersy løsninger er ikke minst viktig for et land med en spesiell tilknytning til EU, slik Norge har. For i tillegg til at det ikke finnes én måte å implementere EU-politikk i medlemsland på, finnes det også flere ulike modeller for tilknytning mellom land og EU. Sieglinde Gstöhl undersøker de alternative type forhold land kan ha til EU utenom formelt medlemskap, og ser spesielt på landene som har en dyp integrasjon med EU. Med dyp integrasjon menes en integrasjon der det settes felles standarder eller konkurranseregler, i motsetning til en grunnere integrasjon som fokuserer på å fjerne grensehindre slik som toll (Gstöhl 2015, 19). Gstöhl identifiserer hele seks ulike modeller for alternative formelle forhold med EU enn medlemskap: i tillegg til EØS-avtalen har man Sveits' bilaterale tilnærming, Tyrkias tollunion, posisjonen til europeiske småstater, ENP og sektordelte, multilaterale avtaler som Energy Community Treaty (Gstöhl 2015, 20). Disse er alt fra smale, bilaterale og statiske modeller til brede, multilaterale

og dynamiske modeller. EØS-avtalen omtales som den beste modellen for alternativt forhold til EU etter EU-medlem (Gstöhl 2015, 30, 32). Sveits' tilnærming er allikevel særlig interessant for denne oppgaven, ettersom hele deres forhold til EU er bygget på bilaterale avtaler. Sveits er medlem av EFTA, men er ikke med i EØS-avtalen etter at de stemte nei ved en folkeavstemning i 1992. I stedet har Sveits hovedsakelig to bilaterale avtaler med EU. Disse avtalene er statiske i forhold til EØS-avtalen, ettersom sistnevnte stadig endres i takt med EUs lovgivningsarbeid. Avtalene er også langt mindre omfattende (Eriksen og Fossum 2015, 11). Det er en interessant diskusjon rundt forholdet mellom Sveits og EU: fra Sveits' side er deres forhold med EU basert på høy sveitsisk autonomi og muligheter for å påvirke forholdet, mens det av andre er beskrevet som et forhold der EU lager lover og premisser, og Sveits kun følger dem (Eriksen og Fossum 2015, 12). Det er en tilsvarende debatt om EØS-avtalen. Selv om den bilaterale ordningen synes å fungere godt for sveitsiske myndigheter, mente EU i 2010 at ordningen var upraktisk fordi det ikke fantes noe effektivt system for å ratifisere avtalene, og fordi det heller ikke fantes noe system for overvåkning og kontroll. Dermed ville ikke avtalene mellom dem sørge for at det indre markedet fungerte på like vilkår i Sveits og i EU. I 2013 ble det foreslått og bestemt at EU-domstolen skulle fungere som etterlevelsesinstitusjon for EU-rettsaktene som var iverksatt i Sveits (Gstöhl 2015, 23-24).

Eriksen og Fossum (2015) undersøker hvordan lands suverenitet blir påvirket av EU, når de har alternative forhold til EU enn medlemskap. Blant spørsmålene de stiller er om ulike former for formelt forhold til EU har ulik effekt. Boken tar for seg hele spekteret av ulike former for forhold til EU utenom medlemskap, gitt at statene er kvalifisert for medlemskap. Det er altså et ønske fra staten om å ikke være medlem i EU som gjør at man heller har funnet en alternativ form for forhold. Analysen gir innsyn i slingringsmonnet som finnes for stater som ønsker et tett forhold med EU. Boken tar også for seg hvordan statsuverenitet påvirkes av et tett forhold med EU, når man står utenfor de formelle beslutningsprosessene (Eriksen og Fossum 2015, 4). Hovedspørsmålet i boken er om land som er kvalifisert for EU-medlemskap, men har valgt å ikke være det, opplever at de nyter sin frihet i stor grad, eller om de på lik linje med medlemslandene opplever konstitusjonelle og demokratiske effekter av deres forhold med EU. Det påpekes at det er viktig å se til praksisen, og ikke bare de formelle avtaleformene når man vurderer konstitusjonelle implikasjoner for land med tett tilknytningsform med EU utenom medlemskap (Eriksen og Fossum 2015, 12).

Boken til Eriksen og Fossum trekker også paralleller til Storbritannia i lys av Brexit og viser til EØS-avtalen som en alternativ EU-tilknytning, og som vil gi fortsatt tilgang til det europeiske markedet (Eriksen og Fossum 2015, 13). Norges viktigste argument for å ikke bli medlem av EU i 1994 var muligheten til selvstyre, folkestyre og demokrati. Men siden den gang har flere argumentert for at motstanderne av EU-medlemskap har tapt litt for hver dag (Eriksen 2015, 157). Under Brexit-kampanjen var også hovedargumentet til de som stemte for å forlate EU å vinne tilbake Storbritannias suverenitet (Fossum 2016, 343). Det er bred enighet om at den norske modellen skaper best tilgang til det europeiske markedet, imens den sveitsiske best ivaretar statlig suverenitet. Den norske modellen er blitt diskutert som mulighet for Storbritannia. Norge har, med sitt stadig tettere bånd med EU, i praksis mistet mye av sin mulighet til selvstyre, hvor den politiske responsen simpelthen har vært å la være å diskutere de konstitusjonelle implikasjonene. Fossum hevder at prosessen med inkorporering av EU-politikk på nasjonalt nivå nærmest er blitt avpolitisert i Norge (Fossum 2016, 344).

Ettersom Gstöhl finner hele seks modeller for ulike formelle forhold til EU, og Thomann påpeker at det ikke finnes bare én måte å implementere EU-politikk på i EUs medlemsland, er det åpenbart at litteraturen om implementering av EU-politikk på nasjonalt nivå bør utvides. Vi vet rett og slett for lite om beslutningsprosessene bak tilknytningsformer på avtaler med EU. Til nå synes det kun å være Lina Christensen (2018) som har gransket den politiske prosessen bak Norges klimamål for 2030. Studien hennes gikk ut på å avdekke hvorfor regjeringen i det hele tatt ønsket tilknytningen til EU. Min studie er derimot en ny type case. I denne masteroppgaven kombinerer jeg litteratur om implementering av EU-politikk og litteratur om EUs naboland. Med dette ønsker jeg å bidra til økt forståelse for hvordan disse områdene henger svært tett sammen. Det trenges en større forståelse av mulighetsspekteret for implementering av EU-politikk på nasjonalt nivå. Dette gjelder særlig for land uten en ordinær tilknytningsform i form av EU-medlemskap. I lys av Brexit aktualiseres temaet for oppgaven ytterligere. Storbritannia nå vil måtte fremforhandle en rekke nye avtaler med EU, og denne oppgaven vil gjennom det beskrevne caset vise ett av flere alternativer som finnes. Prosessen i caset vil også kunne gi lærdom hva gjelder avdekking av de ulike partenes interesser og veien frem til det endelige utfallet av tilknytningsform. For EUs del har det blitt argumentert for at den mest effektive måten å beskytte EUs rettslige integritet og autonomi, og samtidig respondere effektivt til endringer internt i Europa, vil være å akseptere ulike typer EU-medlemskap (Gstöhl 2015, 29).

Det er viktig å forstå de praktiske implikasjonene av ulike tilknytningsformer i tillegg til de formelle, da tilknytningen kan føre til en nærere tilknytning og en større begrensning av suverenitet enn det motstandere av EU-medlemskap og nær tilknytning ønsker. I oppgaven viser jeg at det finnes tre ulike måter å knytte EUs politikk til Norge på: som en bilateral avtale, som en full innlemmelse i EØS-avtalen gjennom et vedlegg, eller gjennom EØS-avtalens protokoll 31 for samarbeid utenfor de fire friheter. Hva som avgjør hvor en avtale havner skal vise seg å ikke være så rett frem som først antatt. Det er nemlig en del skjønn som legges i vurdering om EØS-relevans. Den skjønnsmessige vurderingen blir basert blant annet på partenes prioriteringer og målsettinger. I så fall vil partenes oppfattelser om formålet med EØS-samarbeidet være førende for om rettsakter anses som relevante for EØS-avtalen eller ikke. Denne usikkerheten viser seg i praksis i dette caset, da det finnes en uenighet om hva protokoll 31 faktisk fører med seg av forpliktelser utover avtaleperioden.

En diskusjon jeg legger opp til avslutningsvis i oppgaven er nettopp denne – oppnår man i praksis den suvereniteten, eller unngår man presedensvirkninger gjennom protokoll 31 og andre bilaterale avtaler? Eller vil disse tilknytningsformene legge til rette for en praksis som kan brukes som argument for å fortsette å regulere dette området overnasjonalt, nærmest på lik linje med et EU-medlemskap? Det er også interessant å merke seg at Fossum påpeker EU-spørsmål nærmest er blitt avpolitisert i Norge, men i caset jeg legger frem i oppgaven er det åpenbart at det ble en politisk diskusjon som dreier seg om hovedargumentet til Norge for å stå formelt utenfor EU – suverenitet og selvstyret innen en rekke politiske områder.

1.2 Fremgangsmåte

En av de viktigste årsakene til at Norge stemte nei til EU-medlemskap i 1994 var at man ikke ønsket å gi fra seg Norges suverenitet til EU, samtidig som man ønsket å få tilgang til EUs indre marked for å kunne konkurrere på like vilkår med resten av Europas virksomheter. I kapitlene hvor empirien legges frem vil det bli tydelig at nettopp Norges selvråderett har vært viktige i prosessen som ledet til dagens utfall av klimaregelverkets tilknytningsform, særlig med tanke på landbrukspolitikken, som har vært og fortsatt er opphavet til mye av motstanden til tettere EU-integrasjon i Norge. Dette er derfor viktig å ta med som bakteppe for caset, også inn i de teoretiske perspektivene.

For å finne svar på problemstillingen har jeg valgt ut tre teorier. Fordi jeg ser på et case som svært få andre har sett på tidligere, lager jeg et nytt teoretisk rammeverk. Det er viktig å påpeke at det vil hefte en ekstra usikkerhet til forklaringskraften til teoriene ettersom dette kan betegnes som et type testcase. Ettersom problemstillingen ligger nært til tematikker som beskrives i europeiseringslitteratur, jamfør den litterære gjennomgangen ovenfor, er dette den første og viktigste teorien i oppgaven. Europeiseringslitteraturen, nærmere bestemt implementeringslitteraturen, dreier seg om og forsøker å forklare hvordan EU og EUs politikk påvirker nasjonal politikk. En antakelse i den europeiske implementeringslitteraturen er at EU er den viktigste forklaringsvariabelen i nasjonal politisk og institusjonell endring. Hovedparten av implementeringslitteraturen ser påvirkningen fra et top-down-perspektiv, der EU direkte og aktivt pålegger eller promoterer sin politikk til nasjonalt nivå. Gjennom denne teorien ønsker jeg å forstå EUs rolle og i hvilken grad EU har lagt press på den norske regjeringen i forhandlingene som førte til avtaleløsningen i protokoll 31. Teorien forutsetter at EU har hatt et standpunkt om tilknytningsformen og forventer at et press gjennom fire ulike mulige mekanismer har ført utfallet til å bli likt eller nærmere EUs standpunkt.

En av svakhetene ved implementeringslitteraturen er at den overvurderer EU som påvirkningsfaktor. Derfor har jeg inkludert to andre teorier som til sammen utgjør et nytt teoretisk rammeverk. I studiet av nasjonal endring som resultat av europeisk integrasjon, ser man at i ulike land og caser blir utfallet ikke nødvendigvis det samme. Flere empiriske studier har vist at det historiske aspektet til hvert case er en viktig faktor i nasjonal endring. Dette funnet viser til en mer institusjonell type analyse med et fokus på stivhengighet (Saurugger 2014, 135). Det andre teoretiske perspektivet jeg har valgt i oppgaven er derfor historisk institusjonalisme. Denne teorien er brukt innenfor statsvitenskapen siden forskere ønsket å forstå hvorfor institusjoner vedvarer selv etter at de har mistet sin effektivitet. Et viktig begrep innenfor historisk institusjonalisme er nettopp stivhengighet, som både forklarer hvorfor en variabel ikke gir samme effekt på tvers av flere ulike case, og hvordan et valg, for eksempel opprettelsen av én type institusjon på ett tidspunkt, vil legge føringer for senere beslutninger. Dette kan gjelde samfunnsmessige strukturer så vel som kulturell forståelse og kognitive oppfatninger. Med denne teorien ønsker jeg å se på EØS-avtalens eksistens og historie som utslagsgivende effekt på utfallet av avtaleformen. Teorien forventer blant annet at EØS-avtalen har blitt en rutineskapende institusjon som legger føringer for hva slags avtaler det i det hele tatt er mulig å fremforhandle med EU som ikke er assosiert med EØS-avtalen.

Da jeg begynte å undersøke caset ble det raskt tydelig at en ren bilateral avtale, som regjeringen foreslo, var et uaktuelt alternativ for EU og, kan man gjerne hevde, heller ikke i Norges interesse. Et annet viktig spørsmål for å forstå gangen i dette caset er derfor hvorfor regjeringen i det hele tatt foreslo en bilateral avtale. For å forstå denne delen har jeg blitt inspirert av nyinstitusjonell sosiologisk teori og lånt litteratur fra organisasjonsvitenskapen, med bidrag fra Brunsson (2005) og Meyer og Rowan (1977). Gjennom dette perspektivet kan det forventes at den bilaterale tilknytningen ble foreslått som en løsning på de motstridende interessene blant stortingspartiene. Regjeringen trengte å finne en løsning som ville la deres forslag bli godkjent av Stortinget for å kunne opprettholde den kostnadseffektive tilnærmingen man lenge har hatt i norsk klimapolitikk.

Analysen er en ettcasestudie hvor jeg er blitt inspirert av kongruensanalyse og prosess-sporing i kombinasjon, ved hjelp av dokumentstudier og 7 intervjuer av byråkrater i departementer og andre relevante organer og av norske politikere. Det er litt uheldig at oppgaven ikke inneholder mer sekundærlitteratur, og jeg skulle gjerne hentet inn mer litteratur fra fagfolk som har uttalt seg om caset. Men fordi dette er et nytt type case har jeg måttet benytte meg av en del medieoppslag i mangel på sekundærlitteratur. I oppgaven ønsker jeg å forstå de kausale mekanismene som har ledet til utfallet av tilknytningsformen, og dette er ettcasestudier godt egnet til (George og Bennett 2005, 21). Kongruensanalyse brukes for å teste om en teori kan forutse utfallet i et case, mens prosess-sporing følger historiske hendelser som har vært avgjørende for utfallet. Sammen kan disse gi en inngående forståelse av kausale mekanismer og teoriens anvendbarhet til caset. Jeg har ikke brukt disse metodene i streng forstand. Som empirisk materiale har jeg brukt stortingsmeldinger som har omhandlet felles utslippsforpliktelse med EU, norsk klimapolitikk og Norges forhold til EU. For å finne frem til de politiske diskusjonene om dette i Norge har jeg i tillegg brukt Stortingets nettsider og lest vedtak og referater, i tillegg til å gjøre Google-søk og søk gjennom Nasjonalbibliotekets avisarkiv og funnet nyhetsartikler blant annet om politikeres uttalelser om saken. På tidspunktet hvor jeg for alvor startet med innsamling av medieoppslag hadde UiOs lisens hos Atekst gått ut. For å få en enda dypere forståelse for hendelsesforløp og EUs svar på norske interesser i forhandlingene har jeg også gjennomført intervjuer med fagpersoner i Norge og Brüssel og med norske politikere parallelt med dokumentstudiene. Av informantene fikk jeg tilgang til enkelte dokumenter og anbefalinger om andre personer jeg kunne kontakte. Jeg fikk svar fra rundt halvparten av de jeg kontaktet om intervju, og hadde antakeligvis fått gjennomført flere under normale omstendigheter (situasjonen med koronaviruset kom noen måneder før innlevering av

oppgaven og rett etter at jeg hadde startet med intervjuene). Ideelt sett skulle jeg hatt flere informanter for å kunne gjennomføre en skikkelig prosess-sporing, men jeg opplevde allikevel at jeg fikk svar på mange av mine spørsmål av informantene som stilte opp.

1.3 Disposisjon

I neste kapittel gjør jeg greie for det teoretiske rammeverket som brukes i analysen, slik det er forklart i korthet ovenfor. Det legges frem litt bakgrunn, rammeverk, kontekst for problemstillingen med tilhørende teoretiske forventninger. I kapittel 3 forklares fremgangsmåten i denne ettcasestudien som er inspirert av prosess-sporing og kongruensanalyse i kombinasjon. Her forklares også hvilke dokumenter jeg har brukt som empirisk materiale og hvordan intervjuene er gjennomført og behandlet mer i detalj. I kapittel 4 legger jeg frem bakgrunn om norsk klimapolitikk i grove trekk, litt om EØS-avtalen og dens forbindelse med landbruks- og klimapolitikk i Norge, før jeg går inn på selve klimaavtalen, Innsatsfordelingsforordningen. I oppgaven omtaler jeg både Innsatsfordelingsforordningen og LULUCF-forordningen som ett, fordi de er implementert på samme tid og på samme måte. Her går jeg også kort inn på regjeringens motivasjon for å frivillig samarbeide med EU om en felles innsats av utslippskutt mot 2030. Dette kan forklare noe av Norges motivasjon under forhandlingene om avtaleform. Så går jeg nærmere inn på nettopp avtaleformen, hvor jeg forklarer forskjellen på full innlemmelse i EØS-avtalen, bilateral avtale og protokoll 31-løsningen. Her har jeg tegnet opp en tabell som viser de største forskjellene mellom avtaleformene. Etter dette kommer en kronologisk gjennomgang av prosessen i kapittel 5, beskrevet i så stor detalj som mulig. Så kommer kapittel 6, analysekapittelet. Her analyserer jeg det empiriske materialet gjennom de tre teoretiske perspektivene og drøfter i hvilken grad teoriene kan forklare hvorfor avtalen ble lagt under protokoll 31. I kapittel 7 oppsummerer og konkluderer jeg oppgaven, og foreslår andre interessante diskusjoner og implikasjoner av min analyse.

2 Teori

EU er utvilsomt et av de mest institusjonaliserte politiske systemene i verden (Saurugger 2014, 80). Derfor er det svært naturlig å tenke at en eller flere institusjonelle teorier kan bidra til å forklare dette caset. Jeg studerer dette caset gjennom europeiseringslitteraturen, ettersom mye av denne litteraturen dreier seg om nettopp implementering av EU-regelverk på nasjonalt nivå. Caset er også et nytt bidrag til samme litteratur, ettersom det kaster lys over et spesielt tilfelle: Norge er et spesielt case i seg selv med sitt ganske unike forhold til EU, der vi ikke er vanlige medlemmer, men har en sterk tilknytning gjennom EØS-avtalen. I tillegg viser caset til det mulighetsrommet som finnes i forhandlinger av avtaleformer med EU og land med alternative forhold til EU enn medlemskap.

Ovenfra og ned-perspektivet er det mest dominerende innenfor europeisk implementeringslitteratur, men er også kritisert av flere for å være for unyansert, ettersom det anser EU som hovedkilde til politisk endring på nasjonalt nivå og overser mange andre faktorer. En annen kritikk er at tilnærmingen er for hierarkisk, og anser EU som å kunne binde medlemsland til å implementere sine rettsakter, samt å tilføre sterke insentiver for å etterfølge dem (Börzel og Risse 2012, 2). Ovenfra og ned er en direkte måte for EU å påvirke medlemsland på, men påvirkningen kan også skje indirekte, eller nedenfra og opp, gjennom normative ønsker (emulering), læring og konkurranse (Börzel og Risse 2012, 2). Et ovenfra og ned-perspektiv tar heller ikke hensyn til at det kan være andre aktører som spiller en viktig rolle i en bestemt politikkprosess (Thomann og Sager 2017, 1255).

En annen svakhet ved den europeiske implementeringslitteraturen er at den ikke ser på det historiske perspektivet. I begynnelsen av EU var dette mer logisk, men nå etter rundt 70 år med EU-historie og 26 år med EØS-avtalen, vil det være hensiktsmessig å ta med den historiske dimensjonen. Dessuten ser man i flere studier at i ulike land og caser blir utfallet ikke nødvendigvis det samme, selv om EU er felles forklaringsfaktor. Flere empiriske studier har vist at det historiske aspektet til hvert case er en viktig faktor i nasjonal endring. Den europeiske implementeringslitteraturen gir dermed ikke et helhetlig bilde, og det vil være selve kombinasjonen av EU-faktorer, historiske faktorer og nasjonale faktorer som må trekkes inn for å forstå dette. Derfor bruker jeg historisk institusjonalisme for å se om tidligere beslutninger, måter å gjøre ting på og/eller tankesett er videreført i dette caset. I historisk institusjonalisme

er disse faktorene bedre forklart i kombinasjon. Kritikere av historisk institusjonalisme hevder blant annet at teorien kun trekker detaljer sammen og forteller en historie, heller enn å være en teori (Thelen 1999, 372). Derfor brukes teorien heller ikke alene som teoretisk rammeverk i denne oppgaven. I teorien om motstridende interesser er det et større fokus på de nasjonale forholdene. Det er nemlig tankevekkende at regjeringen var så tydelig på hva de ønsket ut av tilknytningsformen på avtalen, og at utfallet tilsynelatende har endt så langt unna dette standpunktet. Jeg ønsker derfor å utforske om regjeringen kan ha hatt grunn til å presentere et standpunkt utad som de kanskje ikke stod fast ved i den grad det så ut.

2.1 Europeisering

Europeiseringslitteraturen søker etter å forstå påvirkningen EU og europeisk integrasjon har på politisk, økonomisk og sosial endring i hvert enkelt medlemsland. Den europeiske enhetsakt fra 1987 og Maastricht-traktaten fra 1992 skapte ny forskningsmessig interesse på begynnelsen av 1990-tallet, ettersom den endrede strukturen i EU innebar å implementere stadig mer overnasjonal politikk for EUs medlemsland (Saurugger 2014, 123). Mye av denne litteraturen antyder, eksplisitt eller implisitt, at endringer i nasjonal politikk og/eller institusjoner kommer fra EUs politikk (Boasson 2015, 54). Mye av fokuset ligger i å sammenlikne den ønskede politikken fra EUs side med den faktisk implementerte politikken på nasjonalt nivå, hvor suksess refererer til graden av samsvarighet mellom disse (Thomann og Sager 2017, 1254).

Litteraturen om europeisering kan bidra til å forklare hvordan EU har påvirket denne prosessen (Boasson 2015, 54). En del av studiene av europeisering har sitt utspring fra institusjonelle teorier (Christensen 2018, 119). Litteraturen undersøker EUs påvirkning på nasjonal politikk, institusjoner og politiske prosesser hos hovedsakelig medlemsland (Börzel og Risse 2012, 1). Europeiseringslitteratur har det til felles at endring i nasjonal offentlig politikk er avhengig variabel, og ulik type påvirkning fra EU er uavhengig variabel (Saurugger 2014, 124). Artikkelen til Börzel og Risse (2012) tar blant annet for seg et ovenfra og ned-perspektiv, der påvirkningen fra EU skjer gjennom tvang, kondisjonalitet, sosialisering eller overbevisning (Börzel og Risse 2012, 2). De anser europeisering som et tilfelle av en diffusjonsprosess, definert som «a process through which ideas, normative standards, or – in our case – policies and institutions spread across time and space» (Börzel og Risse 2012, 5). Börzel og Risse bruker en bred definisjon av institusjoner: «we understand institutions as social structures and systems

of rules, both formal and informal» (2012, 3). Tilknytningsformen på en klimaavtale vil passe inn i denne definisjonen, og derfor passer det også å bruke denne litteraturen i dette tilfellet.

Mesteparten av den europeiske implementeringslitteraturen fokuserer på et ovenfra og ned-perspektiv, hvor EU påvirker nasjonal politikk direkte (Börzel og Risse 2012, 5). En forutsetning for nasjonal endring er at det finnes en forskjell eller uoverensstemmelse mellom EUs krav om endring på den ene siden, og nasjonal politikk, institusjoner og politiske prosesser på den andre. Nasjonale institusjoner vil tilpasse seg EUs preferanser, som stammer fra EUs press grunnet den manglende overenskomsten (Börzel og Risse 2012, 6).

Ovenfra og ned-perspektivet kan beskrives gjennom en trestegsmodell utviklet av Risse et al. i 2001 (Saurugger 2014, 126): Europeisk integrasjon → press → tilpasning. For det første er eksistensen av europeiske normer en forutsetning for å føre til nasjonal endring. Det andre steget innebærer å måle forskjellen eller kompatibiliteten mellom europeiske og nasjonale normer. I litteraturen blir dette gjerne referert til som «goodness of fit» eller «misfit». Jo mer de nasjonale normene, strukturene og institusjonene på nasjonalt nivå likner på de europeiske, desto lettere er det for EU å påvirke det nasjonale nivået. Det tredje steget er analyse av nasjonale institusjoner. Her vurderer man hvordan nasjonale institusjoner håndterer presset fra EU (Saurugger 2014, 126). Utfallet av presset fra EU avhenger videre av denne konvergensen mellom nasjonal og EU-politikk før presset starter, altså grad av «goodness of fit». Jo mer ulikhet det er mellom nasjonalt og EU nivå, desto vanskeligere blir tilpasning og endring (Saurugger 2014, 130).

Börzel og Risse identifiserer fire mekanismer hvor spredningen av institusjoner fra EU kan komme fra. Siden Norge er med i EØS-avtalen og på mange måter kan anses som et EU-medlem når det kommer til implementering av EUs lover (særlig i de tilfellene der en rettsakt er vurdert som EØS-relevant) vil Norge oppleve press fra EU omtrent på samme måte som EUs medlemsland. Disse fire mekanismene er idealtyper som sjelden opptrer alene i virkeligheten (Börzel og Risse 2012, 5). Den første gjelder fysisk eller rettslig tvang. Dette gjør seg kun gjeldende der EU har jurisdiksjon, som er i medlemsland eller under de rettsakter inkludert i EØS-avtalen, når det gjelder Norge (Börzel og Risse 2012, 6). Den andre mekanismen handler om at EU skaper positive og negative insentiver for å få land til å føye seg til EUs lover ved at landene kalkulerer nytte og kostnader. Her kan EU tilby belønninger i form av finansiell eller teknisk støtte, eller påføre kostnader gjennom sanksjoner eller å støtte nasjonale aktører som er

for institusjonell endring (Börzel og Risse 2012, 6-7). I den tredje mekanismen bruker EU sosialisering for å skape nasjonal endring. Her skjer endringen fordi medlemslandet ønsker å møte sosiale forventninger i en gitt situasjon. Slike prosesser fører ofte til læring, der man endrer interesser og identiteter. Her fungerer EU som en sosialiseringsaktør som fremmer regler, normer, praksis og strukturer som medlemsland blir eksponert for og må innføre i sine strukturer (Börzel og Risse 2012, 7). Til sist innebærer den fjerde mekanismen overbevisning. Dette er nært knyttet til sosialisering, men handler om å finne valide argumenter i kausale eller normative påstander. EU benytter ofte overbevisning for å promotere sine institusjonelle modeller (Börzel og Risse 2012, 8). Innføringen av EUs institusjonelle modeller er dog ikke rett frem, men involverer aktive prosesser med tolkning og inkorporering, så vel som motstand til enkelte reguleringer fra medlemslandene (Börzel og Risse 2012, 8).

Ifølge den europeiske implementeringslitteraturen har utfallet endt under EØS-avtalen som følge av direkte eller indirekte press fra EU. I stedet for å se hvorvidt den nasjonale politikken stammer fra EU, ser jeg på om tilknytningsformen har vært noe EU har foreslått, og i så fall på hvilken måte EU fikk norske myndigheter til å gå med på dette. Ifølge trestegsmodellen skal EU ha hatt et standpunkt om hvilken type tilknytningsform avtalen burde ha. Det bør videre finnes en motsetning mellom EUs og Norges standpunkt for å kunne vurdere om press fra EU har ledet til utfallet. Hvor stor eller liten denne forskjellen er vil påvirke hvor lett det vil være for EU på påvirke tilknytningsformen. Fra før av vet vi at Norge hadde som standpunkt at avtalen skulle være en bilateral overenskomst. Siden utfallet ikke ble slik som Norge først sa, er det nærliggende å anta at EU har hatt et standpunkt om enten å bruke protokoll 31 som ble utfallet, eller noe i retning av enda tettere EU-integrasjon. Det siste steget handler om hvordan Norge har taklet presset fra EU. Her må EUs standpunkt vurderes opp mot det faktiske utfallet, for å se i hvor stor grad Norge har føyet seg etter eller strittet imot EUs interesser.

Når det kommer til akkurat hvordan dette har skjedd, viser teorien til fire ulike måter. Den første antakelsen er at EU har krevd at Innsatsfordelingsforordningen var EØS-relevant. Her er det viktig å undersøke implikasjonene av protokoll 31, og om denne gjelder for EØS-relevante rettsakter eller ikke. Dersom den er det, kan vi anta at EUs press har skjedd gjennom rettslig tvang. Den andre måten er gjennom insentiver eller sanksjoner. Dersom dette er tilfellet kan vi forvente å finne lokkemidler eller avskrekkingsmidler som EU har brukt i forhandlingene, og som har vært utløsende for at Norge føyet seg etter EUs standpunkt. Den tredje mekanismen handler om at Norge har ønsket å oppfylle eller tilfredsstille en norm som EU har satt for

tilknytning. Norge har her sett det som så fordelaktig å møte de sosiale forventningene EU har hatt at man har føyet seg etter EUs ønske. Den fjerde mekanismen som EUs press kan ha skjedd gjennom handler om at EU har argumentert rasjonelt for at en annen løsning er bedre, eller at den bilaterale løsningen ikke ville fungere.

2.2 Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme er en forskningstradisjon som undersøker hvordan tidsmessige prosesser og hendelser påvirker opprinnelsen og endringer i institusjoner som styrer politiske og økonomiske relasjoner (Fioretos, Falleti og Sheingate 2016, 3). Historisk institusjonalisme ble utviklet som en respons til de funksjonalistiske og strukturalistiske tilnærmingene fra 60- og 70-tallet, og ble integrert i europeiseringslitteraturen på 1990-tallet (Saurugger 2014, 80, 90). Historisk institusjonalisme har i stor grad blitt anvendt til å analysere europeisk politisk beslutningstaking og transformasjoner i europeiske stater (Saurugger 2014, 90). Ifølge dette perspektivet blir menneskers interesser formet av kultur og historie, og logikken man handler ut fra stammer dermed fra ens verdenssyn, forståelser og tolkning. Det vil være naturlig å handle i tråd med, eller innenfor rammene av, det man oppfatter som å være i tråd med ens logikk (Boasson 2015, 34-35).

En nevner sjelden historisk institusjonalisme uten å også nevne stivhengighet. Opprinnelig kommer uttrykket fra økonomi, og har vært inkorporert i statsvitenskapen siden forskere ønsket å finne ut av hvorfor institusjoner vedvarer selv etter at de har mistet sin effektivitet. Det finnes mange retninger innenfor historisk institusjonalisme og flere kausale antakelser innenfor stivhengighet, men det man enes om er at en trend, eller sti, blir stadig vanskeligere å endre over tid (Fioretos, Falleti og Sheingate 2016, 11). Historisk institusjonalisme forkaster antakelsen om at de samme type kreftene alltid skaper samme utfall på tvers av tilfeller. Heller er hver enkelt kontekst viktig for den politiske prosessen. Stivhengighet brukes for å forstå denne antakelsen, som forklarer hvordan et sett med beslutninger er påvirket av tidligere omstendigheter, selv når de tidligere omstendighetene ikke lenger er relevante (Saurugger 2014, 91). Historisk institusjonalisme anser institusjoner som sentrale historiske enheter som strukturerer styring i EU. I denne konteksten fokuserer historisk institusjonalisme på opprettelsen og endringer i EUs institusjoner. Institusjonene blir her oppfattet som rutineskapende agenter. De forhindrer eller gjør det svært vanskelig for stater å bryte fra stivhengigheten i offentlig politikk og å vinne tilbake suverenitet. Dermed vil fortiden påvirke

enhver politisk utvikling, skjønt uten å gjøre endringer fullstendig umulige. Kostnader vil være lavere ved sosial tilpasning. På samme måte øker kostnadene når man bryter ut av sosiale normer (Saurugger 2014, 92). Lånt fra sosiologien kommer også antakelsen om at institusjoner er sosialt konstruert, forstått på den måten at de omfatter en samlet kulturell forståelse av hvordan verden fungerer. Slik kan spesifikke institusjoner komme og gå, men nyopprettede institusjoner vil likne eller ha samme logikk som de allerede eksisterende, fordi politiske aktører bruker verden rundt dem til å forstå nye problemer. Dette betyr at selv når politiske beslutningstakere setter i gang med å redesigne institusjoner, vil de være begrenset av de lagte, kulturelle føringene (Thelen 1999, 386).

Om vi skal forstå dette caset gjennom historisk institusjonalisme er både EUs og Norges interesser og handlinger basert på deres kultur og historie. Stiavhengigheten forklarer hvordan Norges og EUs interesser og handlinger blir en stadig mer integrert del av hvordan de forholder seg til virkeligheten jo lenger disse interessene og handlingene vedvarer. Stiavhengigheten forklarer også at EU som forklaringsfaktor ikke kan skape samme utfall på tvers av land som utsettes for EU-integrasjon. I tillegg forklarer den at den vante måten å gjøre ting på ikke nødvendigvis er like relevant lenger. Teorien fokuserer på opprettelsen av institusjoner i EU, som i dette tilfellet vil gjelde opprettelsen av EØS-avtalen og hvilke konsekvenser denne har hatt for forståelsen av forholdet mellom Norge og EU for begge parter. Særlig etter at avtalen ble underskrevet er det naturlig å anta at det har blitt en slags «rutine» å samarbeide med EU på de områdene der det er mulig. EØS-avtalen blir en rutineskapende institusjon som gjør det vanskelig for Norge å bryte ut av stiavhengigheten som den skaper. Som følger av dette kan det ha vært vanskeligere å forhandle frem en avtale mellom Norge og EU utenom EØS-avtalen. En annen rutineskapende institusjon for Norges del er hvordan man har beskyttet det norske landbruket. Det er nærmest en refleks for norske myndigheter at det som angår landbruk ikke skal assosieres med EU, og ifølge teorien vil dette ha vært en viktig institusjon for Norge å leve etter også i dette tilfellet. Av teorien vil vi også kunne forvente at tilknytningsformen på klimaavtalen er formet av tidligere former på avtaler mellom Norge og EU. Selv om regjeringen først ønsket en bilateral avtale kan det derfor hende at det ikke skulle så mye til for å overbevise regjeringen om at et samarbeid under EØS-avtalen var fornuftig, med det argument at det er slik det ofte er blitt gjort tidligere.

2.3 Håndtering av motstridende interesser: hykleri

For mitt tredje teoretiske perspektiv har jeg hentet inspirasjon fra klassikere innen institusjonell sosiologi og organisasjonsteori. I Meyer og Rowans artikkel fra 1977 identifiserer de i eksisterende litteratur en oppfatning om at organisasjoners suksess er belaget på koordinasjon og kontroll av deres aktiviteter. De viser imidlertid til mye empirisk forskning som legger tvil ved denne oppfatningen: mange finner nemlig at organisasjonenes aktiviteter ikke stemmer overens med den formelle strukturen, og at beslutninger ofte ikke blir implementert (Meyer og Rowan 1977, 342-343). Både Meyer og Rowan (1977) og Brunsson (2006) har problematisert hvordan noen organisasjoner er avhengige av å oppnå legitimitet og bli tolerert av så mange som mulig fra samfunnet de befinner seg i ved å reflektere samfunnets normer og interesser. For å håndtere motstridende interesser i samfunnet må de hevde at de skal handle på en bestemt måte – men ikke nødvendigvis faktisk gjøre, eller ha intensjoner om å gjøre, som de sier. Brunsson kaller dette hykleri. Selv om hykleri ofte forbindes med noe negativt, trenger det ikke å være det. I mange tilfeller må det anses som et helt nødvendig hjelpemiddel for å håndtere motstridende interesser.

Meyer og Rowan forklarer hvordan mange organisasjoners strukturer reflekterer rasjonaliserte institusjonelle regler fra sitt miljø. De institusjonelle reglene forklares som en type oppfatninger som er sterkt integrert i samfunnet. De kan bli tatt for gitt, eller de kan støttes av opinionen eller eksistere i form av lovverk. Disse oppfatningene fører med seg normer, men er gjerne så sterke at de gjerne blir tatt for å være fakta, og får status som en type regel i samfunnet (Meyer og Rowan 1977, 341). For denne oppgavens formål har jeg valgt å kalle dem institusjonaliserte normer eller interesser. Organisasjoner inkorporerer de institusjonelle normene for å oppnå legitimitet, ressurser, stabilitet og økte sjanser for overlevelse. Forfatterne argumenterer for at organisasjoner som strukturerer seg nøyaktig etter disse normene reduserer sin interne koordinasjon og kontroll med den hensikt å bevare sin legitimitet i samfunnet. Dermed er organisasjonens strukturer koblet fra hverandre og fra dens aktiviteter. Heller enn koordinasjon, inspeksjon og evaluering av organisasjonen blir det innført en logikk basert på tillit og god tro. Poenget er at de organisasjonene som i stor grad reflekterer det institusjonaliserte miljøet de befinner seg i vil ha et sprik mellom deres formelle strukturer og deres aktiviteter, i motsetning til organisasjoner som i større grad er drevet av produksjon og håndfaste resultater (Meyer og Rowan 1977, 340-341).

De organisasjonene som i stor grad følger de institusjonaliserte normene slik Meyer og Rowan forklarer, har mange fellestrekk med de type organisasjonene som Brunsson (2006, 195) kaller

de politiske organisasjonene. Disse organisasjonene er avhengige av miljøet rundt seg og er samtidig en del av selve miljøet som kommer til å dømme dem. Organisasjonen fokuserer på å tolereres av så mange som mulig heller enn å være høyt priset av noen få. Denne beskrivelsen passer godt til politiske myndigheter eller en regjering, som må opprettholde sin støtte fra folket og fra Stortinget for å bevare sin maktposisjon. Slik Brunsson beskriver den politiske organisasjonen vil det være viktig å sette seg mål, uavhengig av hvor de leder hen i praksis – det er de gode intensjonene som er viktig. Ekstern kontroll er like viktig, ettersom det viser at de rette personene sitter med makten. Både kontroll og mål kan bli dramatisert gjennom prat og beslutninger. Ved hjelp av disse instrumentene kan regjeringen overbevise samfunnet om at den møter samfunnets normer, og kan også overbevise om at de er travelt opptatt med sitt arbeid. Fra Meyer og Rowan kommer antakelsen om at når regjeringen inkorporerer legitimerede og rasjonaliserte elementer i deres formelle strukturer vil dette maksimere deres legitimitet og øke deres ressurser og overlevelsesmuligheter (Meyer og Rowan 1977, 352). En viktig effekt de institusjonaliserte normene har på institusjonene er at de inkorporerer elementer som har en ekstern legitimitet, heller enn å være effektive (Meyer og Rowan 1977, 348). På den andre siden behøves hverken handling eller atferd for å påvirke regjeringens legitimitet (Brunsson 2006, 134).

De rasjonaliserte og legitimerede elementene fra normene eller samfunnet overfører jeg her til å bety det politiske klima i Norge rundt EØS-avtalen, og nærmere bestemt de ulike stortingspartienes holdninger til den. I pluralistiske samfunn produseres det svært motstridende institusjonaliserte normer, som kan gjøre regjeringens koordinasjon krevende (Meyer og Rowan 1977, 356). Regjeringen har ikke mulighet til å oppfylle alle ønsker og krav. Som et resultat inkorporerer regjeringen elementer fra ulike normer inn i sin formelle struktur, eller inngår politiske kompromiss (Meyer og Rowan 1977, 355-356). Den formelle strukturen kan referere til det Brunsson kaller strategien som viser hva regjeringen driver med utad. Dette er gjerne helt nødvendig for en moderne organisasjon som på den ene siden ønsker å opptre i tråd med dagens krav om rasjonalitet, rettferdighet og anstendighet, samtidig som man effektivt kan koordinere handling internt (Brunsson 2006, 9). Dermed må de motstridende interessene håndteres gjennom kommunikasjon og beslutninger i stedet (Brunsson 2006, 9, 131). Den politiske modellen forklarer utfall i større grad enn den forklarer intensjoner: det kan være vanskelig å presentere regjeringens egentlige intensjoner fordi aktører kan være reserverte for å dele dette (Brunsson 2006, 196). Regjeringens handlinger produserer uoverensstemmelser, prat og ansvar, heller enn konsistens, handling og påvirkning. Den politiske modellen forklarer

hvordan disse resultatene kommer, og hvorfor de ikke truer regjeringen. Heller kan det gi regjeringen legitimitet og støtte (Brunsson 2006, 196-197).

Det Brunsson forteller at kan håndteres ved å bruke kommunikasjon til å svare på motstridende interesser kaller Meyer og Rowan *decoupling*, å koble den formelle strukturen og aktiviteter fra hverandre. Meyer og Rowan mener dette ikke trenger å være uredelig, det kan til og med være den mest hensiktsmessige måten å håndtere situasjonen med normer som ikke harmonerer (Meyer og Rowan 1977, 357, 359). *Decoupling* har mange fellestrekk med det Brunsson kaller for hykleri. Hykleri vil si at det man beslutter å gjøre ikke stemmer overens med det man gjør (Brunsson 2006, xiv). Hykleri er en måte å håndtere flere stridende interesser på samtidig. Det er et nokså vanlig fenomen at organisasjoner snakker om én ting, beslutter noe annet og handler på en tredje måte. Dette kan kalles organisert hykleri (Brunsson 2006, xiii). Tradisjonell beslutnings- og administrasjonsteori antar at dersom en organisasjon prater og tar beslutninger i en bestemt retning, så øker dette sjansene for at organisasjonens handling vil gå i samme retning. Ved hykleri vil kausaliteten reverseres: prat og beslutningstaking i én retning reduserer heller sjansene for at organisasjonen handler i henhold til dette (Brunsson 2006, xiv-xv). Hykleri er gjerne et negativt ladet ord, men er ikke alltid negativt – det kan gjøre det enklere for myndigheter å opprettholde sin legitimitet, ettersom hykleri er en måte å håndtere motstridende interesser på. En regjering som ikke tyr til hykleri iblant vil finne det vanskeligere å opptre i en verden med motstridende interesser. På denne måten kan hykleri anses som en løsning for å oppnå stabilitet (Brunsson 2006, xv).

Dette rammeverket vil kunne bidra til å forklare hvorfor det ble uttrykt et ønske fra regjeringen om å få til en bilateral avtale uten tilknytning til EØS-avtalen. De teoretiske forventningene tilsier at valget om å gå inn for en bilateral avtale var et svar på stortingspartienes posisjoner om EØS-avtalen. Vi vet allerede at det var et sterkt ønske fra regjeringen om å få til samarbeidet med EU. Ifølge Christensen (2018) har det lenge vært en norm i norsk klimapolitikk å handle gjennom globale kvoter, og det kan for eksempel tenkes at regjeringen ønsket å gi et inntrykk utad at de ønsket å følge denne tradisjonen, men at de egentlig ikke hadde stort imot å involveres mer med EU enn strengt nødvendig ved en tettere tilknytning. Det at deler av Innsatsfordelingsforordningen ville føre til reguleringer innenfor landbruk var også svært viktig å ta hensyn til – den norske landbrukspolitikken er blitt holdt utenfor EØS-avtalen og dette er det en sterk norsk norm for. Derfor kan det kan ha vært en oppfattelse hos regjeringen at en løsere tilknytning til EU ville beholde stabilitet i norsk politikk og medier, ettersom det finnes motstridende

interesser i norsk politikk om Norges forhold til EU, hvordan man skal håndtere klimautfordringer og ikke minst at landbrukspolitikken ville risikere å bli regulert av EØS-avtalen. En bilateral avtale ble oppfattet som et legitimt kompromiss for alle norske parter. Man kan derfor si at regjeringen koblet fra hverandre det de sa om saken med deres intensjoner for å unngå unødig politisk kontrovers eller splid i Stortinget.

Selv om det er vanskelig å finne ut de egentlige intensjonene til regjeringen, tilsier teorien også at det vil finnes et brudd mellom det regjeringen har sagt og det de har gjort. Det indikerer at de underveis i prosessen har gjort noe annet enn å forsøke å få til en bilateral avtale. Ifølge teorien kan vi også forvente at dersom det i noen grad var regjeringen som skyldes at vi endte med en annen løsning enn bilateral avtale, så vil ikke dette påvirke deres legitimitet. Regjeringen viste også at de hadde satt seg et konkret mål, nemlig å samarbeide med EU gjennom en bilateral avtale. EU er mer progressive i sin klimapolitikk enn det Norge er, og det gjør målet til et positivt et. Saken legitimeres dermed ytterligere, ved at regjeringen svarer til manges forventninger om en mer progressiv klimapolitikk, og at de jobber hardt med saken. Det kan også tenkes at regjeringen var mer opptatt av sitt omdømme i denne saken og la mindre fokus på hva som ville være praktisk mulig. Teorien sier også noe om at på grunn av disse motstridende interessene som regjeringen må møte, blir koordinasjon og effektivitet annenrangs. Vi vil derfor kunne forvente at en bilateral avtale skaper mer legitimitet i Stortinget enn at det er effektivt å få til.

3 Fremgangsmåte

Som forskningsdesign har jeg valgt å gjennomføre en ettcasestudie med en kombinasjon av kongruensanalyse og prosess-sporing ved hjelp av dokumentstudier og ekspertintervjuer. Caset viser at det er mye usikkerhet og ulike oppfatninger om hva som bør være en passende tilknytningsform på avtalen mellom Norge og EU. Caset viser til at EØS-relevans, ratifiseringsprosesser, overvåking- og kontroll og ikke minst beskyttelsen av nasjonale politiske særegenheter spiller inn i avgjørelsen og forhandlingene om tilknytting. Siden caset Norge ligger så nære å være medlem av EU antar jeg at press fra EU, jamfør den europeiske implementeringslitteraturen, vil kunne forklare noe av sammenhengen her. Ettersom EØS-avtalen har eksistert i 26 år og EU-integrasjon enda lenger, antar jeg også at historisk institusjonalisme vil kunne forklare at det eksisterer en stivhengighet som har påvirket tilknyttingen. Den politiske debatten som oppstod underveis i forhandlingsprosessen indikerer også at regjeringen kanskje har sagt noe de ikke har stått for. Derfor kan organisasjonsteori om håndtering av motstridende interesser også bidra til å forklare caset.

3.1 Ettcasestudie

George og Bennett (2005, 17) definerer et case som «et tilfelle av en klasse av hendelser». «En klasse av hendelser» refererer her til et fenomen av vitenskapelig interesse. Jeg klassifiserer denne analysen som *et case av tilknytningsform på avtaler mellom EU og et land som har en nær tilknytning til EU utenom medlemskap*. En ettcasestudie brukes gjerne som forskningsdesign når formålet med studien er å forstå kausale mekanismer. I studien av ett case kan man finne et stort antall mellomliggende variabler og induktivt observere uventede sammenhenger (George og Bennett 2005, 21). Casestudier kan også brukes til å identifisere kompliserte kausalsammenhenger som for eksempel stivhengighet (George og Bennett 2005, 22).

3.2 Kongruensmetode og prosess-sporing

I studien har jeg i fremgangsmåten blitt inspirert av en kombinasjon av kongruensmetode og prosess-sporing. Det er vanlig å kombinere disse metodene (Blatter og Blume 2008, 316). Kongruensmetoden går ut på å vurdere i hvilken grad en teori kan forklare eller forutse utfallet i et spesifikt case. Man tar utgangspunkt i en verdi på uavhengig variabel og ser hvordan denne

verdien ifølge teorien burde få utslag i verdien på den avhengige variabelen. Dersom utfallet i caset er det samme som teorien forutsier, kan man gjøre antakelser om at det finnes et kausalt forhold mellom forklaringsfaktorene (George og Bennett 2005, 182). Som sagt er jeg inspirert av denne metoden, men kompliserer den noe ved å bruke tre heller enn én teori. Dette er fordi jeg antar at én teori alene i dette tilfellet ikke er nok til å forklare utfallet av tilknytningsformen i et slikt utforsket case. Selv om kongruensmetoden kan vise en sammenheng mellom to variabler, kan man ikke umiddelbart trekke den slutning om at variablene har en kausal sammenheng seg imellom. En løsning er å kombinere kongruensmetode med prosess-sporing (George og Bennett 2005, 183).

Prosess-sporing har blitt et stadig viktigere verktøy innenfor kvalitativ metode i statsvitenskapen, og har bidratt til å prege samfunnsvitenskapen i retning av et historisk fokus (George og Bennett 2005, 205). I prosess-sporing forsøker jeg å identifisere kausalsammenhenger og -mekanismer mellom uavhengige variabler og den avhengige variabelen (George og Bennett 2005, 206). Ved å gjøre dette går jeg inn i «black-boksen» av beslutningstaking og utforsker oppfattelsene og forventningene til aktørene, både for å forklare individuelle historiske episoder og for å foreslå mer generaliserende kausale hypoteser (Levy 2008, 6). I dette caset var det ved første øyekast ikke godt å forstå først hvorfor avtalen så ut til å ha havnet i EØS-avtalen – det ene stedet den ikke skulle, og deretter hvorfor en bilateral avtale i det hele tatt ble foreslått. Her har jeg måttet dykke inn i prosessen og lete etter historien som kan forklare utfallet, i tillegg til å avklare implikasjonene av å benytte EØS-avtalens protokoll 31. I prosess-sporing benytter jeg en kombinasjon av historier, dokumenter, transkripsjoner av intervjuer og andre kilder for å se hvorvidt et teoretisk perspektiv har implisert det som faktisk har skjedd (George og Bennett 2005, 6). Ifølge George og Bennett kan prosess-sporing føre til et sterkt grunnlag for å anta en kausal sammenheng, men kun dersom man klarer å etablere en kausal sti uten avbrudd som kobler sammen antatte årsaker med de observerte utfallene. Dersom ett eller flere steg i den kausale prosessen ikke stemmer overens med hypotesen, vil funnene straks være mye svakere (George og Bennett 2005, 222). Det er riktignok en del teorier som ikke er spesifisert i slik detalj at man kan utlede hypoteser om den kausale sammenhengen mellom ulike hendelser. George og Bennett har en nokså streng definisjon av hva prosess-sporing innebærer. I denne studien bruker jeg ikke prosess-sporing i denne strenge forstanden, men jeg studerer et hendelsesforløp i en beslutningsprosess, og dermed vil spore en prosess uten at teorien nødvendigvis forklarer i detalj hvordan denne prosessen skal ha foregått.

3.3 Valg av empirisk materiale – dokumentstudier og intervjuer

Det empiriske materialet i studien er hentet gjennom dokumentstudier og intervjuer. Det har vært viktig å lese seg opp på EØS-avtalen, protokoll 31, og prosessen for implementering av EU-reguleringer i Norge gjennom EFTA. I tillegg har jeg blant annet brukt stortingsmeldinger og -referater, Europautredningen fra 2012, norske avisartikler og noe annen sekundærlitteratur. Jeg så det som hensiktsmessig å supplere dokumentstudiene med intervjuer, for å komme til bunns i problemstillingen. Dette var særlig viktig i dette caset ettersom det foreløpig finnes svært lite litteratur om den politiske prosessen bak Norges klimamål for 2030. Her har jeg snakket med eksperter som har faglig kompetanse og har jobbet med prosessen rundt tilknytningsformen.

3.3.1 Dokumentene

Dokumentene jeg har brukt er i stor grad stortingsmeldinger, -referater og regjeringens nettsider. Det er i stortingsmelding 13 fra våren 2015 som først omtaler regjeringens forslag om å oppfylle Norges klimaforpliktelser til FN mot 2030 i samarbeid med EU. I proposisjon nummer 94 fra 2019 er det omsider bestemt at tilknytningen skal skje gjennom EØS-avtalens protokoll 31. For gjennomgangen av prosessen var det viktig å gå gjennom stortingsreferater for å se når dette var blitt tatt opp som sak i Stortinget. Dette har vist omfanget av den politiske debatten og hvilke politikere som både stilte spørsmål og svarte om tema. Av det jeg har funnet frem til, er det ikke veldig mange ganger dette har vært til diskusjon. Perioden det har vært mest debatt om tilknytningsformen ser ut til å ha vært sensommeren og høsten 2016, da det ble lekket at regjeringen hadde snudd og så seg rundt etter andre tilknytningsformer enn en bilateral avtale. Herfra har jeg funnet en del medieoppslag.

Det er brukt mange medieoppslag i denne oppgaven. Dette har jeg måttet gjøre ettersom det finnes svært lite litteratur som dekker akkurat det jeg har ønsket å studere. Jeg ønsket å finne en balanse mellom de formelle stortings- og regjeringserklæringene hvor mye ser ut til å være på stell og den mer uformelle, men offentlige debatten som fant sted. Implementeringslitteraturen og EØS-litteraturen i kombinasjon har tatt meg et stykke på vei, men EØS-litteraturen ser ikke ut til å ta opp den samme diskusjonen som jeg gjør i denne oppgaven. Christensen (2018) er den eneste så vidt meg bekjent som har skrevet om den politiske

prosessen bak Norges klimamål mot 2030. Hennes bidrag har dermed blitt nøye studert, men ellers har jeg måttet finne skriftlig dokumentasjon tilknyttet caset mitt på andre måter.

3.3.2 Intervjuer – utvalg, form, datalagring, m.m.

I tillegg til dokumentstudiene har jeg gjennomført syv intervjuer av norske politikere og byråkrater og ved relevante EØS-organer. Ved å lese meg opp på dokumenter om Innsatsfordelingsforordningen fikk jeg en indikasjon på hvilke aktører som har vært involvert i beslutningsprosessen, og jeg sendte en del mailer for å komme i kontakt med disse organisasjonene eller menneskene. Totalt kontaktet jeg 15 personer i norske departementer, EFTA, miljø- og arbeidsgiverorganisasjoner og politikere i Norge og Brussel, noen av dem etter tips fra de første jeg kontaktet. Jeg søkte og mottok et stipend fra instituttet som skulle dekke reiseutgifter i forbindelse med intervjuene. Ettersom situasjonen med covid-19 og den påfølgende nedstengingen av samfunnet og smittevernsrestriksjonene inntraff midtveis i semesteret hvor jeg fullførte denne oppgaven, ble planene mine imidlertid noe endret: kun de to første intervjuene gjennomførte jeg på besøk på arbeidsplassene til informantene. To av de planlagte intervjuene skulle gjennomføres i Brussel uken etter nedstengingen, men myndighetenes reiseråd og den generelt usikre situasjonen førte til at jeg ikke kunne reise. Derfor gjennomførte jeg resten av intervjuene over Teams og FaceTime fra hjemmekontoret. Jeg erfarte at dette fungerte fint, men hadde håpet på å prate med noen flere personer, blant annet også eksperter i EU-Kommisjonen, som nok hadde vært enklere å få til om jeg hadde kunnet reise til Brussel. Intervjuene varte mellom 30 og 40 minutter og jeg fulgte en intervjuguide for å stille noen lunde de samme spørsmålene til alle informantene. Etter at noen av intervjuene var gjennomført, justerte jeg litt på noen av spørsmålene for å få svar på nye spørsmål som dukket opp underveis i prosessen, særlig da jeg snakket med politikere som jeg intervjuet til slutt. Jeg ba også informantene om å fokusere mest på det de kunne best angående tilknytningsformen til Innsatsfordelingsforordningen, og derfor ble intervjuene nokså ulike.

Prosessen jeg har analysert har vært en komplisert politisk prosess som har krevd fagpersoner med høy kompetanse om norsk og europeisk politikk og lovverk. Derfor har jeg ansett det som mest hensiktsmessig å gjennomføre ekspertintervjuer. Ettersom det er et nokså snevert område jeg er opptatt av i denne studien, har jeg bestemt å forholde meg til et nokså lite utvalg av informanter, og å holde intervjuene nokså korte, med den hensikt å kun prate om det som er direkte relevant for problemstillingen i studien. Jeg har måttet forberede meg godt for at

intervjuene ikke skulle dreie seg mer om for eksempel regjeringens motivasjon for samarbeidet med EU, som er det Christensen (2018) undersøkte. Det jeg spurte om dreide seg i hovedsak rundt tidsperspektivet, hvilke aktører som var involvert og hvilke posisjoner de hadde, posisjonene til den norske regjeringen og til EU, tilknytning til EØS-avtalen samt hva som førte til det endelige utfallet av tilknytningsform.

Intervjuene ble tatt opp på lyd gjennom UiOs programvare for lydopptaking og lagret på UiOs krypterte datalagringstjenester. Prosjektet ble meldt til NSD med påfølgende godkjenning 14. februar 2020. Informantene har fått skriftlig informasjon om studien etter NSDs krav og jeg har fått skriftlig samtykke fra alle informantene som har gitt meg informasjon til oppgaven. Informantenes personopplysninger (navn, i denne sammenheng) er ikke tatt opp på lyd eller skrevet i samme dokumenter som deres utsagn. Transkribering er gjennomført i programmet f4transkript gjennom UiOs tjenester og er lagret på UiOs krypterte datalagringstjenester. Filer med persondata skal slettes ved prosjektets slutt, som vil være i etterkant av muntlig eksamen som etter planen skal gjennomføres i august 2020.

4 Norsk klimapolitikk, EØS-avtalen og tilknytningsform

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for innholdet i det empiriske materialet som jeg har samlet inn gjennom dokumentstudier og intervjuer, og som forhåpentligvis vil gi noen svar på hvorfor regjeringens teori og praksis synes å være motstridende. I neste del vil jeg presentere litt om norsk klimapolitikk, EØS-avtalen, selve klimaavtalen og dens tilknytningsform. Under delkapittelet om EØS-avtalen legger jeg et særlig fokus på landbruks- og klimapolitikk, fordi Norges forhold til EU er spesielt viktig på disse punktene for å forstå bakgrunnen for tilknytningsformen. Deretter skal jeg forklare hva Innsatsfordelingsforordningen inneholder av mål og forpliktelser, før jeg vil gå nærmere inn på selve tilknytningsformene. Her vil jeg ta opp hva protokoll 31 innebærer og hva forskjellen mellom denne, et vanlig vedlegg i EØS-avtalen og en bilateral avtale vil innebære. EØS-relevansen til Innsatsfordelingsforordningen er det også viktig å se på, særlig ettersom EØS-relevans ikke alltid er rett frem og til og med til en viss grad en skjønnsmessig vurdering.

4.1 Norsk klimapolitikk

Klimapolitikken i Norge har siden begynnelsen av 90-tallet vært preget av inkrementell endring og Finansdepartementets økonomiske og kostnadseffektive tilnærming (Christensen 2018, 114; Miljøverndepartementet 2007; Boasson og Lahn 2017, 195). Den kostnadseffektive tilnærmingen tar utgangspunkt i at klimautfordringene er globale og at utslippskutt derfor ikke bør begrenses innenfor landegrenser, men heller gjennomføres der de har en minst mulig økonomisk kostnad (Christensen 2018, 117). Dette betyr at Norge har vært avhengige av fleksible mekanismer for å bidra til utslippskutt, gjennom å finansiere utslippskutt i andre land der det har vært rimeligere å oppnå samme effekt sammenliknet med utslippskutt i Norge (Christensen 2018, 114-115).

Som første land i verden vedtok Stortinget i 1989 at Norge skulle innføre et konkret mål for å redusere nasjonale CO₂-utslipp. Dette var en direkte oppfølging av FNs rapport «Our Common Future» fra 1987, som var ledet av tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland. Målet ble imidlertid vraket allerede i 1992 fordi det ble ansett som økonomisk krevende og som negativt for petroleumsnæringen. Med Finansdepartementet i spissen startet norske myndigheter derfor arbeidet med å fremme en global klimaavtale der det ikke ville være nødvendig å gjennomføre

utslippskuttene i eget land, men hvor man kunne kjøpe og selge kvoter gjennom fleksible mekanismer (Christensen 2018, 122).

Klimapolitikk kom høyt opp på agendaen tidlig, og særlig etter et regjeringsskifte våren 2000 (Boasson 2015, 18). Norge har jobbet aktivt for å stå frem som brobygger og foregangsland innen global klimapolitikk (Miljøverndepartementet 2012, 8). Norge har flere ganger vist at de fører en ambisiøs klimapolitikk, men dette har vært i tråd med den kostnadseffektive tilnærmingen basert på å kunne gjennomføre utslippskuttene andre steder enn hjemme. I 2008 var Norge verdens første land til å sette et mål om karbonnøytralitet i 2050. Også her var målet tenkt oppnådd gjennom å benytte seg av globale kvoter (Boasson og Lahn 2017, 193). I 2008 satte Norge seg målet om å overoppfylle målet til Kyotoprotokollen med 10 prosent mot 2020. Dette skulle gjennomføres kun gjennom handel i de globale fleksible mekanismene. Etter press fra de mindre partiene i regjeringskoalisjonen ble det derimot bestemt at to tredeler av utslippskuttene skulle tas i Norge. Imidlertid satte regjeringen aldri noen konkret plan for å gjennomføre dette. Det konkrete målet ble heller ikke gjentatt i stortingsmeldingen fra 2012, som skapte usikkerhet rundt om målet fremdeles gjaldt. Med disse målene var Norge blant landene med de mest ambisiøse klimamålene før klimakonferansen i København i 2009. Men Norge var også det eneste landet som hadde belaget seg på global kvotehandel for å nå de høye målene (Boasson og Lahn 2017, 193-194).

Av Kyotoprotokollen fra 1997 har Norge, sammen med verdens rike land, vært forpliktet til å redusere sine klimagassutslipp mellom 2008 og 2020 (Miljøverndepartementet 2012). Norges forpliktelser innebar å kutte klimagassutslipp med 30 prosent innen 2020 i forhold til 1990-nivå (Færaas 2015). Kyotoprotokollen har inneholdt fleksible mekanismer gjennom kjøp og salg av kvoter, eller godskriving av tiltak gjort i andre land, og først skulle de norske klimamålene under Kyoto-protokollen hovedsakelig oppnås gjennom internasjonale kutt (Miljøverndepartementet 2012); Christensen 2018, 123). Dette passet godt med den norske, kostnadseffektive modellen for utslippskutt.

I 2015 lå Norge an til å øke, heller enn å redusere sine utslipp. Løsningen ble at Norge oppfylte sine forpliktelser hovedsakelig gjennom å kjøpe kvoter gjennom Kyotoprotokollens fleksible mekanismer. Det har vært ulik respons på Norges måte å håndtere dette på. Miljøorganisasjoner og Miljøpartiet De Grønne har kritisert regjeringen for dette, og land som USA og Brasil har stilt spørsmål ved Norges planer for gjennomføring, som ikke var å finne (Færaas 2015).

Kyotoprotokollen i seg selv har også vært utsatt for kritikk, blant annet for å ikke ha vært ambisiøs nok, både når det kommer til hvert lands mål om utslippskutt, i tillegg til at det til slutt var nokså få land disse forpliktelsene gjaldt. Følgelig har Kyotoprotokollen ikke regulert mer enn rundt 15 prosent av de globale utslippene. Forpliktelsene lagt under Parisavtalen er dermed langt mer ambisiøse både i prosentvist kutt og det faktum at ikke kun rike land er med i avtalen (Vignæs og Bakken 2020). På den andre siden er Parisavtalen mindre forpliktende sammenliknet med Kyotoprotokollen, ettersom hvert enkelt land har langt større frihet til å bestemme hva som skal være statens utslippsmål (Christensen 2018, 115).

Den kostnadseffektive tilnærmingen er opphavet til en debatt som har pågått i godt over 20 år (Boasson og Lahn 2017, 200). Arbeiderpartiet og Høyre har vært bemerkelsesverdig samstemte over klimapolitikken. Begge støtter en kostnadseffektiv tilnærming med bruk av fleksible mekanismer i et globalt system. På den andre siden har Venstre, KrF, Miljøpartiet de Grønne og Sosialistisk Venstreparti vært for en nasjonal løsning (Boasson og Lahn 2017, 190). Disse partiene har sammen med miljøorganisasjoner kjempet for at større kutt skal tas nasjonalt, og fordi de større partiene har vært avhengig av de mindre for å få støtte i regjering har det blitt stadig mer fokus på nasjonale tiltak (Boasson og Lahn 2017, 200). Petroleum har vært en apolitisk sektor i Norge frem til 2010. Først etter dette ble den anerkjent som en del av klimadebatten (Boasson og Lahn 2017, 194).

I dag er Norges klimamål forankret gjennom Klimaforliket fra 2008 og 2012, forpliktelsene til 2030, Parisavtalen og klimaloven fra 2017 (Boasson 2015, 17). Norge sendte først inn forpliktelser om minst 40 prosent utslippskutt i 2030 i forhold til 1990-nivå, men dette er nå oppjustert til minst 50 prosent (Regjeringen 2020²). Selv om Norge ikke er medlem av EU, er vi med i EØS-avtalen og er dermed pålagt å implementere store deler av EUs politikk, ikke minst på klimaområdet (Boasson 2015, 17). Målet om at Norge skal være karbonnøytralt i 2050 ble etablert i 2007, før forpliktelsene til både Kyotoprotokollen og EUs kvotedirektiv var igangsatt (Miljøverndepartementet 2007). På dette tidspunktet ville kvotedirektivet regulere rundt 70 prosent av Norges utslipp (Miljøverndepartementet 2007). Frem til 2015 var det et fokus på målene satt til 2020, før stortingsmeldingen med forslaget om å samarbeide med EU frem mot 2030 ble presentert (Boasson og Lahn 2017, 195). Overraskende nok utformet ikke regjeringen noen nasjonal strategi for utslippskutt utenom å samarbeide med EU (Boasson og Lahn 2017, 195).

Norge har flere internasjonale klimasatsinger. Klima- og skogsatsingen ble en del av norsk klimapolitikk etter klimatoppmøtet på Bali i 2007, og har bidratt til redusert avskoging i flere sentrale skogland. Norge er også en del av Det grønne klimafondet, som er den sentrale institusjonen for multilateral klimafinansiering og ble lansert i 2011. Norge har også gjennom mange år støttet en rekke prosjekter for ren energi i utviklingsland, blant annet gjennom Norfund (Klima- og miljøverndepartementet 2015, 10).

4.2 EØS-avtalen

EØS-avtalen ble underskrevet i 1992 og har hatt virkning mellom EU og Norge, Island og Liechtenstein siden 1994 og utgjør fundamentet for norsk europapolitikk (Utenriksdepartementet 2012, 5). Avtalen hadde som intensjon å inkludere de resterende EFTA-landene (European Free Trade Association) i EUs indre marked. Dette innebar at de nye EØS-EFTA-landene måtte implementere alle relevante rettsakter fra EU for å skape et likt regelverk på tvers av hele det indre markedet (Eriksen og Fossum 2015, 10). Intensjonen med EØS-avtalen var å gi Norge og de andre EFTA-statene tilgang til det indre markedet uten at de måtte oppgi sin suverenitet (Holmøyvik 2015, 137). Da Norge gjennom folkeavstemningen i 1994 stemte nei til medlemskap i EU, forble EØS-avtalen Norges permanente formelle forhold til EU (Eriksen 2015, 77). EØS-avtalen sikrer fri flyt av personer, varer, tjenester og kapital på tvers av hele EØS-området (Eriksen og Fossum 2015, 10). EØS-avtalen inneholder også felles regler og krav til varer og tjenester og annen økonomisk aktivitet for å ivareta hensyn til helse, miljø, sikkerhet og forbrukerbeskyttelse, og omfatter også nærmere samarbeid på områder som miljø, forskning og utvikling, utdanning og sosialpolitikk (Utenriksdepartementet, 14). EUs rettsakter som angår eksterne relasjoner, landbruk, fiskeri, transport, budsjettbidrag, regionpolitikk, beskatning og økonomisk og pengepolitikk inngår ikke i EØS-avtalen (Gsthöhl 2015, 21). EØS-avtalen gir Norge tilgang til det indre markedet, men gir ikke formell medbestemmelsesrett. Dermed er Norges eneste mulighet for å påvirke EUs rettsakter gjennom diplomati og lobbyvirksomhet (Eriksen 2015, 95).

EØS-samarbeidet er organisert som et to-pilarsystem, der EUs institusjoner i noen grad er modellert på samme måte i en egen EFTA-pilar. EFTA-institusjonene skal sørge for at EØS-EFTA-landene overholder sin del av EØS-avtalen på samme måte som Kommisjonen og EU-domstolen sørger for dette på EU-siden. I tillegg ligger det institusjoner mellom disse pilarene som skal sørge for at EU og EFTA kommer sammen og diskuterer vedtak og avtalens utvikling

(NOU 2012: 2, 69; Gstöhl 2015, 21). ESA (EFTA Surveillance Agency) sitter med ansvaret for å følge med på at EØS-avtalen blir overholdt i EØS-EFTA-landene, slik Kommisjonen gjør i EU. Dersom ESA mener at et land ikke har overholdt avtalen, kan de innlede et traktatbrudd som bringes inn for EFTA-domstolen (Utenriksdepartementet 2012, 17). EØS-komiteen er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet. Komiteens hovedoppgave er å ta beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. I tillegg sørger komiteen for løpende dialog mellom partene i EØS. EØS-komiteen fungerer som tvisteløser ved uenigheter mellom partene. EØS-EFTA-landene må enes om et felles standpunkt overfor EU. EØS-komiteen består av representanter fra de ulike avtalepartene (Regjeringen 2020¹). Det er et prinsipp at regelverket skal praktiseres enhetlig og likt i hele EØS-området. Vedtak fattes ved enstemmighet, som betyr at det må være enighet mellom EFTA-EØS-landene og EU for at et vedtak skal innlemmes i EØS-avtalen (Utenriksdepartementet 2012, 16).

EØS-avtalen er dynamisk i den forstand at den ikke må reforhandles for hver nye rettsakt som inkluderes i den. I stedet oppdateres den kontinuerlig for å sørge for like regler på tvers av hele EØS-området (Eriksen 2015, 87). Siden EØS-avtalen ble godkjent i Stortinget er det blitt inkludert ytterligere 10.000 rettsakter. Det er estimert at Norge har implementert tre firedeler av EUs reguleringer. Hver regjering siden 1994 har også bidratt til å bringe Norge nærmere EU, også gjennom avtaler utenom EØS-avtalen som Schengen og Europol (Eriksen 2015, 85-86). Årlig inkorporeres rundt 300 nye rettsakter fra EU inn i EØS-avtalen (Gstöhl 2015, 22). Norge har i tillegg en rekke viktige avtaler med EU innen justis, og samarbeid innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikk (Utenriksdepartementet 2012, 14).

I Europautredningen fra 2012, *Utenfor og innenfor*, finner utvalget at EØS-avtalen og de andre avtalene Norge har med EU har bred politisk støtte (NOU 2012: 2, 18). Ifølge utredningen skal dette også være gjeldene for EU (Fossum 2015, 156). I EØS-avtalens Artikkel 102 presiseres det at alle løsninger mellom avtalepartene skal baseres på en gjensidig interesse og likeverdighet (EØS-avtalen, Artikkel 102, 1994). Det har vært tradisjon for at også EU-skeptiske partier på Stortinget har stemt for å utvide avtalene med EU (Eriksen 2015, 77-78). Samtidig ble det i Europautredningen konkludert med at det for Norge finnes seriøse demokratiske og konstitusjonelle problemer knyttet til EØS-avtalen (Gstöhl 2015, 21-22).

I høringsuttalelser i forbindelse med stortingsmeldingen *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* var det flere som ytret ønsker om å utrede alternative tilknytningsformer til EU. I 2012

ble også rapporten «Alternativer til dagens EØS-avtale» lagt frem på initiativ fra Nei til EU, Fagforbundet og El & IT forbundet. Rapporten listet opp hele åtte alternativer til dagens EØS-avtale: 1. Medlemskap, 2. Reforhandlet EØS avtale med substansielle endringer som innebærer større grad av integrasjon, 3. Bedre utnyttelse av handlingsrommet, 4. En slankere EØS-avtale, 5. Multilateralt handelsregelverk, 6. Fremtidsrettet frihandelsavtale, 7. Bilateral handels- og samarbeidsavtale, eksemplifisert med Sveits avtaler med EU og 8. Erstatte EØS-avtalen med en multilateral avtale med EU gjennom EFTA (Utenriksdepartementet 2012, 85).

4.2.1 EØS-avtalen og landbrukspolitik

Mye av motstanden til EØS-avtalen i Norge har opphav i hensynet til det norske landbruket, og importvernet har vært en viktig forutsetning i norsk politikk for å sikre lønnsomhet i norske landbruksvarer (NOU 2012: 2, 659). Skjermingen av norsk landbrukssektor har en lengre historie. Allerede på 1950-tallet, da Norge for første gang kom i møte med europeisk integrasjon, ønsket man ikke handel med landbruksprodukter. Landbruket var også en viktig del av debatten om medlemskap i EU i 1972 og 1994. Landbruksvarer er ikke omfattet av EØS-avtalens regler om frihandel, og Norge er ikke omfattet av EUs landbrukspolitik (NOU 2012: 2, 657). At landbrukspolitikken skal holdes utenfor EØS-avtalen har det lenge rådet en felles forståelse om. Kristelig Folkeparti var særlig opptatt av å holde landbruket utenfor EØS-debatten på tidlig 90-tallet, og var på mange måter garantisten for at EØS-avtalen var noe helt annet enn EU-medlemskap (Nordlund 2016, 3). Den viktigste årsaken til å holde norsk landbruk utenfor EØS-avtalen er at geografi og klima hindrer næringen i å være konkurransedyktig med landbruket i de fleste andre europeiske land (NOU 2012: 2, 665). Norge har i lang tid ført en landbrukspolitik med høye overføringer, sterkt importvern og klare målsettinger knyttet til produksjon og inntekt, spredt bosetning, miljø og bevaring av kulturlandskap (NOU 2012: 2, 661). Norsk landbruk har vært nokså sterkt skjermet fra utenlandsk konkurranse, sammenliknet med EUs stater. Ved å stå utenfor EU har Norge stått ganske fritt til å opprettholde et høyt støttenivå til landbruksnæringen (NOU 2012: 2, 661). Mellom 1994 og 2012 er det kun inkludert fire avtaler om landbruk i EØS-avtalen, og disse har et nokså beskjedent omfang. Forhandlingene som ledet frem til disse avtalene var preget av at EU presset på og Norge holdt igjen. Den ene avtalen dreide seg om gjensidige tollfrie kvoter for ost og kjøtt, og ble lagt frem for godkjenning i Stortinget i 2003 under Bondevik II-regjeringen. Avtalen ble godkjent av et bredt flertall, men mindretallet som bestod av Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mente

avtalen ville forsterke den allerede eksisterende ubalansen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU (NOU 2012: 2, 657-658).

4.2.2 EØS-avtalen og klimapolitikk

EU har lenge hatt en ambisiøs klimapolitikk, og har ambisjoner om at Europa skal bli verdens første klimanøytrale kontinent. Det var i forbindelse med EU-statenes gjennomføring av forpliktelser under Kyotoprotokollen ved tusenårsskiftet at klima for alvor kom på agendaen (NOU 2012: 2, 564). Dagens klimapolitikk tar utgangspunkt i Parisavtalens overordnede mål om å begrense global oppvarming til under 2 grader. EUs regime for utslippskutt omfatter kvotepliktig sektor, ikke-kvotepliktig sektor (Innsatsfordelingsforordningen) og reguleringen av utslipp i skog og annet areal (Regjeringen 2019¹). Klimapolitikk er et område hvor globalt samarbeid er særlig viktig, og hvor det samtidig har vært et sterkt og bredt ønske om koordinering og en felles europeisk politikk. EU er en pådriver for å utvikle intern politikk, og har gått i bresjen for den globale klimapolitikken (NOU 2012: 2, 564). Miljøsam arbeidet beskrives som en del av formålet med EØS-avtalen (EØS-avtalen, Artikkel 1, 1994). Selv om EU har utviklet et omfangsrikt klimaregime, har de begrenset autoritet over nasjonal klimapolitikk (Boasson 2015, 205). Heller er det mye opp til hvordan forvaltningen «oversetter» EUs klimapolitikk til norske forhold (NOU 2012: 2, 571).

Da EØS-avtalen ble underskrevet var klima- og energipolitikk områder som i liten grad var utviklet og som man i Norge tenkte at ikke ville bli særlig påvirket gjennom EØS-avtalen. Det var heller ikke opplagt at dette skulle anses som EØS-relevant. Men etter at EØS-avtalen trådte i kraft har mye politikk på disse områdene blitt utviklet i EU og er nå et sentralt samarbeidsområde i EU. Det var særlig fra tusenårsskiftet at man forstod at klimapolitikken ville få stor betydning for Norge, med etableringen av EUs kvotesystem i 2005 som viktigst for Norge. Det har samtidig fått en stadig økende betydning for Norge. Innenfor klima-, miljø- og energipolitikk er EØS-relevansen flere ganger blitt diskutert. Her har Norge gjerne argumentert for at nye regler ikke har vært EØS-relevante, mens andre ganger har Norge også ønsket å utvide omfanget av avtalen og ta politikken fra EU inn i EØS-avtalen. I energisektoren er samtlige EU-rettsakter blitt ansett som EØS-relevante og tatt inn i EØS-avtalen (NOU 2012: 2, 546, 564, 566). Det aller meste av klimapolitikken er også blitt inkludert (NOU 2012: 2, 564).

Fra og med 2021 og frem til 2030 vil Norge være forpliktet til resten av EUs klimarammeverk, gjennom Innsatsfordelingsforordningen og forordning for skog- og arealbruk (Utenriksdepartementet 2019, 6). Norge har vært forpliktet under det europeiske kvotesystemet siden 2008, som regulerer utslipp fra industri, petroleumsvirksomhet, luftfart og kraftproduksjon (Regjeringen 2019²). I motsetning til kvotedirektivet, har Innsatsfordelingsforordningen endt med å ikke bli vurdert som EØS-relevant. Det har ikke vært vanlig å forplikte seg til et EU-direktiv uten å måtte det (Christensen 2018, 119, 126). Liechtenstein skal ikke være en del av felles oppfyllelse med EU (Utenriksdepartementet 2019, 6). Blant Europautredningens konklusjoner finner man at på enkelte områder har norsk klimapolitikk blitt mer ambisiøs etter påvirkning fra EU (NOU 2012: 2, 571).

4.3 Innsatsfordelingsforordningen

Innsatsfordelingsforordningen regulerer utslipp som ikke er med i EUs kvotesystem. Dette gjelder utslipp fra transport, jordbruk, avfall, bygg og ikke-kvotepliktige utslipp fra industri og petroleum (Utenriksdepartementet 2019, 7). Forordningen fastsetter mål for utslippskutt for hver enkelt europeisk stat på mellom 0 og 40 prosent for ikke-kvotepliktig sektor. Utslippsmålet hvert land får er hovedsakelig beregnet ut fra landets BNP per innbygger, hvor de landene med høyere BNP per innbygger får et høyere utslippsmål enn de med lavere BNP per innbygger. Det totale målet for hele EU er et utslippskutt på 30 prosent i ikke-kvotepliktig sektor. For Norge er målet fastsatt til 40 prosent utslippskutt i forhold til utslippene i 2005. Landene kan selv bestemme om de gjennomfører utslippskutt innenfor egne landegrenser eller om de bruker budsjettet sitt til å finansiere utslippskutt i andre europeiske land (Utenriksdepartementet 2019, 9). Det vil ikke være mulig å benytte seg av fleksible mekanismer utenfor EU og få godskrevet disse, men på den annen side er det ingen krav for hvor stor del av utslippene som må tas innenlands eller hvor mye som må kuttes innenfor de ulike sektorene (Regjeringen 2019³). Denne fleksibiliteten gir mulighet for en mer kostnadseffektiv utslippsreduksjon, slik mye av den norske klimapolitikken har vært basert på. Det er også mulig å kutte mer enn forpliktelsen man har til EU, og utslippsmålene er derfor å anse som en minsteforpliktelse (Utenriksdepartementet 2019, 9). Forordningen for utslipp i skog og annet areal – LULUCF-forordningen – blir innført i Norge sammen med Innsatsfordelingsforordningen. Denne forordningen forplikter landene til å ha et «netto nullutslipp» i de to femårsperiodene 2021-2025 og 2026-2030 (Regjeringen 2019³). I oppgaven omtaler jeg disse to forordningene under ett.

4.3.1 Hvorfor binde seg til EUs klimaregelverk?

Nært knyttet opp til motivasjonen bak tilknytningsformen på klimaavtalen ligger motivasjonen for å i det hele tatt samarbeide med EU om en felles oppfyllelse av utslippskutt mot 2030. Ideen om samarbeid har tydelig vært et norsk initiativ. Lina Christensen, som i sin artikkel fra 2018 undersøker nettopp regjeringens motivasjon for samarbeid med EU, finner at motivasjonen bak å knytte seg til avtalen handlet om at EU åpnet muligheten for å fortsette med en kostnadseffektiv tilnærming gjennom klimaavtalens fleksible mekanismer, også innenfor ikke-kvotepliktig sektor der det ikke fantes noe annet alternativ (Christensen 2018, 126). Det var sentrale Høyrepolitikere i regjeringen som sørget for at samarbeidet med EU ble et faktum (Christensen 2018, 131). Da Parisavtalen skulle ta over for det tidligere globale klimasamarbeidet fra Kyotoavtalen, var det heftet usikkerhet ved fremtiden til de globale kvotemarkedene som Norge frem til da hadde benyttet seg av. Flere faktorer gjorde disse markedene mer fragmenterte og usikre, og det var heller ikke noen garanti for at handel med kvoter ville være tillatt som tiltak for utslippskutt under det nye regimet (Utenriksdepartementet 2012, 11). Den norske klimapolitikken, som i lang tid er blitt ledet av Finansdepartementets kostnadseffektive tilnærming, ble dermed basert på en europeisk kostnadseffektivitet i stedet for en global, da dette ble ansett som et nest beste alternativ (Christensen 2018, 129). Dermed kunne Norge koble seg på et klimamål som virket ambisiøst, uten nødvendigvis å gjøre noe dramatisk med retningen på nasjonale utslippskutt (Christensen 2018, 126). I stortingsmeldingen fra 2015 som presenterer forslaget om samarbeid med EU står det at dersom man ikke finner en løsning med EU, vil Norge fortsatt sende inn et mål på samme ambisjonsnivå som EU. Det er imidlertid en forutsetning for dette. Kun hvis Norge får tilgang til fleksible mekanismer på lik linje som man ville fått i et samarbeid med EU, kan Norge holde på ambisjonsnivået om å kutte utslipp med minst 40 prosent i forhold til 1990-nivå (Klima- og miljødepartementet 2015, 16). Regjeringen utformet heller ingen egen nasjonal strategi for utslippskutt utenom å samarbeide med EU (Boasson og Lahn 2017, 195).

4.4 Tilknytningsformen

Klimaavtalen mellom Norge, Island og EU innlemmes i EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid utenfor de fire friheter. For overvåking og kontroll benyttes EØS-avtalens vanlige

organer og prosedyrer for dette, gjennom ESA og EFTA-domstolen (Utenriksdepartementet 2019, 5-6).

Innsatsfordelingsforordningen er vurdert som ikke-relevant for EØS-avtalen, fordi den av Norge er vurdert som at den ikke faller innenfor avtalens saklige virkeområde. Argumentet for dette er at klimaavtalen regulerer utslippsforpliktelsene på statlig nivå, et nivå som EØS-avtalen ikke regulerer. Det er opp til hvert enkelt land å vedta og gjennomføre passende nasjonale tiltak for å oppnå målene (Regjeringen 2019²). EØS-avtalens saklige virkeområde beskrives i avtalens artikkel 1, som beskriver formålet med avtalen:

«Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikre på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde...»

Som følger av dette skal samarbeidet omfatte fri flyt og bevegelse av varer, personer, kapital og tjenester (de fire friheter). Systemet skal sørge for at det ikke forekommer konkurransevridning, og det skal samarbeides nærmere på andre områder, hvor miljø er et av nevnte (EØS-avtalen, Artikkel 1, 1994; Utenriksdepartementet 2012, 40). Dette betyr at rettsakter fra EU som har direkte virkning innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde skal legges inn under EØS-avtalen på ordinært vis, gjennom et vedlegg.

Men EØS-relevansen vil også gjelde for de områdene som avtalen presiserer som et viktig samarbeidsområde. Dette vil som regel gjelde programmer og tiltak som kan ligge utenfor de fire friheter. Selv om EØS-avtalen presiserer at det skal samarbeides for eksempel på miljøområdet, vil det ikke igangsettes en prosess for å etterstrebe å komme til enighet om dette, slik som ved vanlig prosedyre siden miljø ikke er direkte koblet til de fire friheter (Utenriksdepartementet 2012; EØS-avtalen, Artikkel 102, 1994). Dette gjør at vurderingen om EØS-relevans blir mer komplisert. I vurderingen skal blant annet formål og hvorvidt rettsakten kan påvirke fri bevegelse og konkurranse tas hensyn til. I mange tilfeller er vurderingen av EØS-relevant enkelt, men ettersom EUs rettsakter er blitt stadig mer sektorovergripende og EUs søylestruktur er falt bort, vil det i mange tilfeller være deler av rettsakter som er relevante for EØS-avtalen, mens andre deler ikke er det. Imidlertid legges gjerne avtaler som ikke direkte

påvirker de fire friheter i EØS-avtalens protokoll 31, slik det til slutt ble bestemt i tilfellet med Innsatsfordelingsforordningen (Utenriksdepartementet 2012, 40-41).

Noe som ytterligere kompliserer dette er at det er en del skjønn som legges i vurderingen av EØS-relevansen, og at de ulike partenes prioriteringer og målsettinger for EØS-samarbeidet vil kunne være førende for denne vurderingen (Utenriksdepartementet 2012, 42-43). En informant i sentralforvaltningen hevder at EU lenge stod fast på at Innsatsfordelingsforordningen skulle inn i EØS-avtalen som et vanlig vedlegg fordi den var EØS-relevant (Intervju 1). Førsteamanuensis ved institutt for statsvitenskap, Elin Lerum Boasson, viste også til dette i en kommentar til Nationen i august 2016 og sa man så at klima- og energiregelverk i stadig større grad ble ansett som EØS-relevant (Undheim 2016¹, 18).

Dersom det oppstår uenigheter om EØS-relevans, finnes det ingen prosedyrer for juridisk tvisteløsning i EØS-avtalen for hvordan man skal løse dette. Heller er det en henvisning om å komme frem til en politisk løsning (Utenriksdepartementet 2012, 41).

For å forstå implikasjonene av protokoll 31 og ikke minst hvorfor dette var en god løsning for begge parter, forklares de ulike alternativene for tilknytningsform: EØS-avtalens vedlegg (full innlemmelse), protokoll 31 og bilateral avtale. Hvilken avtaleform som ble valgt har imidlertid ikke noe å si for innholdet i forpliktelsene som Norge skal ha til EU i avtaleperioden. Det har vært sentralt for regjeringen at man blir behandlet likt basert på samme rammevilkår som de andre avtalepartene i Innsatsfordelingen, ikke minst med hensyn til fastsettelse av nasjonale mål og tilgang til fleksibilitet (Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet 2016, 2).

4.4.1 Innlemmelse gjennom vedlegg

Når en rettsakt fra EU blir ansett som EØS-relevant fra både EU og EØS-EFTA-landene legges den inn som et vedlegg i EØS-avtalen. Dersom Innsatsfordelingsforordningen hadde blitt lagt inn i et vedlegg, hadde klimaavtalen blitt inkorporert og implementert på vanlig EØS-vis. Her starter inkorporeringen i Norge først etter at det er blitt fattet en beslutning i EU, og Norge fungerer kun som mottaker av det EU har bestemt (Fossum 2015, 154). I svært korte trekk foregår innlemmelsen av EØS-relevante rettsakter og inn i vedlegg på følgende måte: når en EØS-relevant rettsakt blir vedtatt i EU, starter EFTA-sekretariatet arbeidet med å skrive opp et

utkast til beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen. Relevansen, og hva i rettsakten som er relevant, utarbeides av EFTAs ekspertgrupper, og blant EØS-EFTA-landenes eksperter. Når utkastet er ferdig og godkjent av EØS-EFTA-landene, går forslaget fra EFTA-sekretariatet til EUs utenriksstjeneste, som er ansvarlig for koordineringen av prosessen på EUs side. Forslaget kan gå flere runder mellom EU og EØS-EFTA-landene. Så, når det er blitt godkjent av EU, er det EØS-komiteen som vedtar beslutningen om innlemmelse av rettsakten i EØS-avtalen. I EØS-komiteen vedtas beslutninger gjennom enstemmighet. En rettsakt trer som regel i kraft dagen etter komitébeslutningen, og må deretter gjennomføres i nasjonal rett (EFTA 2018). De fleste rettsakter kan vedtas uten samtykke fra Stortinget. Stortingets samtykke kreves for rettsakter som krever ny lov eller stortingsbeslutning, i henhold til Grunnloven § 26, eller som anses som en sak av «særlig viktighet» (Utenriksdepartementet 2012, 16). EFTAs overvåkingsorgan følger med på om partene overholder rettsaktene (EFTA 2018). Ifølge EØS-avtalen kan et land bli bragt foran EFTA-domstolen dersom det er mistanke om mislighold av EØS-avtalens rettsakter (Eriksen 2015, 90).

Når en rettsakt inkluderes gjennom vedlegg, er det naturlig at regelverk på samme felt også inkluderes i EØS-avtalen. Imidlertid anser ikke Norge det som forpliktende å innlemme påfølgende regelverk i EØS-avtalen dersom den ligger utenfor de fire friheter, i tilfeller der den opprinnelige rettsakten er lagt inn under et vedlegg (Utenriksdepartementet 2012, 43).

4.4.2 Innlemmelse gjennom protokoll 31

Som nevnt ovenfor er protokoll 31 forbeholdt de avtalene mellom EØS-EFTA-landene og EU som ikke direkte faller under de fire friheter, men hvor det allikevel oppfordres til eller er hensiktsmessig og ønskelig å samarbeide (Utenriksdepartementet 2012, 41). Norge har tidligere brukt protokoll 31 til å samarbeide med EU innenfor blant annet forskning og utdanning (Melgård 2016¹). Selv om protokoll 31 ligger under EØS-avtalen, lager protokollen noen andre implikasjoner enn ved fullstendig innlemmelse gjennom vedlegg.

Protokoll 31 vil blant annet innebære at Norge kan velge selv om de ønsker å videreutvikle samarbeidet for ikke-kvotepiktig sektor etter Innsatsfordelingsforordningens slutt. Protokoll 31 vil heller ikke føre til endringer eller utvidelse av EØS-avtalens virkeområde, og forpliktelsene i avtaler som legges under protokoll 31 vil dermed begrenses til innholdet og varigheten av gitte avtale (Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet 2016, 3). For EUs del

vil en løsning innenfor protokoll 31 utløse de samme strømlinjede prosessene som når noe innlemmes i et vedlegg, om enn noe ekstra tilpasning, og vil være langt enklere for EU å håndtere i forhold til en bilateral avtale (Intervju 1). I et brev fra juridisk professor Finn Arnesen fra høsten 2016 skriver han at en avtaleform gjennom protokoll 31 ikke vil utvide EØS-avtalens virkeområde, og at virkningen av å benytte protokoll 31 faktisk vil være den samme som om man inngikk en bilateral avtale. Samtidig krever samarbeid etablert gjennom protokoll 31 enstemmighet i EØS-komiteen, slik som ved en vedleggsløsning. Samarbeidet kan også endres og avvikles, på samme måte som en annen bilateral avtale (Arnesen 2016, 5). ESA og EFTA-domstolen som kontroll- og overvåkingsmekanisme følger ikke automatisk med i en protokoll 31-løsning (Arnesen 2016). Dette må heller avtales spesielt, slik det er gjort i tilfellet med Innsatsfordelingsforordningen (Utenriksdepartementet 2012, 42). Å benytte ESA og EFTA-domstolen som kontroll- og overvåkingsmekanisme gjør den valgte tilknytningsformen på avtalen annerledes enn en tradisjonell bilateral avtale (Arnesen 2016, 5). Uten å bruke ESA og EFTA-domstolen ville et mulig alternativ vært at EU-kommisjonen stod for overvåking og kontroll, ellers hadde det vært opp til partene å finne en annen løsning (Undheim 2016³, 6).

4.4.3 Bilateral avtale

Utenom EØS-avtalen har Norge noen bilaterale avtaler med EU. Disse gjelder alt fra sjømat og fiskeriforvaltning (Utenriksdepartementet 2012, 20). Schengen-samarbeidet er en bilateral avtale mellom Norge og EU. Her brukes ikke ESA og EFTA-domstolen som mekanismer for å avklare eventuelle spørsmål om Norges gjennomføring av avtalen. Her settes heller avtalens egne tvisteløsningsmekanismer i gang (Utenriksdepartementet 2012, 53).

Som beskrevet over, fører protokoll 31 med seg mange av de samme implikasjonene som ved en bilateral avtale. Ellers iverksettes en bilateral avtale med de elementer som bestemmes av avtalepartene, og det er derfor vanskelig å si akkurat hvordan en bilateral avtale utenom protokoll 31 ville sett ut. Kanskje det viktigste som skiller en ren bilateral avtale fra en løsning gjennom protokoll 31 er prosedyrene for ratifisering. Dersom Innsatsfordelingsforordningen hadde blitt en bilateral avtale med EU, hadde avtalen måttet ratifiseres i nasjonalforsamlingene til de 28 medlemslandene i EU før avtalen hadde trådt i kraft (Informant 1). Dette kan ta svært lang tid, fordi det innebærer at alle nasjonalforsamlinger bruker tid og ressurser på å godkjenne en avtale som kan oppleves langt mindre presserende enn mye annet på deres agenda. For eksempel forsøkte Norge å få til en bilateral avtale med EU i 2006 om arrestordre som ville

gjøre det enklere å overlevere lovbrutere. Siden Tyskland og Nederland ikke hadde ratifisert avtalen, var den enda ikke trådt i kraft, ti år senere (Melgård 2016¹).

Avtaleform: Konsekvenser:	Vedlegg i EØS	Protokoll 31	Bilateral
Beslutningsprosess for innlemming i Norge	Standard, strømlinjeformet prosedyre	Standard, strømlinjeformet prosedyre med noe ekstra tilpasninger i.f.t. relevans	Ratifisering av avtalen i alle EUs medlemslands nasjonalforsamlinger
Overholdelsesregime	ESA og EFTA- domstolen	Ingen, dette avtales særskilt	Ingen, dette avtales særskilt
Presedens	Ja	Nei	Nei

5 Veien frem mot en avtale

Den 10. februar 2015 presenterte regjeringen klimamelding nr. 13 (2014-2015) «Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU». Her presenterte regjeringen for første gang sitt ønske overfor Stortinget om å gjennomføre sine klimaforpliktelser til FN i samarbeid med EU. I klimameldingen ble det tydelig beskrevet at en forutsetning for samarbeidet med EU var at regelverket *ikke* skulle innlemmes i EØS-avtalen, men fremforhandles som en bilateral avtale. Dersom en felles løsning ikke førte frem, var planen å ha et like ambisiøst nasjonalt mål om utslippskutt på 40 prosent, med den forutsetning om at Norge fortsatt ville ha tilgang på fleksible internasjonale mekanismer utenfor EU (Klima- og miljødepartementet 2015, 15-16). Klimameldingen ser ikke ut til å inneholde noen forklaring på *hvorfor* man ikke ønsket å inkludere klimaregelverket i EØS-avtalen. Det var altså to alternativer som ble lagt frem våren 2015 – en bilateral avtale, eller ingen avtale med EU. Allikevel ble utfallet basert på et tredje alternativ som ikke ble nevnt i stortingsmeldingen, og som ved første øyekast kan se ut til å være direkte motstridende med regjeringens standpunkt i 2015, fordi Innsatsfordelingsforordningen tross alt er blitt en del av EØS-avtalen under protokoll 31.

For å forstå hvorfor avtalen endte som et utfall som ikke ble nevnt i stortingsmeldingen, eller andre steder, må vi gå litt tilbake i tid. Under Klimakonvensjonen i Warszawa i 2013 ble verdens land invitert til å sende inn sine forpliktelser og mål som bidrag, innen møtet i Paris i desember 2015 til det som skulle bli Parisavtalen (Klima- og miljødepartementet 2015, 5). I likhet med EUs bidrag til Parisavtalen, hadde Norge bestemt seg for å forplikte seg til å kutte utslipp av klimagasser med minst 40 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030. I første kvartal 2015 sendte regjeringen inn sin forpliktelse til FN, og søkte deretter om å gå i dialog med EU om felles oppfyllelse av klimamålene og forsøke å komme frem til en løsning frem mot klimakonferansen i Paris 2015 (Klima- og miljødepartementet 2015, 6). Dette ble presentert for Stortinget gjennom Stortingsmelding 13 (2014-2015) den 10. februar 2015 og etter noen runder vedtatt enstemmig 25. mars 2015, og deretter ønsket velkommen av EU-landene på et miljørådsmøte i september 2015 (Nordlund 2016; Stortinget 2016; Stortinget²). Før klimameldingen kom ut, hadde regjeringen vært i en uoffisiell dialog med Kommisjonen og fått bekreftet at det ville kunne la seg gjøre med et samarbeid (Intervju 5). En informant fra sentralforvaltningen hevder at det nærmest ble ansett som en politisk genistrek å samarbeide med EU (Intervju 2).

5.1 Februar 2015: Ønsket om en bilateral avtale

Ifølge en informant fra sentralforvaltningen ble beslutningen om å gå for en bilateral avtale tatt ganske raskt (Intervju 1). En annen informant innrømmet at alternative løsninger på avtaleform rett og slett ikke var så nøye overveid. Den kompliserte prosessen med en bilateral avtale, hvor avtalen hadde måttet bli ratifisert i hvert enkelt medlemslands parlament, hadde man rett og slett ikke rukket å ta med i vurderingen. Protokoll 31 som løsning var da heller ikke overveid (Intervju 5). Samtidig var det også et strategisk grep fra regjeringen av to grunner: hjemme i Norge ønsket man å unngå å gjøre avtalen mer politisk kontroversiell enn nødvendig, siden en del departementer og politiske miljøer er skeptiske til å utvide omfanget av EØS-avtalen (Intervju 1). En integrasjon i EØS-avtalen gjennom vedlegg hadde utvidet EØS-avtalen til å omfatte noe av landbrukspolitikken, noe som mildt sagt ville blitt komplisert i norsk politikk (Intervju 5). Ved en bilateral avtale kan regjeringen takke nei til et fortsettende samarbeid etter 2030. Og det var et handlingsrom som regjeringen ønsket å ha (Informant 2). Samtidig ble en bilateral avtale foreslått for å «markere at vi ikke ønsket dette som en del av EØS-avtalen» overfor EU (Intervju 5).

5.2 Nei til bilateral avtale

Det kom et raskt og kontant nei fra EU til forslaget om bilateral avtale. Hovedårsaken så ut til å være at det rent administrativt var veldig komplisert å gjennomføre. Dette ville heller ikke egentlig ha vært i Norges interesse (Informant 2). En informant forklarte det slik:

...for da blir man blir avhengig av at hvert enkelt parlament i hver enkelt medlemsstat skal inn og ratifisere og godkjenne denne avtalen. Sånn at det er et ufattelig tungrådd system som EU-kommisjonen var ganske negative til, fordi de viste for eksempel til erfaringer med Sveits, hvor man har den type bilaterale avtaler, også har det vært en ordning hvor Island har knyttet seg til Innsatsfordelingsbeslutningen gjennom en bilateral avtale, og jeg er usikker på om den enda har trådt i kraft. (Informant 2)

I tillegg til Norges dårlige erfaringer med ratifiseringsprosessen i en bilateral avtale med EU der det tok over ti år før avtalen trådte i kraft, viser det seg at dette også gjelder ved flere andre

anledninger. Innsatsfordelings*beslutningen* er forgjengeren til Innsatsfordelingsforordningen, som av Norge ble ansett som ikke relevant for EØS-avtalen (Regjeringen 2009).

Dessuten var EU også skeptiske til Norges forslag fordi de ikke ønsket å gi noen særløsninger. Flere respondenter nevnte at EU Legal Service kan ha en noe rigid tilnærming til alternative løsninger (Informant 1; Informant 2). Der er de heller ikke veldig godt kjent med EØS-avtalen. DG Klima var derimot mer imøtekomende for Norges forslag og var motiverte for å finne frem til en løsning med Norge (Informant 1). En informant fortalte at EU sjelden aksepterer spesialløsninger blant annet fordi de ikke ønsker å gjøre det mer vanlig for andre tredjeland å kunne be om tilpassede løsninger:

Det er helt klart en sånn refleks i store deler av Kommisjonen om at, det handler om at de også har behov for å ha effektive prosesser, for de forhandler til enhver tid med ørten land, man har Brexit i bakgrunnen, forholdet til Tyrkia, forholdet til Sveits, alle prøver å få til sine egne spesialløsninger, og det er fryktelig ressurskrevende for EU. Og det er også fare for at hvis de gir noe der, så blir de møtt med det i en annen sammenheng også. Så de må hele tiden passe på hva slags presedenser de skaper. Så svaret er ja, det er sånn refleks i EU om at Norge, det er EØS, la oss gjøre det enklest mulig, inn i EØS. Og det var litt av det vi møtte i den saken her og. (Informant 1)

Det var nok derimot ikke slik at EU hadde konkrete intensjoner om å utvide EØS-avtalen. En informant forklarte det slik:

Nei, EØS-avtalen er jo i utgangspunktet en balansert avtale med rettigheter og plikter for begge parter og overvåkingssystemer og sånn, så det er jo ikke sånn at Kommisjonen har noen ekspansive eller imperialistiske baktanker (...). Det er nok mye mer praktisk og presedensfrykten som styrer den. (Informant 1)

5.3 EØS-relevansen

Flere av informantene nevnte at EU først anså Innsatsfordelingsforordningen som EØS-relevant. Til å være en så sterk påstand, synes det å ha vært lite trøbbel for Norge å overbevise EU om at dette ikke var tilfelle. Regjeringen fortalte ikke Stortinget da de spurte om prosessen at EU argumenterte for å legge avtalen inn som et vedlegg. Dette var heller ikke noe som mediene fanget opp. Men en informant fortalte at EU lenge stod fast på at Innsatsfordelingsforordningen

skulle inn i EØS-avtalen som et vanlig vedlegg fordi den var EØS-relevant (Informant 1). Dette startet helt i begynnelsene av forhandlingene mellom Norge og EU. Argumentet til EU gikk ut på at forordningen faktisk var EØS-relevant på samme måte som direktivet for kvotepliktig sektor og at den derfor skulle inn i EØS-avtalen gjennom et vedlegg (Informant 1). Dette hadde antakeligvis å gjøre med at miljø anses for å være en del av EØS-avtalens saklige virkeområde (Informant 2). Som Elin Lerum Boasson nevnte overfor Nationen i 2016 er det en økende tendens til at klimaregelverk fra EU blir ansett som EØS-relevant i forhold til tidligere.

Et annet nærliggende argument fra EU om å innlemme Innsatsfordelingsforordningen i EØS-avtalen gjennom et vedlegg var at siden Norge først ønsket å samarbeide, så var det rett og slett naturlig å samarbeide på den vante måten (Informant 2). Også etter at forslaget om protokoll 31 ble lagt frem av norske myndigheter skal EU ha fastholdt at dette skulle inn i EØS-avtalens vedlegg. «Så der stod vi og stanget i et år eller to, altså», forklarer en informant (Informant 1).

Regjeringen argumenterte derimot for det stikk motsatte. Innsatsfordelingsforordningen var ikke EØS-relevant fordi klimaavtalen setter en forpliktelse på statlig nivå. Det er så opp til hver enkelt stat å finne løsninger som gjelder for bedriftene. Dermed regulerer ikke klimaavtalen direkte på bedriftenes nivå, som ville havnet innenfor de fire friheter. Dette stod i motsetning til EUs kvotedirektiv, som er vurdert som EØS-relevant fordi det reguleres direkte på bedriftsnivå. «Dette er en stor viktig forskjell» forklarer en informant (Informant 2). Av denne grunnen mente norske myndigheter at Innsatsfordelingsforordningen ikke var EØS-relevant og ikke skulle inn i EØS-avtalen gjennom et vedlegg. Det ble også antydnet at siden den tidligere Innsatsfordelings*beslutningen* ble vurdert som ikke-EØS-relevant, så kunne norske myndigheter vise til en historikk om at ikke-kvotepliktig sektor ikke var EØS-relevant (Informant 1). En annen informant påpekte i tråd med denne diskusjonen at EØS-relevansen i dette tilfellet ligger i en gråson (Informant 3).

5.4 Treg prosess

Flere av informantene påpekte at det i forhandlingsprosessen mellom Norge og EU var en periode der det skjedde svært lite: både fra klimameldingen kom i mars 2015 og frem til Stortinget ble informert om prosessen høsten 2016, og herfra frem til den endelige avtalen ble godkjent i Stortinget i juni 2019, var det lange perioder uten oppdateringer eller endringer. En informant fortalte at dette i stor grad har forklaring i at Norge ikke kunne vedta en endelig avtale med EU før klimaregelverket for ikke-kvotepliktig sektor var ferdig behandlet og vedtatt i EU,

som først skjedde i juli 2018 (Informant 2; Stortinget 2016). Kommisjonen la frem sitt forslag om en innsatsfordeling for ikke-kvotepliktig sektor for perioden 2021-2030 i juli 2016 (Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet 2016, 2) og avtalen i trådte i kraft i EU i juli 2018 (Regjeringen 2019²). Man lager ikke en norsk tilknytningsform basert på Kommisjonens forslag. Man lager en tilknytningsform basert på det som blir det endelige utfallet (Informant 2). I tillegg tok det en del tid å få forankret prosessen i de ulike departementene:

Så er det ikke til å komme fra at vi har hatt en ganske krevende prosess mellom departementene og, hvor enkelte har vært skeptiske til dette her, og skulle stadig utrede nye sider av saken og sånn, da. Den er i hvert fall grundig behandlet. (Informant 1)

I mellomtiden ble det uttrykt utålmodighet fra enkelte opposisjonspartier på Stortinget og det ble stilt spørsmål vedrørende tiden det tok.

5.5 August 2016: Snuoperasjonen

Men sommeren 2016 hadde regjeringen snudd, og ville legge Innsatsfordelingsforordningen inn under EØS-avtalen, nærmere sagt under avtalens protokoll 31. Før regjeringen hadde rukket å informere Stortinget om at en bilateral avtale ikke lenger var aktuelt, ble det hintet om at regjeringen ønsket å gå for en avtale innenfor rammene av EØS-avtalen – stikk i strid med det som var skrevet i klimameldingen i 2015 og godkjent av Stortinget. Mediene fanget opp dette, og det rådet usikkerhet og forvirring rundt hva regjeringens nye løsning faktisk ville innebære. Klima- og miljøminister Vidar Helgesen og EU- og EØS-minister Elisabeth Aspaker brukte også mediene til å forsøke å roe ned debatten ved å forklare at protokoll 31 ikke var det samme som en innlemmelse gjennom vedlegg. På det tidspunktet hadde ikke regjeringen besluttet om de ønsket å gå for en slik kontrolløsning (Melgård 2016¹).

Energi- og miljøkomiteen hadde i en tidligere brevveksling med klima- og miljøminister Helgesen sagt og vært enige om at å legge avtalen under EØS ville være «problematisk» fordi den omfattet landbruk, og landbruk er ikke en del av EØS (Undheim 2016¹, 4; Melgård 2016¹). Senterpartiet fryktet at landbruket ville bli knyttet til EØS-avtalen på en ny måte gjennom Innsatsfordelingsforordningen (Melgård 2016¹). Marit Arnstad (Sp) mente at klimapolitikken ville heretter være førende for landbrukspolitikken og matpolitikken. Avtalen ville føre til at man bandt landbruket til EØS på en ny måte. I tillegg sa hun at dersom klima og EØS blir tettere

sammenkoblet, ville man få større problemer ved å argumentere for å avslutte EØS-avtalen (Undheim 2016¹, 4). Men med protokoll 31 ville ikke landbruk bli inkludert i EØS-avtalen, selv om klimaavtalen inneholder enkelte direktiver som vil ha betydning for landbruket (Melgård 2016¹).

Både landbruket og jussmiljøet var kritiske til protokoll 31-løsningen. Finn Arnesen, leder for Senter for europarett ved Universitetet i Oslo, mente at denne løsningen også ville føre til at EØS-avtalen ble utvidet, og at ESA og EFTA-domstolen ville bli brukt som kontrollmekanismer. En påfølgende rettsliggjøring kunne bli problematisk her. Helgesen mente imidlertid at dette ikke stemte, ettersom protokoll 31 ikke ga samme rettsvirkninger som resten av EØS-avtalen, og at ESA og EFTA-domstolens eventuelle inkludering ville være basert på et frivillig ønske fra begge avtaleparter – det fulgte ikke at ESA og domstolen måtte brukes i dette tilfellet (Melgård 2016¹). Også EU- og EØS-minister Elisabeth Aspaker (H) avviste overfor Nationen at EØS-avtalens virkeområde kom til å bli utvidet som konsekvens av protokoll 31 (Undheim 2016³, 6).

Marit Arnstad var imidlertid ikke overbevist av Vidar Helgesens forsikringer. Hun mente at det flere ganger var blitt stilt spørsmål om oppfyllelse av Norges klimamål i Stortinget uten svar, og at regjeringen først kom med forslaget om å knytte klimaregelverket til EØS-avtalen samme sommer, i 2016 (Melgård 2016²). Om protokoll 31, som ikke ville føre til utvidelse av EØS-avtalen eller til kontroll av ESA og EFTA-domstolen, var hun også skeptisk til, og mente det hørtes for enkelt ut til å være sant (Melgård 2016²).

KrF stilte seg positive til protokoll 31, da det ble forsikret om at dette ikke ville føre til at landbruk og fiskeri ble inkludert i EØS-avtalen. Rigmor Andersen Eide (KrF) mente det var positivt med den relativt raske prosessen protokoll 31 ville igangsette i forhold til den bilaterale ratifiseringsprosessen, for å kunne komme i gang med klimakuttene raskt (Undheim 2016², 18). Miljøpartiet De Grønne var positive til ESA og EFTA-domstolen som overvåking- og kontrollorganer, fordi de mente man trengte et insentiv for å følge opp forpliktelsene man hadde satt seg. Det ellers EØS-kritiske partiet Sosialistisk Venstreparti var ikke like tydelig overfor Dagsavisen med sitt standpunkt til avtalen. Som Heikki Holmås kommenterte, var SV mest opptatt av utslippskutt, og aller helst i Norge. Derfor mente han diskusjonen rundt avtalen var en avsporing som tok fokuset fra å sette i gang med planlegging av utslippskuttene. SV var også kritiske til at Norge skulle gjennomføre store kutt i utlandet (Melgård 2016²).

Da Nationen sommeren 2016 tok kontakt med regjeringen for å spørre om hva slags konsekvenser klimaregelverket ville få for landbruket, svarte statssekretær i klima- og miljødepartementet Lars Andreas Lunde (H) at «det er ikke noe vi har gått inn i. Vi har bare vært opptatt av klimasida» (Nordlund 2016, 3). De fikk ikke svar på sine henvendelser til Utenriksdepartementet og til klima- og miljødepartementet, og var bekymret for at regjeringen ikke spilte med åpne kort i saken. Nationen problematiserte også at regjeringen endret premissene etter at saken var behandlet i Stortinget.

Men den 19. august 2016 forklarte Vidar Helgesen til Dagsavisen at arbeidet med klimameldingen hadde gått veldig raskt, og at man på dette tidspunktet ikke hadde etablert om klimaavtalen ville være EØS-relevant eller ikke. For å signalisere at Norge ikke anså dette som en EØS-forpliktelse, hadde regjeringen gått inn for en bilateral avtale. Etter å ha jobbet mer med dette innså de at en bilateral avtale ville ta for lang tid (Melgård 2016¹). Fire dager senere innrømmet Helgesen Nationen at dersom de hadde hatt bedre tid til å utrede muligheter for tilknytning før stortingsmeldingen kom ut i februar 2015, er det mulig at protokoll 31 hadde blitt foreslått som mulig løsning allerede da (Undheim 2016³, 6).

5.6 Høsten 2016 og våren 2017: stortingsdebattene

Tilknytningsformen ble også tatt opp flere ganger på Stortinget høsten 2016 og våren 2017 (Stortinget 2016, Stortinget 2017). 26. oktober 2016 ser ut til å være første gang regjeringen orienterte Stortinget om prosessen, gjennom Europautvalget. Europautvalget består av representanter fra utenrikskomiteen og de som er medlem av Stortingets EØS-EFTA-delegasjon, EU-ministeren, og eventuelle andre stortingskomiteer og statsråder avhengig av møtenes agenda (Stortinget¹). Her gjorde klimaminister Vidar Helgesen det klart at regjeringen hadde gått inn i forhandlingene med EU med intensjoner om en bilateral avtale som planlagt, men at EU hadde respondert med en klar preferanse om en løsning innenfor EØS-avtalen fordi det ville være en langt raskere og mindre ressurskrevende prosess (Stortinget 2016).

Regjeringen ønsket i likhet med EU en rask prosess, og var derfor «åpen for å vurdere å benytte EØS-avtalens protokoll 31 om frivillig samarbeid utenfor de fire friheter» (Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet 2016, 3). En informant fortalte at dette var en

løsning Norge vurderte tidlig, men av forhandlingspraktiske årsaker ventet man med å introdusere denne løsningen for EU til man var helt sikker på at en bilateral avtale ikke ville gå gjennom hos EU (Intervju 5). Siden protokoll 31 ikke setter samme presedens som ved full innlemmelse i EØS-avtalen, mente regjeringen at denne løsningen ikke innebar et avvik fra regjeringens opprinnelige ønske som ble presentert i stortingsmeldingen fra februar 2015 om at Norge ikke vil bli bundet på energi- og klimaområdet utover det som allerede finnes i EØS-avtalens hoveddel og vedlegg, og av eventuelle fremtidige avtaler om felles innsats om klimamålene (Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet 2016, 3). En informant fra sentralforvaltningen kalte løsningen flere ganger for «det perfekte kompromiss» (Intervju 1).

I mai 2017 kom temaet igjen opp i Stortinget gjennom en debatt initiert av energi- og miljøkomiteen. Under stortingsdebatten spurte Terje Aasland fra Arbeiderpartiet hvorfor det hadde gått to år uten at en avtaleløsning var bestemt. Svaret fra Helgesen var at innholdet og avtaleform ble diskutert parallelt, men at det helt klart var innholdet som var den viktige delen av avtalen (Stortinget 2017). Det kan dermed tyde på at det ikke var en prioritet å få avklart avtaleformen så raskt som mulig, til tross for gjentatte spørsmål om dette fra Stortinget. Samtidig kom det ingen konkrete svar om tilknytningen. Imens flere andre partier uttrykte bekymring for en utvidelse av EØS-avtalens virkeområde, uttalte Venstre både høsten 2016 og våren 2017 at de ønsket å legge Innsatsfordelingsforordningen i EØS-avtalen som et vanlig vedlegg (Stortinget 2016, Stortinget 2017). Et annet punkt som syntes å oppta representanter på Stortinget var etterlevelse og kontrollmekanismer. Siden det ikke følger noe bestemt type overvåknings- og kontrollregime av protokoll 31, svarte Helgesen at også dette skulle forhandles om med EU. Han la til at regjeringen ikke hadde noe ønske eller ambisjon om å ha mindre strenge kontrollmekanismer enn resten av EU (Stortinget 2017). I samme møte sa Helgesen at protokoll 31 ikke var å anse som en løsning innenfor EØS-avtalen, men heller en bilateral avtale forankret i protokoll 31 (Stortinget 2017). En informant i sentralforvaltningen forklarte derimot at det offisielt er en EØS-løsning (Intervju 2).

5.7 Enighet og innlemmelse

Norges forslag om en løsning innenfor protokoll 31 møtte imidlertid først motbør fra EU. Kommisjonen kunne som nevnt ikke se noen grunn til å gi Norge noen spesialbehandling

(Dagens Næringsliv 2017). Det at man til slutt inkluderte ESA og EFTA-domstolen som overvåkingsmekanismer, som ved vanlig EØS-prosedyre, så ut til å være avgjørende for å få EU med på løsningen (Intervju 1). Helt fra start hadde regjeringen vært opptatt av å bli behandlet på samme måte som EU-landene under klimareguleringene, også med tanke på etterlevelse (Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet 2016, 2; Stortinget 2017). En informant oppsummerte det på denne måten:

Ja, du kan si at, for EU-siden så var det dette med at det ga en vesentlig enklere prosess i EU, det var det ene. Det andre var at det ga også en, og det gjelder for oss også for så vidt, en sånn trygghet ved å vite at EØS-avtalen, inkludert Protokoll 31 gjør at man har et rammeverk som man er veldig vant til å bruke etter 25 år med EØS-innlemmelser, så begge parter føler umiddelbart en rettslig trygghet med det, dette rammeverket kjenner vi. Også var det ikke minst viktig for Kommisjonen å sikre dette med etterlevelsen, altså kontrollen. Og det vi jo kunne gjøre gjennom Protokoll 31 er at EFTAs overvåkingsorgan har jo fått full myndighet, og EFTA-domstolen, på vanlig måte. Og det svarte til det viktige behovet som Kommisjonen hadde. Fordi de må også forsvare dette overfor medlemslandene i Rådet, at Norge slipper ikke noe billigere unna, vi har like "tight" kontroll av at forpliktelsene våre blir overholdt. Så det kunne de forklare på en enkel måte. For EØS-avtalen er jo litt sånn, den er *bona fide* liksom, den kjenner jo mange til, og man vet at den har fungert. Den har en god historie på mange måter og har ivaretatt forholdet mellom Norge og EU, Island og Liechtenstein i 25 år uten noen større problemer. Så det ga en institusjonell trygghet. (Informant 1)

Den endelige enigheten om Innsatsfordelingen var opprinnelig tenkt å presenteres i Warszawa i desember 2018, men på dette tidspunktet var avtalen ikke klar (Utenriksdepartementet 2019, 6). I EFTA-sekretariatet foregikk det en rekke uformelle samtaler og møter om at avtalen skulle legges inn under EØS-avtalen fra desember 2018 og frem til mars 2019 (Intervju 3).

Derfor må enigheten mellom avtalepartene til slutt ha funnet sted en gang mellom mars og juni 2019. For at Norge skulle kunne ta del i forberedelsene til deltakelsen i regelverkene i 2019 og 2020, og for ikke å forsinke ikrafttreddelsen av beslutningen, ble det lagt opp til at Stortingets samtykke skulle innhentes før det ble truffet en beslutning i EØS-komiteen (Utenriksdepartementet 2019, 6). Følgelig ble Innsatsfordelingsforordningen forhåndsgodkjent av Stortinget 17. juni 2019 og senere innlemmet i EØS-avtalens protokoll 31 den 25. oktober 2019

gjennom EØS-komitebeslutning nr. 269/2019. Avtalen vil tre i kraft 1. januar 2021 (Regjeringen 2020³).

6 Analyse

I dette kapittelet skal jeg drøfte de empiriske funnene opp mot de tre teoriene jeg har anvendt, og se på hvordan og i hvilken grad disse kan bidra til å forklare hvorfor avtalen endte opp i EØS-avtalens protokoll 31. Jeg vil ta for meg én og én teori og drøfte det som taler for og imot teoriens forklaringskraft. Jeg vil også se nærmere på funnene i forbindelse med teori og praksis i presedensvirkninger av protokoll 31 – som har vist seg å være et diskusjonstema fremfor noe rett frem.

6.1 Europeisering

Ifølge den europeiske implementeringsteorien har utfallet endt under EØS-avtalen som følge av direkte eller indirekte press fra EU. Ifølge trestegsmodellen til Risse et al. er eksistensen av europeiske normer en forutsetning for nasjonal endring. I søken etter de europeiske normene, eller i dette tilfellet interessene, er det første åpenbare EUs mening om at klimaavtalen faktisk var EØS-relevant. Norge på sin side argumenterte for det motsatte: Innsatsfordelingsforordningen var ikke EØS-relevant. Vi kan derfor se en «misfit» mellom europeiske og norske interesser. Ved en «misfit» forventer teorien at det vil være vanskeligere å konsolidere EUs press med nasjonal endring. Men i mitt empiriske materiale har jeg ikke funnet frem til at mye av forhandlingene dreide seg rundt en vedleggsløsning, og EUs ståsted om dette ser dermed ikke ut til å ha vært en utslagsgivende faktor for forhandlingene og for utfallet. Selv om for eksempel Venstre ønsket en full innlemmelse gjennom vedlegg i EØS-avtalen, ble ikke dette i særlig stor grad diskutert – i spørsmålene som reiste seg rundt usikkerheten om tilknytningsform sommeren og tidlig høst 2016, avfeide regjeringen at en vedleggsløsning ble vurdert som aktuelt av Norge.

EUs forståelse av EØS-relevansen ser ikke ut til å kunne forklare forhandlingene og utfallet av tilknytningsformen. Det er allikevel en forskjell fra Norges opprinnelige standpunkt om en bilateral avtale og det faktiske utfallet. Derimot kan presset fra EU ha kommet fra mer subtile hold, gjennom både insentiver og rasjonelle argumenter. Her er det viktig å se tilbake på den norske regjeringens motivasjon for å i det hele tatt inngå et samarbeid med EU. Tilgangen til de fleksible mekanismene i EUs klimaregime ble et stadig viktigere og tryggere alternativ da verden gikk mot et paradigmeskifte i global klimapolitikk, fra Kyotoavtalen til Parisavtalen.

For at Norge skulle kunne fortsette med Finansdepartementets kostnadseffektive tilnærming og slippe å omvende hele sin klimapolitiske retning på kort tid, utgjorde dette et stort insentiv i seg selv til å samarbeide med EU. På samme måte ville det å ikke få til et samarbeid med EU skape et negativt insentiv for Norge fordi det var usikkert hvordan man da kunne holde det høye ambisjonsnivået uten å måtte legge en helt ny, nasjonal strategi. Slik fikk EU en forhandlingsmessig fordel overfor Norge, og selv om EU ikke hadde en aktiv rolle i å skape dette insentivet så er det rimelig å anta at det er blitt oppfattet som et insentiv fra den norske regjeringens hold. Det ble heller aldri laget noen egen nasjonal strategi for å nå klimamålene. Dette forsterker beviset ytterligere om at det var et sterkt ønske fra regjeringen om å få til samarbeidet.

EU kan også ha presset Norge gjennom rasjonelle argumenter, og dette kan forklare hvorfor Norge aksepterte at det ikke kunne bli en ren bilateral avtale. For da Norge fremmet forslaget om å ha en bilateral overenskomst, satte EU raskt ned foten. Her var ikke lenger argumentet om EØS-relevansen det viktige. I stedet argumenterte EU for at det ville være svært administrativt krevende med en bilateral avtale på grunn av den nødvendige ratifiseringen av avtalen i samtlige av EUs medlemslands nasjonalforsamlinger. Dette ville ikke vært ønskelig fra noen av avtalepartene, ettersom man har erfaringer med at bilaterale avtaler kan miste helt sin hensikt dersom de aldri blir ratifisert og iverksatt. Et uheldig utfall ville vært om den bilaterale avtalen først hadde blitt iverksatt langt inn på 20-tallet. Da hadde Norge og Island ligget langt etter med innrapportering av utslippskutt, og man hadde brukt ressurser på administrativt arbeid fremfor å faktisk kutte klimagassutslipp. Jeg finner ikke bevis for at Norge har føyet seg etter EUs sosiale normer. Norges handlinger har i stor grad vært basert på egeninteresse som ikke var påvirket av EUs forventninger.

Når man ser på de store trekkene, så var det Norge som både først foreslo å samarbeide med EU, og som deretter foreslo protokoll 31 som løsning. Norges side har vært svært proaktiv i disse forhandlingene, og funnet løsninger der man har møtt på uenigheter. Det var altså ikke EU som foreslo en tettere EU-integrasjon, utover først å ha ment at Innsatsfordelingen var EØS-relevant. Jeg finner ikke bevis på at EU har lagt frem forslag som Norge har gått med på. Heller var det Norge som brukte tid på å overbevise EU om at deres løsninger ville fungere godt for begge parter. Dette er aspekter som i liten grad blir forklart av implementeringslitteraturen. I tillegg sier Europautredningen fra 2012 at det er bred politisk støtte til EØS-avtalen både i Norge og i EU. I artikkel 102 i EØS-avtalen presiseres det at alle løsninger skal baseres på en

gjensidig interesse og likeverdighet. Dette er forsterket med det faktum at det ikke finnes et spesielt organ for tvisteløsninger og uenigheter mellom avtalepartene. Dette tilsier at implementeringslitteraturen forutsetter et mer hierarkisk forhold enn det som ser ut til å være tilfellet i dette caset.

Analysen viser at tilknytningsformens utfall i noen grad kan forklares gjennom den europeiske implementeringslitteraturen. Forutsetningen om en europeisk norm har til en viss grad eksistert gjennom deres argument om EØS-relevans, men empirien viser at EU ikke kom langt med dette. I perioden etter dette er det Norge som aktivt har ledd etter løsninger, og har måttet overbevise EU om at det var en god løsning for begge parter. Selv om jeg finner enkelte forklaringsindikatorer her, indikerer funnene at den europeiske implementeringslitteraturen muligens ikke passer godt til tilfeller der tilknytning har skjedd på frivillig basis, og på initiativ fra staten heller enn fra EU. I *National Climate Policy* (Boasson 2015) er Norge behandlet på lik linje med andre EU-land, som i mange tilfeller vil passe godt ettersom Norge er landet med tettest tilknytning til EU utenom medlemskap. I dette tilfellet derimot, skiller Norge seg mer ut sammenliknet med EUs medlemsland fordi tilknytningsform ikke er en særlig aktuell diskusjon i de tilfellene. Implementeringslitteraturen tar heller ikke hensyn til andre forklaringsfaktorer til nasjonal endring enn EU selv. For å bøte på dette håper jeg å finne noen historiske forklaringsfaktorer.

6.2 Historisk institusjonalisme

Etter 26 år med EØS-avtalen og 300 rettsaker fra EU årlig, er det god grunn til å tro at dette vil ha innvirkning på forholdet mellom Norge og EU når det skal fremforhandles nye avtaler. Selv etter at det ble enighet om at klimaavtalen ikke var EØS-relevant, brukte EU fortsatt EØS-avtalens eksistens som argument for å legge klimaavtalen inn der. For EU oppleves EØS-avtalen som en veletablert avtale med strømlinjeformede prosesser. Den er godt innøvd og har fungert i 26 år uten større hindringer. Som en informant påpekte, skulle det egentlig bare mangle at EU ville argumentere i denne retningen.

På den andre siden har Norge faktisk en rekke bilaterale avtaler med EU, for eksempel Schengen-avtalen. Dermed kan det ha vært et faktisk håp og en tro om at dette ville kunne fungere. Samtidig viser oppgaven til tre ulike tilfeller der bilaterale avtaler ikke har fungert godt, og EU har uttrykt at de ikke er så fornøyde med den bilaterale løsningen de har med Sveits.

Det empiriske materialet taler for at Norge ikke kan ha hatt en god erfaring og faktisk kunne tro at dette ville fungere godt i praksis.

Stiavhengigheten viser at EUs press skaper ulikt utfall i ulike land, og dette stemmer her. Det at landbrukspolitikken holdes utenfor EØS er et særegent tilfelle i EU – landbrukspolitikken i andre europeiske land er langt mer utsatt for internasjonal konkurranse. Et annet historisk aspekt som kan forklare hvorfor en bilateral avtale ble foreslått er hvordan Norge har håndtert sin landbrukspolitikk overfor EU. Helt siden 50-tallet og begynnelsen av EUs historie har Norge holdt landbruksvarer vernet fra det europeiske markedet, og siden EØS-avtalen trådte i kraft har man gjentatte ganger måtte jobbe for å holde landbrukspolitikken unna europeisk konkurranse. Historisk institusjonalisme vil forvente at jo flere ganger dette har skjedd, jo mindre sjanse er det neste gang for at landbrukspolitikken havner i EØS-avtalens område. Denne forventingen ser ut til å stemme: det kan dermed nærmest ha vært en norsk politisk refleks å foreslå en bilateral tilknytningsform som ikke ville ha noe med EØS-avtalen å gjøre på denne avtalen, ettersom noen av reguleringene vil påvirke norsk landbruk.

Siden landbruket i Norge fortsatt hadde blitt utkonkurrert i et åpent europeisk marked, er beskyttelsen av landbruket i Norge fortsatt relevant. Her passer altså ikke antakelsen om at man holder på institusjoner som ikke lenger er relevante. Dualismen mellom bilateral avtale på den ene siden, og EØS-avtalen på den andre, er derimot ikke så relevant, til tross for at alternativene kunne virke nokså svart-hvitt i dette tilfellet i begynnelsen av prosessen, da Norge ønsket en bilateral avtale og EU ønsket full innlemmelse. Hva angår tilknytning til EU er det argumentert for at EU bør bli mer åpen for alternative tilknytningsformer til medlemskap, og dermed også til ulike avtaler.

6.3 Håndtering av motstridende interesser: hykleri

Når flere har kalt utfallet med protokoll 31 «det perfekte kompromiss» og andre ikke kunne forstå hvordan norske myndigheter i det hele tatt kunne foreslå en bilateral avtale, er det et viktig spørsmål å stille nettopp hvorfor det ble foreslått en bilateral avtale. Det teoretiske rammeverket om håndtering av motstridende interesser har jeg i størst grad anvendt for å forklare dette spørsmålet. Jeg finner fire mulige årsaker til at regjeringen foreslo å lage en bilateral avtale med EU. 1) Beslutningen måtte tas raskt, 2) beslutningen var ikke nøye overveid

og alternativer var ikke utredet, 3) regjeringen ville unngå politisk kontrovers, 4) regjeringen ønsket å gi et tydelig signal om at man ikke anså regelverket som EØS-relevant.

De to første årsakene kan ikke forklares gjennom teorien om motstridende interesser. Klima- og miljøminister Vidar Helgesen innrømmet at beslutningen om tilknytningsform måtte tas raskt da stortingsmelding 13 kom ut i begynnelsen av 2015. Dette henger tett sammen med årsak nummer to, om at alternativer ikke var overveid – man hadde rett og slett ikke hatt tid til å se seg rundt etter gode alternativer for tilknytningsform. En informant bekreftet at man ikke tenkte på protokoll 31 før EU hadde gitt et bestemt nei til en bilateral avtale. Helgesen innrømmet også at dersom de hadde hatt mer tid til å utrede alternativer, så kan det hende at det var protokoll 31 som hadde blitt foreslått som tilknytningsform allerede i stortingsmeldingen.

Hadde det vært så enkelt, kunne vi stoppet der. Det var rett og slett en forhastet beslutning, og man kunne heller stilt spørsmål ved EØS-kompetansen til forvaltningen. Det at det finnes en god løsning innenfor en avtale begge parter kjenner godt, og den kompliserte ratifiseringsprosessen som ikke var blitt overveid kan være tegn på en alvorlig svikt av EØS-kompetanse i Norge. Men de to andre årsakene til at det ble foreslått en bilateral avtale tegner et annet bilde.

Dersom noe i Norge tolkes som ikke relevant for EØS-avtalen men allikevel assosieres med den, er det nærliggende å tro at de EU-skeptiske partiene vil rope høyt. Det samme gjelder ikke minst for enhver rettsakt som innebærer reguleringer eller konsekvenser for landbruket i Norge. En informant nevnte nettopp at det ville vært hendig å unngå unødig politisk kontrovers i denne sammenhengen. Dette oversetter jeg til å være de institusjonaliserte normene som regjeringen måtte forholde seg til da klimameldingen skulle legges frem for Stortinget. De motstridende interessene fantes mellom det regjeringen ønsket, med Høyre i spissen, som er av de mer EU-vennlige partiene i Norge, og de mer EU-skeptiske partiene. Å legge frem et forslag som også de EU-skeptiske og landbruksorienterte partiene kunne leve med ville dermed vise at regjeringen handlet på vegne av fellesskapets interesser heller enn bare sine egne, som ville sikre dem legitimitet. Etttersom stortingsmeldingen etter noen runder ble godkjent av Stortinget hadde regjeringen dermed sørget for at de styrket sin støtte og sikret sin overlevelse. Regjeringen hadde også kommet et stykke på vei i sitt mål om å samarbeide med EU. Forventningen om at regjeringen foreslo en bilateral avtale som svar på stortingspartienes posisjoner i EØS-spørsmålet kan dermed se ut til å stemme.

Det var sentrale Høyre-politikere som da satt i regjering som sørget for at samarbeidet med EU ble et faktum. Jeg finner derimot ikke at Høyre hadde en skjult agenda om en tettere integrasjon med EU i dette tilfellet, men heller at de hadde en sterk interesse av å videreføre den kostnadseffektive tilnærmingen som Norge har lagt til grunn i sin klimapolitikk.

Et annet viktig poeng er hvordan regjeringen gjennom hele prosessen ikke spilte med helt åpne kort: både i media og i Stortinget har representanter fra regjeringen unngått å svare helhetlig på spørsmål om tilknytningsformen og konsekvensene for landbruket. Dette tyder på at det foregikk ting bak kulissene som ikke ble presentert utad, og kan ha vært fordi regjeringen prioriterte legitimitet fremfor intern koordinasjon og kontroll, og ikke minst effektivitet ved å velge en løsning som var svært administrativt komplisert. En informant uttrykte at vedkomne hadde inntrykk av at denne delen av prosessen ble iverksatt for å hale ut tiden for å slippe å ta stilling til de faktiske utslippskuttene fordi man skulle ta «omveien» om bilateral avtale, når vedkomne selv mente at det aldri kom til å skje uansett. Men det var kanskje noe regjeringen tenkte de måtte gjøre for å vise at de tok hensyn til alle partiene som ikke ønsket en utvidelse av EØS-avtalen. Forventningen om at regjeringen prioriterte legitimitet fremfor effektivitet kan derfor stemme.

Jeg har ikke klart å oppdrive noe bevis for at det ble utredet noen alternativer for utslippskutt som ikke innebar et samarbeid med EU, og det ble ikke laget noen egen nasjonal strategi. Det styrker antakelsen om at dette var en svært viktig sak å få til for norske myndigheter, og at selv om det stod i stortingsmeldingen fra 2015 at alternativet var å sette nasjonale utslippsmål og ikke samarbeide med EU, så var dette aldri noe som egentlig ble vurdert. Dette igjen henger også sammen med mangel på utredning av gode alternativer til tilknytning – dette ble nedprioritert bak den politiske legitimiteten som regjeringen ønsket å oppnå. Sommeren 2016 ble det flere ganger påpekt i mediene at regjeringen hadde endret strategi på tilknytningsform etter at det hadde blitt votert frem i Stortinget. Men forventningen om at det kun er prat og beslutninger som påvirker regjeringens legitimitet og at handlinger og atferd ikke gjør det, stemmer ikke her fordi det var mange som var kritiske til regjeringens intensjoner da flere oppdaget at regjeringen ikke gjorde som lovet – de undersøkte mulighetene innenfor EØS-avtalen selv om det hadde blitt stemt frem i Stortinget en forutsetning om at dette ikke skulle skje.

Samtidig holdt regjeringen fast på at de ønsket en bilateral avtale overfor EU i over et år, fra våren 2015 og et stykke ut i 2016, før man begynte å diskutere alternative tilknytningsformer med EU. Dette kan tyde på at intensjonene til regjeringen faktisk var å overholde det de hadde lovet Stortinget, men at de så seg nødt til å gi dette alternativet opp til slutt. Dessuten er utfallet av enkelte fortsatt kalt en bilateral avtale, men med hjemmel i EØS-avtalen, som gjorde prosessen med å iverksette avtalen langt enklere, i tillegg til at man tok i bruk EØS-avtalens kontroll- og overvåkingsmekanismer, som gjorde EU trygg på at Norge ville følge reglene likt som resten av EUs land. Dette var også noe regjeringen var opptatt av at skulle være likt, jamfør stortingsmeldingene. «Det perfekte kompromiss» hadde derfor muligens noe for seg.

Den fjerde årsaken til å legge frem et forslag om bilateral avtale er at man ønsket å sende et signal til EU om at EØS-avtalen ikke kom på tale og at Norge ikke anså reguleringen som EØS-relevant. Dette viser mer til at regjeringen forberedte seg på forhandlinger med EU. Før dette hadde EU uttrykt at de anså klimaregelverket som EØS-relevant, noe norske myndigheter stod fast ved at ikke stemte. Ved å ikke engang nevne EØS-avtalen i stortingsmeldingen ville man vise at man stod fast ved sitt standpunkt og at en innlemmelse i EØS-avtalen var en uaktuell løsning for Norge. Dette er et aspekt som i liten grad blir forklart av dette teoretiske rammeverket, og viser heller til diskusjonen i neste del, om EØS-relevansen, presedensvirkninger og hvordan alt dette fungerer i praksis.

Mye av dette er antakelser: som teorien forklarer vil det være vanskelig å få tak i regjeringens virkelige intensjoner, ettersom de sannsynligvis ikke ønsker være helt ærlige dersom det faktisk finnes skjulte intensjoner bak deres utsagn og handlinger. Allikevel viser dette perspektivet seg å passe godt til å gi en viss forståelse av hvorfor regjeringen foreslo en bilateral avtale.

6.4 Praksis og presedens

Selv om det ikke så ut til å bli en førende diskusjon mellom Norge og EU, er det allikevel viktig å se på den praktiske utførelsen av alternative forhold til EU. Først da vil man få en bedre forståelse av om land som ikke har formelt medlemskap i EU faktisk nyter en større frihet, eller uformelle praksiser legger føringer på lik linje som formelt medlemskap. For gjennom det empiriske materialet viser det seg å finnes noen uenigheter om hva en vedleggsløsning og protokoll 31 fører med seg av både presedensvirkninger og mulige utvidelser av EØS-avtalen.

For eksempel mente jussprofessor Finn Arnesen at bruken av protokoll 31 ville føre til at EØS-avtalen ble utvidet, mens klima- og miljøminister Vidar Helgesen og EU- og EØS-minister Elisabeth Aspaker stod fast ved at dette ikke var tilfellet. I stortingsmeldingen *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* står det eksplisitt at bruken av protokoll 31 ikke vil føre til presedens. Uten å ha oppdrevet noen videre forklaring fra Arnesen kan det hende at han referer til den uformelle praksisen, og rettsliggjøringen som han nevner i et intervju med Nationen, der EFTA-domstolen kan treffe avgjørelser på vegne av Norge som gir et uønsket utfall av utvidelse av EØS-avtalen. For å komplisere det hele ytterligere står det i samme stortingsmelding at Norge anser det ikke som forpliktende å videreføre en rettsakt som Norge har valgt å legge inn i EØS-avtalen dersom den i utgangspunktet ikke ble ansett som EØS-relevant fordi den ligger utenfor de fire friheter. Dersom dette faktisk hadde vært tilfellet, hadde det ikke vært noe problem å legge Innsatsfordelingsforordningen under EØS-avtalen som vedlegg, så lenge Norge og EU hadde hatt en felles forståelse om at det ikke ble gjort fordi avtalen var EØS-relevant. Spørsmålet her er hvor sterkt Norges argument er her når det kommer til stykket. En systematisk gjennomgang av relevansen og deretter de faktiske presedensvirkningene til rettsakter som er inkludert i EØS-avtalens vedlegg hadde vært en start for å kartlegge virkeligheten.

Det at det er en skjønnsmessig vurdering med de ulike partenes prioriteringer og målsettinger er viktig og kan være førende for om noe innlemmes i EØS-avtalen eller ikke. Da kan forvaltningen i Norge «bestemme» og tolke at ting ikke er relevant fordi de ikke har lyst til at det skal være relevant. Det kan i dette tilfellet tyde på at det kan oppstå uenigheter mellom Norge og EU om EØS-relevansen til EUs reguleringer, og i slike tilfeller oppfordres det til å komme frem til en politisk løsning. De praktiske konsekvensene av å benytte protokoll 31 vil være avgjørende i spørsmålet om land som har en nær tilknytning til EU faktisk nyter større suverenitet og frihet enn det EUs medlemsland gjør.

7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg analysert den politiske prosessen bak tilknytningsformen på klimaavtalen mellom Norge og EU angående felles oppfyllelse av klimamål for 2030. Det har vært viktig å finne svar på hvorfor den politiske prosessen endte med et utfall som syntes å være stikk i strid med regjeringens forutsetninger for samarbeidet med EU gjennom problemstillingen «*hva kan forklare at Innsatsfordelingsforordningen ble underlagt EØS-avtalens protokoll 31 heller enn å bli en bilateral avtale?*» I tillegg til å studere de ulike alternativene for tilknytning og implikasjonene de har, valgte jeg ut tre teorier som ble kombinert til et nytt teoretisk rammeverk for å studere dette utforskede caset. Under alle de teoretiske perspektivene er noen av de teoretiske forventningene antatt bekreftet, imens andre forventninger ikke passer til å forklare caset. Totalt gir disse tre teoretiske perspektivene en økt forståelse av hvorfor Innsatsfordelingsforordningen ble underlagt EØS-avtalens protokoll 31 heller enn å bli en bilateral avtale mellom Norge og EU. Helt kort kan vi dermed konkludere med at svaret på problemstillingen ligger dels i et press fra EU, dels i EØS-avtalens historie og dels i regjeringens strategi for å få vedtatt mulighetene for et samarbeid med EU i Stortinget.

Den første og viktigste teorien jeg har brukt er europeisk implementeringslitteratur med et fokus på trestegsmodellen til Risse et al. (2001) og de fire mekanismene for spredning av EUs institusjoner, slik de er beskrevet hos Börzel og Risse (2012). Trestegsmodellen forutsetter at EU har en klar preferanse på tilknytningsform og at denne preferansen er mer eller mindre ulik enn Norges preferanse. Disse forutsetningene har vært tilstede i caset, og dette har vært viktig for å avgjøre om teorien kan passe caset. Jeg finner at to av de fire mekanismene kan bidra til å forklare at det har skjedd et press fra EU som har påvirket utfallet av tilknytningsformen på klimaavtalen. Det har eksistert et insentiv for Norge å gjøre som EU ønsket fordi det var en sterk interesse hos norske myndigheter å få knytte seg til EUs klimaregime og få tilgang på de fleksible mekanismene som regelverket vil inneholde. Men EU stod ikke for å skape dette insentivet selv, og har vært en mer passiv part enn det teorien vil forvente. Den andre mekanismen som kan forklare utfallet er at EU brukte rasjonelle argumenter for å påvirke utfallet. Det ville blitt for upraktisk å ratifisere en bilateral avtale, og dersom ratifiseringen hadde tatt flere år ville det ikke vært i Norges interesse heller. Mekanismen om tvang var noe EU prøvde på en stund, ved å argumentere for at klimaavtalen var EØS-relevant. Dette ble derimot ikke utslagsgivende for utfallet på tilknytningsformen, og bidrar ikke til å forklare caset.

Mekanismen med oppnåelse av sosiale forventninger stemmer heller ikke – Norges handlinger har i stor grad vært basert på egeninteresse som ikke var påvirket av EUs forventninger.

Den viktigste forklaringsmekanismen under historisk institusjonalisme er stivhengighet, som beskrevet av Saurugger (2014). EUs nå etter hvert ganske lange historie og EØS-avtalen, som har vært et velfungerende samarbeidsregime mellom Norge og EU i over to tiår, har nok satt en slags standard for hvordan samarbeid mellom disse to partene ser ut. Det tok tid for norske myndigheter å forklare overfor EU hvorfor man absolutt ikke ønsket en full innlemmelse i EØS-avtalen, når forpliktelsene Norge hadde så nokså like ut med vedlegg og protokoll 31 gjennom EUs øyne. Samtidig var det å forvente at Norge ville stritte imot EØS-avtalen i dette tilfellet fordi deler av klimaavtalen vil legge føringer for norsk landbruk. Med ryggmargsrefleksen om at dette ikke skal assosieres med EØS-avtalen, er det å forvente at norske myndigheter anså dette som en av hovedgrunnene til at klimaavtalen ikke skulle inn i EØS-avtalen. Den viktigste forklaringsfaktoren fra denne teorien kan dermed bidra til å forklare dette caset.

Flere har stilt seg undrende til at Norge foreslo å lage en bilateral overenskomst med EU. Med de vanskelige ratifiseringsprosessene og med eksistensen av EØS-avtalen var det for noen vanskelig å forstå at regjeringen kunne tro at forslaget deres ville gå gjennom. Noe forklares rett og slett av en litt forhastet prosess før klimameldingen ble presentert i februar 2015, men det var også en bevisst strategi for å unngå politisk kontrovers i norsk offentlig debatt og på Stortinget. Med konsekvenser for noe av landbrukspolitikken anså regjeringen det som hensiktsmessig å ikke presentere et forslag som ville skape gnister i en så manifest og følsom skillelinje i norsk politikk. Kombinasjonen av forhastelse og strategisk handling førte til en lite effektiv forhandlingsprosess og at regjeringens intensjoner ble stilt spørsmål ved da de sensommeren og høsten 2016 måtte innse at en bilateral avtale med EU ikke var mulig og hadde lekket ukoordinerte beskjeder til Stortinget og norske medier om at protokoll 31 var et alternativ. Dette stemmer overens med det Brunsson (2006) og Rowan og Meyer (1977) kaller *hykleri* eller *decoupling*, som er en respons på å håndtere motstridende interesser, som fører til at det man sier, beslutter og handler ikke alltid harmonerer. Særlig i begynnelsen av prosessen stemmer de teoretiske forventningene, da regjeringens forslag oppnådde nok legitimitet til å bli vedtatt i Stortinget. Legitimiteten sank derimot da ord og handlinger faktisk viste seg å være noe motstridende, i motsetning til hva teorien forventer. Derfor stemmer ikke alle elementer i de teoretiske forventningene, men de bidrar allikevel til en økt forståelse av caset.

Det er allikevel urovekkende at regjeringen innrømmer at de ikke har tenkt seg godt nok om da de foreslo en bilateral avtale. Det er mulig at denne prosessen kunne ha blitt kortet ned vesentlig dersom regjeringen hadde foreslått protokoll 31 allerede i 2015. Så da kan man spørre seg om dette skyldes manglende kompetanse om EU og EØS i norsk forvaltning og politikk. Det er et viktig aspekt som man nylig har sett i norske etater og departementer, som i Nav-skandalen høsten 2019, hvor det ble avdekket at Norge i flere år har fulgt feil praksis i forbindelse med en trygdeforordning. Denne feilen har gått hardt utover mange nordmenn som mottar trygdeytelser fra Nav. En nærmere studie av norsk forvaltnings EU/EØS-kompetanse ville vært interessant.

Samtidig kom man frem til en løsning for tilknytningen som ikke er så motstridende forutsetningene fra stortingsmeldingen i 2015 som først antatt. EØS-avtalens protokoll 31 fungerer nemlig på mange måter som en bilateral avtale, og kun med hjemmel i EØS-avtalen. På samme tid er litt opp til hvordan man ser det, om man kan kalle protokoll 31-løsningen for en bilateral avtale, eller om det er en EØS-løsning. Avtalen har i alle fall tilsynelatende ikke endt opp med de konsekvensene av EØS-avtalen som man ønsket å unngå.

I 2010 mente EU at det bilaterale forholdet til Sveits var upraktisk. Det er interessant hvordan årsaken til dette handler om de samme områdene som man møtte på i caset denne oppgaven har tatt for seg: ratifiseringsprosessene var kompliserte, og det fantes ikke en mekanisme for overvåking og kontroll. I det sveitsiske tilfellet fant de en løsning på det siste med at EU-Kommisjonen sørget for etterlevelse av EUs rettsakter som gjelder i Sveits. Dette var en mulighet som ble vurdert i det norske tilfellet, men man valgte å gå for en mer kjent løsning. Løsningen i dette caset ble å 1) legge avtalen under EØS-prosedyre for innlemmelse og 2) benytte EØS-avtalens kontrollmekanismer. Dette viser at det finnes liknende case som denne oppgaven tar for seg og at litteraturen om disse problemstillingene bør utvides. Dette viser også at EØS-avtalen er en god, dynamisk avtale som gir begge parter, og særlig Norge, rom for å balansere sin suverenitet med samarbeid. I mangel på en egnet tvisteløsningsmekanisme når det oppstår uenigheter om EØS-relevans, er det en oppfordring om å finne frem til en politisk løsning. Det kan man si at er gjort i dette tilfellet.

En annen måte å se dette på er at stortingsmeldingen var heller upresis – der står det skrevet at man ikke skal inkludere klimaavtalen i EØS-avtalen. De har ikke presisert *hvorfor* den ikke skal inn i EØS-avtalen, annet enn at Norge ikke skal påvirkes av EUs klimapolitikk utover det som allerede er bestemt. Hadde det blitt forklart mer i detalj hva som lå bak motivasjonen i

meldingen, nemlig frykten for presedensvirkningene samt konsekvensene for landbrukspolitikken, kan det hende det ikke hadde oppstått så mye skepsis rundt tilknytningsformen.

Som nevnt i innledningen, er hovedspørsmålet i boken til Eriksen og Fossum fra 2015 om land som er kvalifisert for EU-medlemskap, men har valgt å ikke være det, opplever at de nyter sin frihet i stor grad, eller om de på lik linje med medlemslandene opplever konstitusjonelle og demokratiske effekter av deres forhold med EU. Denne oppgaven kaster lys over dette spørsmålet og viser at spørsmålet har flere kompliserte svar. Samtidig som at et ikke-medlemskap i EU åpner for at Norge i det hele tatt kan forhandle seg frem til alternative tilknytningsformer på avtaler med EU, er det også alvorlige demokratiske og konstitusjonelle utfordringer med EØS-avtalen, som nærmest ikke diskuteres politisk i Norge. Eriksen og Fossum mener det er viktig å se til praksisen, og ikke bare den formelle utformingen av lover og regler i denne sammenhengen. Dette caset viser at praksis og teori *kan* vike fra hverandre, ettersom det finnes en uenighet og dermed antakeligvis en usikkerhet på de reelle forskjellene mellom hva som står skrevet og hva som utfolder seg i praksis i full innlemmelse gjennom vedlegg i EØS-avtalen og gjennom protokoll 31. Regjeringen var overbevist om at protokoll 31 ikke ville føre med seg noen presedens, imens jussprofessor Finn Arnesen var uenig og Marit Arnstad (Sp) mente det umulig kunne være så enkelt. Det gjenstår å se hva som gjelder i praksis når EU skal utforme nye klimaregelverk som skal gjelde etter 2030. Da vil det være veldig interessant å se om EU bruker argumenterer for at Norge skal være med på dette fordi vi har vært med på Innsatsfordelingsforordningen.

Jeg nevnte helt innledningsvis i oppgaven at dersom den europeiske implementeringslitteraturen passer til dette caset, så vil dette antyde at implementeringslitteraturen passer til å forklare press fra EU også hos land som ikke er medlemmer av EU. Oppgaven er et case av *tilknytningsform på avtaler mellom EU og et land som har en nær tilknytning til EU utenom medlemskap*. Analysen viser at ja, både flere av teoriens forutsetninger og forventninger gir oss en økt forståelse av et case som ikke gjelder et EU-medlem. Dette er et interessant funn med viktige implikasjoner fremover. Kan den den europeiske implementeringslitteraturen eksempelvis brukes til å forklare Storbritannias overgang fra EU-land til ikke-medlem? Kan den brukes på andre stater som har EU som viktig handelspartner og blir påvirket av deres politikk, og flere andre tilfeller? Implementeringslitteraturen forventer dog et mer hierarkisk forhold enn det som er oppdaget i dette caset. Derfor bør den utvides, og man bør se mer på

tilfeller der tilknytning til EU er det vesentlige. Også som nevnt innledningsvis i oppgaven, vil det kunne være en fordel for EU om de aksepterte at det i fremtiden finnes mer enn én type medlemskap. Da kan det hende at de lykkes enda bedre i å spre sin politikk og sine modeller til naboland.

Litteratur

- Blatter, Joachim og Till Blume. 2008. «In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies». *Swiss Political Science Review* 14 (2): 315-356.
- Boasson, Elin Lerum. 2015. *National Climate Policy. A Multi-field Approach*. Routledge.
- Boasson, Elin Lerum og Bård Lahn. 2017. «Norway: a dissonant cognitive leader?» I *The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead?* redigert av Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly og Duncan Liefferink, 189-203. Routledge.
- Brunsson, Nils. 2006. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Universitetsforlaget AS.
- Börzel, Tanja A. og Thomas Risse. 2012. «From Europeanisation to Diffusion: Introduction». *West European Politics* 35 (1): 1-19.
- Christensen, Lina. 2018. «Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 34 (2-3): 113-133.
- Dagens Næringsliv. 2017. «Ny regjering kan skrote klimapakt med EU». Oppdatert 31.07.2017. <https://www.dn.no/klima/klimapolitikk/jonas-gahr-store/eu/ny-regjering-kan-skrote-klimapakt-med-eu/2-1-134688>
- EFTA. 2018. «Procedures in the EEA EFTA States, the EFTA Secretariat and the EU for the incorporation of legislation into the EEA Agreement». Oppdatert 28.10.2018. <https://eealaw.efta.int/static/no/details/>
- Eriksen, Erik O. 2015. «Despoiling Norwegian Democracy». I *The European Union's Non-Members. Independence Under Hegemony?* redigert av Erik O. Eriksen og John Erik Fossum, 77-101. Routledge.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum. «Asymmetry and the problem of dominance». I *The European Union's Non-Members. Independence Under Hegemony?* redigert av Erik O. Eriksen og John Erik Fossum, 1-15. Routledge.
- EØS-avtalen. *Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde av 01.01.1994*. <https://lovdata.no/dokument/NLX2/avtale/avt-1992-05-02-1>
- Fioretos, Orfeo, Tullia G. Falleti og Adam Sheingate. 2016. «Historical Institutionalism in Political Science». I *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, redigert av Fioretos, Falleti og Sheingate. Oxford University Press.
- Færaas, Arild. 2015. «Regjeringen vil oppfylle Kyoto-avtalen med klimavoter som Erna

- Solberg harselerte med i fjor». *Aftenposten*, 05.06.2015.
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/qype/regjeringen-vil-oppfylle-kyoto-avtalen-med-klimakvoter-som-erna-solberg-harselerte-med-i-fjor?>
- George, Alexander L. og Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gstöhl, Sieglinde. 2015. «The European Union's Different Neighbourhood Models». I *The European Union's Non-Members. Independence Under Hegemony?* redigert av Erik O. Eriksen og John Erik Fossum, 17-35. Routledge.
- John Erik Fossum. 2015. «Norway: Representation under Hegemony?». I *The European Union's Non-Members. Independence Under Hegemony?* redigert av Erik O. Eriksen og John Erik Fossum, 153-172. Routledge.
- Holmøyvik, Eirik. «Norway's Constitutional Acrobatics under the EEA Agreement». I *The European Union's Non-Members. Independence Under Hegemony?* redigert av Erik O. Eriksen og John Erik Fossum, 137-152. Routledge.
- Informant 1. Semistrukturert intervju gjennomført våren 2020.
- Informant 2. Semistrukturert intervju gjennomført våren 2020.
- Informant 3. Semistrukturert intervju gjennomført våren 2020.
- Informant 5. Semistrukturert intervju gjennomført våren 2020.
- Klima- og miljødepartementet. «Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU.» St. Meld. Nr. 13 (2014-2015). Oslo: Klima- og miljødepartementet 2015.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/07eab77cc38f4085abb594a87aa19f10/no/pdfs/stm201420150013000dddpdfs.pdf>
- Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet. 2016. «Spørsmål om innlemmelse av forordningen om bindende årlig reduksjoner av klimagassutslipp i EØS-avtalen – fra stortingsrepresentant Terje Aasland». 15. september 2016.
- Levy, J. S. 2008. “Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference”. *Conflict Management and Peace Science* 25 (1): 1-18.
- Melgård, Marie. 2016¹. «Klima inni EØS-avtalen». *Dagsavisen*, 19.08.2016.
<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/klima-inn-i-eos-avtalen-1.767455>
- Melgård, Marie. 2016². «Marit Arnstad: – Ikke overbevist». *Dagsavisen*, 22.08.2016.
<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/marit-arnstad-ikke-overbevist-1.768614>
- Meyer, John W. og Brian Rowan. 1977. «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology* 83, 2: 340-363.
- Miljøverndepartementet. «Norsk klimapolitikk». St. Meld. Nr. 34 (2006-2007). Oslo:

- Miljøverndepartementet 2007.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c215be6cd2314c7b9b64755d629ae5ff/no/pdfs/stm200620070034000dddpdfs.pdf>
- Miljøverndepartementet. «Norsk klimapolitikk». St. Meld. Nr. 21 (2011-2012). Oslo:
Miljøverndepartementet 2012.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/aa70cfe177d2433192570893d72b117a/no/pdfs/stm201120120021000dddpdfs.pdf>
- Nordlund, Eva. 2016. «Regjeringas EØS-stunt.» *Nationen*, 10.08.2016, 3.
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor*. Oslo: Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. 2009. «Innsatsfordelingsbeslutningen». Oppdatert 01.10.2009.
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/innsatsfordelingsbeslutningen/id2431288/>
- Regjeringen. 2018. «Norges miljø- og klimasamarbeid med EU». Oppdatert 14.08.2018.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/miljo-og-klima1/id686218/>
- Regjeringen. 2019¹. «EUs klima-arbeid: Hva betyr det for Norge?» Oppdatert 28.10.2019.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/aktuelt/aktuelt/nyheter/2019/klima/id2675437/>
- Regjeringen. 2019². «Innsatsfordelingsforordningen». Oppdatert 01.11.2019.
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/sep/innsatsfordelingsforordningen/id2517921/>
- Regjeringen. 2019³. «LULUCF-forordningen». Oppdatert 05.04.2019.
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/okt/lulucf-forordningen/id2525483/>
- Regjeringen. 2020¹. «EØS-komiteen». Oppdatert 04.02.2020.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/eos-komiteen/id685091/>
- Regjeringen. 2020². «Norge forsterker klimamålet for 2030 til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent». Oppdatert 07.02.2020. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>
- Regjeringen. 2020³. «Registerbestemmelser: Innsatsfordelingen». Oppdatert 04.06.2020.
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2019/feb/registerbestemmelser-innsatsfordelingen/id2637765/>

- Saurugger, Sabine. 2014. *Theoretical Approaches to European Integration*. Palgrave Macmillan.
- Stortinget¹. «Europautvalget.» <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Europautvalget/>
- Stortinget². Voteringsoversikt over sak: Norsk klimapolitikk. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=52754&dnid=1>
- Stortinget. 2016. «Europautvalget - Møte i Europautvalget onsdag den 26. oktober 2016. Klima- og miljøminister Helgesen vil etter planen redegjøre for følgende: – Status for Norges samarbeid med EU på klimaområdet». Oppdatert 26.10.2016. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2016-2017/refe-201617-10-26/?m=1>
- Stortinget. 2017. «Stortinget - Møte mandag den 15. mai 2017. Initiativdebatt om oppfølging av Paris-avtalen (initiativ fra energi- og miljøkomiteen)». Oppdatert 15.05.2017. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-05-15/?m=11>
- Thelen, Kathleen. 1999. «Historical Institutionalism in Comparative Politics». *Annual Review of Political Science* 1999 (2): 369-404.
- Thomann, Eva og Fritz Sager. 2017. «Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation». *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1253-1268.
- Undheim, Eva Aalberg. 2016¹. «Opnar for å utvide EØS-avtalen». *Nationen*, 05.08.2016. 4.
- Undheim, Eva Aalberg. 2016². «Positive til EØS-løysing». *Nationen*, 06.08.2016. 18.
- Undheim, Eva Aalberg. 2016³. «ESA kan få klimakontrollen». *Nationen*, 23.08.2016. 6.
- Utenriksdepartementet. «EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk.» St. Meld. Nr. 5 (2012-2013). Oslo: Utenriksdepartementet 2012. <https://www.regjeringen.no/contentassets/fc5aa7428fd04f23af2a251d1c8c6710/no/pdfs/stm201220130005000dddpdfs.pdf>
- Utenriksdepartementet. «Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030.» Prop. 94 S (2018-2019). Oslo: Utenriksdepartementet 2019.

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

Versluis, Esther. 2005. «Compliance Problems in the EU. What potential role for agencies in securing compliance?» Artikkel skrevet for 3. ECPR General Conference, Budapest, 8.-10. september 2005.

Vignæs, Maria Knoph og Birgitte Vågenes Bakken. 2020. «15 år sidan Kyoto-avtalen: - Ikkje ein vellykka avtale». *NRK*, 15.02.2020.

https://www.nrk.no/norge/15-ar-sidan-kyoto-avtalen_-_var-ikkje-det-som-skulle-til-1.14904719