

Norges klimaplan – Et rettferdig prosjekt?

November 2021

Include – Forskningscenter for
sosialt inkluderende
energiomstilling
Senter for utvikling og miljø (SUM)

Forfattere: Oda Bjørnnes og Karin
Ness Kjølstad



Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Bakgrunn	6
3.1	Rettferdighet i klimapolitikken	6
3.1.1	Tre aspekter av rettferdighet	7
3.1.2	Hvorfor er rettferdighet viktig i klimapolitikken?	8
3.2	Norsk klimapolitikk	9
3.2.1	Konfliktlinjer i norsk klimapolitikk	10
3.3	Regjeringens Klimaplan for 2021-2030	12
3.4	Klimaomstilling og klimadiskurs	12
4	Metode	14
4.1	Dokumentanalyse som metode	14
4.2	Klimaplanen som dokument	14
4.3	Høringsinnspill som dokument	15
4.4	Analysen i praksis	15
5	Oversikt over tiltak og virkemidler i Klimaplanen	16
5.1	Ikke-kvotepliktige utslipp	18
	Klimagassavgift	19
	Regulering, krav og offentlige innkjøp	20
	Teknologiutvikling og støtteordninger	20
	Mat og jordbruk	21
	Biogass	21
	Fleksible mekanismer	21
5.2	Skog og arealbruk	22
5.3	Kvotepliktige utslipp	22
	Klimagassavgift	23
	Andre tiltak og virkemidler i kvotepliktig sektor	24
6	Aktører i debatten	24
6.1	Gruppering av aktører	24
6.1.1	Ideelle organisasjoner	25
6.1.2	Interesseorganisasjoner	25

6.1.3	Næringslivaktører	26
6.1.4	Arbeidsgiverorganisasjoner/fagforeninger	27
6.1.5	Regionale aktører	28
7	Analysen av debatten	29
7.1	Aktørene	29
7.1.1	Høringsinnspill som påvirkningsverktøy	29
7.1.2	Hvem har deltatt, og hvem er utelatt?	30
7.2	Argumentene	32
7.2.1	Mangel på ambisjoner og helhet	32
7.2.2	Behov for forutsigbarhet	36
7.2.3	Konsekvenser for norsk næringsliv	37
7.2.4	Fokus på kommuner og distriktene	40
7.2.5	Norges internasjonale rolle og ansvar	43
7.2.6	Folk må med	46
8	Diskusjon - en inkluderende klimapolitikk?	48
8.1	Anerkjennelsesrettferdighet og prosedural rettferdighet	50
8.2	Fordelingsmessig rettferdighet	51
8.3	Klimapolitikkens legitimitet	53
9	Konklusjon	54
	Litteratur	56

1 Sammendrag

Denne rapporten er skrevet for forskningssenteret Include og finansiert av UiO:Energi. Veileder har vært Hege Westskog ved SUM/Include.

Målet med denne rapporten er å undersøke om Solberg-regjeringens «Klimaplan for 2021-2030» - som ble lagt frem på Stortinget i Januar 2021 - er et rettferdig prosjekt. Klimaplanen presenterer regjeringens plan for å kutte de norske utslippene med 50% frem mot 2030. Klimaendringer er imidlertid et gjenstridig problem (wicked problem) hvor både definisjoner og løsninger på problemet er komplekse og motstridende. Klimapolitikk er derfor ikke unntatt å kunne ramme ulikt og bidra til økte sosiale forskjeller – både nasjonalt og globalt. Politikk som ikke oppleves som rettferdig står også i fare for å miste legitimitet og kan føre til motstand i befolkningen. Det er derfor viktig å undersøke om og hvordan beslutningstakere ivaretar rettferdighet i klimapolitikken.

I denne rapporten har vi gjort en dokumentanalyse av Klimaplanens tiltak og virkemidler og høringsinnspillene som kom i etterkant, og drøftet resultatene ved hjelp av tre ulike aspekter av rettferdighet: anerkjennelsesrettferdighet, prosedural rettferdighet og fordelingsmessig rettferdighet. Innen klimarettferdighet er det spesielt viktig å stille spørsmål ved hvem som har fått fordelene av utslipp, hvilke land som har hvilke muligheter til å gjøre noe med problemene, og hvordan ulike grupper og land rammes av klimaendringene og de foreslåtte løsningene (fordelingsmessig rettferdighet). Videre har vi undersøkt hvilke aktører som har tatt del i prosessen og hvilke aktører som var utelatt (prosedural rettferdighet) og hvilke aktører og perspektiver som anerkjennes som relevante (anerkjennelsesrettferdighet). I tillegg har vi rettet fokus mot tre politiske konfliktlinjer som har gått igjen i den norske klimapolitikken: vekst-vern, sentrum-periferi og lokal-global. Disse konfliktlinjene har vært et viktig utgangspunkt for å diskutere rettferdighet i Klimaplanen.

2 Innledning

Den 8. januar 2021 presenterte den daværende Solberg-regjeringen Stortingsmeldingen «Klimaplan for 2021-2030» (Klima- og miljødepartementet, 2021). Klimaplanen er regjeringens politikk for å redusere klimagassutslipp i perioden 2021-2030. Hovedbudskapet i Klimaplanen er at Norge skal «kutte utslepp, ikkje utviklinga» (Klima- og miljødepartementet, 2021, s.11). Dette presenteres allerede i innledningen og legger et tydelig grunnlag for de politiske tiltakene i Klimaplanen. Hovedmålet er å føre en klimapolitikk som også muliggjør videre vekst. En suksessfull klimapolitikk bygger imidlertid på mer enn økonomiske og miljømessige hensyn. Det er også behov for inkludere et sosial aspekt, slik at tiltakene oppleves rettferdig og legitime i befolkningen (Burke & Stephens, 2017). Uten dette aspektet vil motstand og folkelig mobilisering mot politikken kunne hindre at en i det hele tatt får gjennomført de svært tiltrengte klimatiltakene.

I denne rapporten ønsker vi derfor å undersøke hvorvidt det sosiale aspektet er inkludert i Klimaplanen. Målet med denne rapporten er følgelig å besvare forskningsspørsmålet: er Klimaplanen et rettferdig prosjekt? For å gjøre dette vil vi både se på Klimaplanens innhold (spesielt planens tiltak og virkemidler), men vi vil også rette søkelys mot hvilke aktører som er representert i debatten i etterkant av at Klimaplanen ble presentert. Vi vil primært se på hvilke aktører som leverte høringsinnspill til debatten i Stortinget. Et overblikk over hvem disse aktørene er og like viktig, ikke er, vil kunne gi oss en pekepinn på hvem som er inkludert i debatten rundt Klimaplanen. Ved å i tillegg gå dypere inn i disse høringsinnspillene vil vi få en forståelse av hvordan aktørene har reagert på Klimaplanen. Dette vil gi oss en mulighet til å si noe mer om hvordan Klimaplanen oppleves. Resultatene fra denne dokumentanalyse vil brukes til å drøfte hvorvidt Klimaplanen kan sies å være rettferdig.

I kapittel tre presenterer vi det teoretiske rammeverket for analysen, og trekker opp noen linjer i norsk klimapolitikk. Deretter følger et kapittel på metode, før kapittel 5,6,7 presenterer resultatene fra analysen av Klimaplanen og de påfølgende høringsinnspillene. I kapittel 8 diskuterer vi disse resultatene, før konklusjonen følger i kapittel 9.

Denne rapporten er et resultat av et sommerprosjekt finansiert av UiO:Energi, og er en del av forskningssenteret Include. Stor takk rettes til veileder for prosjektet, Hege Westskog, for flotte samtaler og god tilbakemelding underveis.

3 Bakgrunn

Dette kapitlet fungerer som det et teoretisk rammeverk for analysen. Her tar vi opp begreper og tematikk som vi tenker det er nyttig å ha en innsikt i før vi går inn i datamaterialet. Kapitlet har to deler. I den første delen diskuterer vi rettferdighet i klimapolitikken, mens den andre delen vil trekke opp linjer i norsk klimapolitikk som er viktig for den videre analysen.

3.1 Rettferdighet i klimapolitikken

I denne rapporten bruker vi litteraturen rundt rettferdighet innenfor klima-, miljø- og energiomstilling som rammeverk for analysen. Begrepet miljørettferdighet stammer fra USA på 1970-tallet hvor farlige utslipp og miljøødeleggelser, hvem som bar byrdene, og hvem som hadde tilgang til naturressurser var fokus blant aktivister og forskere (Jenkins, 2018). På dette tidspunktet var formålet med rettferdighet i miljøpolitikk lokalt forankret, og omhandlet hvordan byrder og goder skulle fordeles likt mellom ulike grupper, samt å sikre at alle gruppers involvering i beslutningsprosesser. Siden den gang er begrepet utviklet, og omfatter nå en bredere forståelse av miljøødeleggelser. Miljørettferdighet omfatter i dag også flere nivåer, både det lokale, nasjonale og internasjonale (Jenkins, 2018).

Klimarettferdighet sprang delvis ut fra grasrotbevegelsen rundt miljørettferdighet. På 1990-tallet ble denne grasrotbevegelsen kombinert med bekymringer for klimaendringer, og klimarettferdighet så dagens lys. Rettferdighet i klimapolitikken har konsentrert seg rundt å hjelpe de som var affektert av klimaendringer, fordeling av byrder og goder, begrense skadeomfang og behov for tilpasning som følge av klimaendringer, og klimagassutslipp (Jenkins, 2018, p. 118). Goodman (2009) peker på at klimarettferdighet reiser en tredelt utfordring: 1) hvem har hatt/har fordelene av utslippene? 2) hvilke land har hvilke muligheter til å gjøre noe med problemet? 3) hvordan rammes ulike land av klimaendringene og hvordan er behovet for tilpasning fordelt? Klima- og miljørettferdighet henger tett sammen, men til forskjell fra miljørettferdighet retter klimarettferdighet et større fokus mot internasjonale relasjoner og forholdet mellom nålevende og fremtidige generasjoner (Jenkins, 2018).

3.1.1 Tre aspekter av rettferdighet

Basert på miljø- og klimarettferdighet har McCauley, Heffron, Stephan, & Jenkins, (2013) definert tre aspekter av rettferdighet som bør fremheves for å sikre en rettferdig omstilling også innenfor energisystemer. Dette for å både sikre og anerkjenne at alle mennesker er like mye verdt, og at fordeler og ulemper skal likt. Disse tre aspektene er som følger: fordelingsmessig rettferdighet, prosedural rettferdighet, og anerkjennelsesrettferdighet. I denne rapportene vil de tre aspektene fungere som et teoretisk rammeverk for analysen, og de vil være essensielle for å kunne besvare forskningsspørsmålet: er Klimaplanen et rettferdig prosjekt? McCauley et.al. (2013) beskriver de tre aspektene med følgende ord:

Fordelingsmessig rettferdighet handler om hvordan kostnader og gevinster fordeles. Når det gjelder klimapolitikk kan man blant annet diskutere globale, nasjonale og temporale kostnader og gevinster. I et globalt perspektiv er det ofte de som har bidratt minst som vil oppleve de største konsekvensene av klimaendringer. I et nasjonalt perspektiv vil klimapolitikk (men også klimaendringer) ofte kunne ramme forskjellige områder, sektorer og grupper ulikt. I et temporalt perspektiv er det de nåværende og fremtidige generasjonene som vil måtte betale mer enn tidligere generasjoner. Hvis vi derimot reduserer utslipp i dag vil det også være en gevinst for fremtidige generasjoner.

Prosedural rettferdighet fremhever at klimapolitikken skal være basert på likeverdige prosesser som inkluderer alle parter uten å diskriminere. Dette innebærer at alle parter skal ha mulighet til å delta i beslutningsprosesser, og at deres synspunkter og skal tas seriøst i beslutningsprosessen. Prosedural rettferdighet innebærer derfor deltagelse, samt at alle parter må ha fullstendig tilgang på informasjon som belyser alle elementene i saken.

Anerkjennelsesrettferdighet kan til forveksling ligne på prosedural rettferdighet, men anerkjennelse er ikke det samme som deltagelse. Anerkjennelsesrettferdighet omhandler representasjon, og stadfester at alle individer og grupper skal representeres på en lik og rettferdig måte, fri fra trusler. Alle grupper skal ha fullstendige og like politiske rettigheter. Hovedspørsmålet blir derfor hvem som anerkjennes som legitime aktører.

3.1.2 Hvorfor er rettferdighet viktig i klimapolitikken?

En suksessfull klimapolitikk som sikrer store kutt i utslipp og som samtidig tar vare på miljøet vil kreve en utfordrende omstilling. Det vil være en krevende prosess som innebærer at vi må gjøre fundamentale endringer på systemet vi har i dag. Dette inkluderer enorme endringer på «[...] strukturer og institusjoner, infrastruktur, regelverk, finansielle regimer, samt holdninger og praksiser, livsstil, politikk og maktforhold» (IPCC, 2012, p. 564). Vi står overfor et problem som ikke har en klar løsning, og som er sosialt komplekst. Et slikt problem omtales ofte som et gjenstridig problem (McConnell, 2018; Rittel & Webber, 1973). Slike problemer har ofte behov for atferdsmessige grep for å håndteres. I tillegg går problemstillingene på tvers av sektorer, ansvarsområder og nivå. De har mange årsaker, og løsningene en kommer opp med har ofte uforutsette konsekvenser.

Nettopp fordi problemet med klimaendringer kan karakteriseres som et gjenstridig problem, er det liten grunn til å tro at det mulig vil la seg løse uten at en tar innover seg rettferdighetsspørsmålet (Burke & Stephens, 2017). Klimaproblemet vil skape konflikter på tvers av partier, ulike befolknings- og aldersgrupper, generasjoner, regioner og land bare for å nevne noen. Det vil derfor bli vanskelig å oppnå enighet om hva som skal og bør gjøres, da det vil kunne oppstå konflikt mellom grupper med ulike interesser. Følgelig vil det antakeligvis bli vanskelig å finne en løsning med mindre byrder og goder blir rettferdig fordelt. Samt at alle grupper anerkjennes som legitime aktører og har en reell mulighet til å delta på en fullverdig og lik måte i beslutningsprosesser i klimapolitikken. Klarer en å inkludere rettferdighetsaspektene slik at en legger til rette for en sosialt inkluderende beslutningsprosess, vil en antakeligvis ha større muligheter for å oppnå enighet og få på plass mer legitime løsninger.

Hvis ikke klimatiltak oppleves legitime og rettferdige i befolkningen vil det kunne oppstå folkelig bevegelse og motstand mot tiltakene. Dette vil kunne føre til at det blir vanskelig å oppnå miljø- og klimamål. Motstand mot bompenger som oppsto ved forrige valg er et eksempel på en slik motstand som vanskeliggjør gjennomføring av klimapolitikk (Dombu, 2020). Denne motstanden demonstrer hvor viktig det er å ta hensyn til ulike grupper og deres argumenter før en planlegger og gjennomfører klimapolitikk. En suksessfull klimapolitikk er mer enn tiltak for å kutte utslipp, den må også ta inn over seg rettferdighetsaspektene. Hvis ikke kan det ende med at tiltakene ikke blir mulig å gjennomføre i det hele tatt. Sist, men ikke minst kan rettferdighet anses som en verdi i seg selv, og derfor må inkluderes i klimapolitikk.

3.2 Norsk klimapolitikk

I 1972 ble Norge det første landet i verden til å etablere et Miljødepartement, og visjonen om at Norge skal være et foregangsland i arbeidet mot et internasjonalt klimaregime har siden den tid preget norsk klimapolitikk (Anker, 2018, s. 34; Lahn & Rowe, 2014, s. 127). I St.meld. nr. 46 (1988–1989): «Miljø og utvikling: Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport» står det: «Når regjeringen likevel i denne meldingen setter opp et mål for utslipp av CO₂ er det for å være en pådriver i arbeidet med en internasjonal klimaavtale» (Stortinget, 1989, s. 8). Siden den gang har Norge etablert seg som et foregangsland på internasjonale klimaforhandlinger (Sæther, 2017).

Det internasjonale klimaregimet er i dag en viktig del av den norske klimapolitikken. Både samarbeidet med EU og Parisavtalen legger viktige premisser for norsk klimapolitikk. Norge har forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Som en del av Parisavtalen leverte imidlertid Norge inn forsterkede klimamål til FN vinteren 2020. Norges forsterkede klimamål er å redusere utslippene av klimagasser med 50-55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå (Klima- og miljødepartementet, 2021).

Dagens klimapolitikk er basert på prinsipper om at forurenser skal betale. Regjeringen skriver på sine nettsider: «Klimamålene skal oppnås mest mulig effektivt. Det skal koste å slippe ut klimagasser i Norge» (Klima- og miljødepartementet, 2021). En viktig del av norsk klimapolitikk har vært kvotesystemer, og Tellmann (2012) argumenterer for at det har vært en av de viktigste diskursene i norsk klimapolitikk. Kvoter åpner for fleksibilitet i klimapolitikken ved at land kan kjøpe eller selge klimakvoter. Norge har vært en viktig pådriver for etablering av klimakvoter internasjonalt (Tellmann, 2012). I dag har over 80 prosent av klimagassutslippene i Norge enten en avgift eller er en del av det felles europeiske kvotesystemet EU-ETS (Klima- og miljødepartementet, 2021). EU-ETS setter et tak på utslipp fra industri, kraftproduksjon, petroleum og luftfart. Utslipp av ett tonn klimagasser krever en klimakvote, og antall kvoter skal reduseres årlig slik at utslippene som omfattes av kvotesystemet skal være 43 prosent lavere i 2030 sammenlignet med 2005.

Ambisjonen om Norge som foregangsland i internasjonal klimapolitikk har det generelt vært enighet om på tross av politiske skifter innad i landet (Lahn & Rowe, 2014, p. 127). Mens

arbeidet i det internasjonale klimaregimet ikke har vært gjenstand for store politiske kontroverser, har klimapolitikken innenfor landets grenser imidlertid sett økende politisk uenighet siden 1990-tallet (Lahn & Rowe, 2014, p. 127). Vi ønsker her å gi et lite overblikk over noen av disse uenighetene.

3.2.1 Konfliktlinjer i norsk klimapolitikk

For den videre analysen anser vi tre konfliktlinjer i norsk klimapolitikk som essensielle å dykke litt nærmere inn. Sentrum-periferi er en sentral konfliktlinje i all norsk politikk, men vi argumenterer for at den også er svært fremtredende i klimapolitikken. Videre vil vi trekke frem vekst-vern, som vi her har valgt å knytte opp mot diskusjonen rundt oljeproduksjon og samtidig vern av natur og klima. Den siste vi vil dra fram er konfliktlinjen mellom det lokale og globale.

Hva er en konfliktlinje?

Konfliktlinje er et begrep som har vært flittig brukt i Statsvitenskapen, men en kan også argumentere for at det er et av de mest utydelige begrepene, da det ikke nødvendigvis er en klar definisjon på hva det betyr. Her velger vi å forstå en konfliktlinje som motsetninger i samfunnet som kommer til uttrykk gjennom dannelse av nye partier og stemmegivning. Lipset og Rokkan er kjent for å stå bak den mest sentrale referansen av konfliktlinjer som definerer (Aardal, 1994). I deres sentrale verk *Party Systems and Voter Alignments* fra 1967 definerer de begrepet ut ifra det de mener er konfliktlinjer i vestlig politikk. En av disse konfliktlinjene er nettopp sentrum og periferi. Denne er blitt stående som en av de viktigste konfliktlinjene i norsk politikk.

Sentrum-periferi

Skillelinjen sentrum-periferi viser til at hovedstad og distrikt eller sentrum og periferi står i et konfliktfylt forhold til hverandre. I utgangspunktet er dette en kulturell konflikt, men den handler også klart om økonomiske interessert. Den har vært en viktig motsetning i norsk politikk, og har blant annet vist seg tydelig i ulvedebatten og i politireformen. Folk som bor i distriktene eller i periferien samles om en motkultur som står i motsetning til de som bor i hovedstaden eller i sentrum.

Vekst-vern

Konfliktlinjen vekst-vern er en av de nyere konfliktlinjene i norsk politikk, og er naturligvis svært sentral i klimapolitikken. Konflikten kan enkelt defineres som motsetningen mellom de som ønsker en fortsatt økonomisk vekst, og de som ønsker å verne natur og miljø på den andre siden (Aardal, 1994).

Norge har vært en av de største pådriverne for det internasjonale klimaregimet, samtidig som det også er bred politisk støtte for å videreføre olje- og gassproduksjonen (Lahn, 2019). Argumentet til oljesektoren har hele veien vært at produksjonen på norsk sokkel bør holdes høy fordi den norske produksjonen er så «ren» i motsetning til i andre land (Sæther, 2017, s. 9). Denne logikken har også hatt gjenklang i politikken, og dette har gitt grobunn til den svært paradoksale diskursen «norsk oljeboring for miljøet» (Jensen, 2010). Ved å være en sterk pådriver for fleksibilitetsmekanismer og kvotesystemer i det internasjonale klimaregimet har Norge lagt til rette for at det retorisk er mulig å både være et foregangsland på klima samtidig som olje- og gassproduksjon opprettholdes. Dette muliggjorde en separat behandling av oljepolitikken og klimapolitikken (Bang & Lahn, 2020). De siste årene har imidlertid denne innfallsvinkelen møtt mye kritikk grunnet økt internasjonal oppmerksomhet rettet mot den økonomiske risikoen av «unburnable fossil fuel reserves» (Bang & Lahn, 2020, s. 1002). I tillegg har de siste årenes økte klimaengasjementet fått fotfeste også i den norske debatten, og nå har flere partier på venstresiden sagt at de ønsker en klar sluttdato for norsk oljeproduksjon (Elster, 2021).

Lokale eller globale kutt

I norsk klimapolitikk har denne konfliktlinjen vært dominerende siden 1990-tallet (Lahn, 2018). Det handler her om reduksjon i utslipp bør skje utenfor landets grenser eller «hjemme». Dette har vært et motsetningsforhold mellom Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet på den ene siden, og sentrumspartiene og SV (og senere også MDG) på den andre siden. Ap, Høyre og FRP har fremmet prinsippet om «global kostnadseffektivitet», og de har ønsket å bruke fleksibilitetsmekanismene og kvotehandel for å kutte utslipp på billigst måte (Lahn, 2018). På motsatt side har de andre partiene presset på for å tvinge frem utslippskutt her hjemme – også når det er dyrere enn utenlandske tiltak. Det er imidlertid prinsippet fra Ap og høyresiden som har vunnet fram, og følgelig har «global kostnadseffektivitet» blitt en førende linje i norsk klimapolitikk (Bang & Lahn, 2020, s. 1001; Lahn, 2018).

3.3 Regjeringens Klimaplan for 2021-2030

Utgangspunktet for denne rapporten er regjeringens Klimaplan for 2021-2030 som ble presentert av Klima- og miljødepartementet og godkjent i statsråd den 8. januar 2021. Klimaplanen presenterer regjeringens politikk for å kutte klimagassutslipp. Målet er minst 50 prosent, men opp mot 55 prosent kutt, innen 2030 for å kunne innfri forpliktelsene i Parisavtalen. I følge planen vil dette kreve en stor omstilling som ikke skal gå på bekostning av utviklingen. Planen innledes med ordene “kutte utsleppa, ikkje utviklinga”. Med utvikling menes blant annet jobbskaping, økt velferd og bærekraftig vekst i norsk økonomi (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 11). I denne sammenhengen forstås utvikling som verdiskaping og blir sett på som en forutsetning for å stoppe klimaendringene. I Klimaplanen presenterer regjeringen ulike tiltak og virkemidler for å omstille samfunnet og nå utslippsmålene.

3.4 Klimaomstilling og klimadiskurs

Omstilling (*transformation*) blir ofte presentert som løsningen for miljø- og klimaproblemer. Dette er dyptgående personlig, kulturelle, organisasjonelle, institusjonelle og systemiske endringer (O'Brien & Synga, 2013). Omstilling diskuteres vanligvis i sammenheng med bærekraft (*sustainability*), men vil vanligvis forstås som en mer omfattende eller radikal endring enn bærekraftig utvikling. Det finnes likevel flere ulike tilnærminger til omstilling, og det er ikke alltid tydelig hva som skal endres, for hvem, og hva konsekvensene av dette vil være (O'Brien & Synga, 2013). Omstilling og idéen om omstilling vil ofte kunne oppleves på vidt forskjellige måter. O'Brien og Synga (2013) presenterer et rammeverk for å forstå og oppnå rettferdig omstilling. De peker på viktigheten av samspillet mellom det de kaller de personlige, politiske og praktiske sfærene av omstilling. Den personlige sfæren handler om verdier og verdenssyn som er viktige for utfallet av endringer innen de politiske og praktiske sfærene. Den politiske sfæren adresserer fysiske handlinger, atferd, teknologi og innovasjon - der omstilling vil gjøre en målbar forskjell. Den praktiske sfæren omhandler strukturer som påvirker begrensninger og muligheter for omstilling.

Hovedfokuset innen klimaomstilling har stort sett vært innen den praktiske sfæren, hvor de tekniske løsningene på klimaendringer introduseres, men omstilling krever endringer innen de andre sfærene i tillegg (O'Brien & Synga, 2013). Dette peker på et annet interessant moment i klimapolitikken. Den internasjonale diskursen rundt klimaendringer har ofte vært påfallende teknisk og vitenskapelig, i motsetning til diskursene rundt andre typer miljøproblemer (Israel & Sachs, 2013). Fordi bekymringer for klimaendringer først oppsto i de tekniske forskningsmiljøene ble det ikke, fra begynnelsen, stilt spørsmål rundt sosiale forhold. Denne tekno-vitenskapelige tilnærmingen til klimaendringer har legitimert tekniske og økonomiske løsninger som ofte har unngått mer komplekse og sosiale problemformuleringer (Israel & Sachs, 2013). Spørsmål rundt sosiale forhold, konsekvenser og fordeling av ansvar har i liten grad blitt prioritert i internasjonal sammenheng. Dette er også reflektert i Parisavtalen. Sosiale bevegelser med klimarettferdighet på agendaen har derimot adressert disse sosiale spørsmålene. Klimarettferdighet handler, som nevnt, både om fordelingsmessig-, prosedural- og anerkjennelsesrettferdighet og dette har etter hvert, i noen sammenhenger, blitt satt på den internasjonale agendaen, spesielt blant akademia og sosiale bevegelser (Newell et al. 2020).

I Klimaplanen skriver regjeringen: "Problemet er ikke vekst i velferd og verdiskaping, problemet er tap av natur og utslepp av klimagasser" (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 11). Dette peker mot en av de politiske konfliktlinjene i diskusjonen rundt klima- og miljøomstilling; vekst-vern. Verdiskaping behøver ikke nødvendigvis å gå på bekostning av klima og miljø, men flere kritikere mener at dette er uunngåelig. Degrowth-bevegelsen, for eksempel, mener at stadig økende økonomisk vekst og konsum er roten til klima- og miljøproblemene, og at disse problemene kun kan løses ved å gå bort fra den nåværende (vekstfokuserende) økonomiske modellen. På motsatt side av degrowth finner vi grønn vekst. Forkjempere for grønn vekst mener at det er mulig å koble økonomisk vekst vekk fra den historiske påvirkningen på miljø og klima.

4 Metode

4.1 Dokumentanalyse som metode

For å gjennomføre denne analysen har vi brukt dokumentanalyse som metode. Gjennom en dokumentanalyse tolkes dokumenter, slik som stortingsmeldinger, for å konstruere mening. Dokumenter kan ses på som “aktive elementer i saken de omhandler - de bidrar til å sette dagsorden, forme sakene og påvirke utfallet” (Asdal & Reinertsen, 2020, 103). Dokumenter er sosiale, og de presenterer ofte kun én konstruksjon av problemstillingen og/eller virkeligheten. I analysen har vi lest gjennom Klimaplanen og alle høringsinnspillene som kom til høringen av denne stortingsmeldingen. Fra et forskningsperspektiv og et rettferdighetsperspektiv er det verdifullt å analysere dokumenter som Klimaplanen for å undersøke hvilken konstruksjon av problemstillingen og virkeligheten som presenteres, da dette legger grunnlaget for politikken som føres. Ved i tillegg å analysere høringsinnspillene vil en få innblikk i hvilke reaksjoner som har kommet på Klimaplanen. Det vil derfor være mulig å få et overblikk om hvorvidt Klimaplanen oppfattes som rettferdig og legitim blant ulike aktører. Ved hjelp av denne dokumentanalysen vil det derfor bli mulig å undersøke om den konstruksjonen av problemstilling og virkelighet som presenteres i Klimaplanen er rettferdig.

4.2 Klimaplanen som dokument

Klimaplanen for 2021-2030 er en stortingsmelding fra Klima- og miljødepartementet. En melding til Stortinget er et dokument som blir lagt frem av en regjering til Stortinget. Disse er ikke forslag til konkrete vedtak eller innføring av eller endring av lover, men brukes når regjeringen ønsker å legge frem handlingsplaner eller presentere informasjon og/eller oppdateringer innenfor diverse politikkområder. Det er ingen personlige navn knyttet til stortingsmeldinger fordi de skal representere departementenes og regjeringens offisielle politikk. Klimaplanen er 210 sider lang, og delt opp i 3 deler med til sammen seks kapitler. Del 1 er en innledning, del 2 er selve klimaplanen (inkludert tiltak og virkemidler) og del 3 handler om grønn omstilling av Norge.

4.3 Høringsinnspill som dokument

Det ble avholdt høring av Klimaplanen den 2. og 4. februar 2021 i regi av Energi- og miljøkomiteen på Stortinget. En høring er et møte hvor fagkomiteene kan hente inn informasjon fra relevante organisasjoner. På en høring vil derfor inviterte organisasjoner kunne legge frem sitt syn på saken som tas opp (Stortinget, 2018). Det er også mulig å levere skriftlige høringsinnspill til en høring. En høring fungerer både som et redskap for informasjonsinnhenting for komiteen, men også som en påvirkningskanal for organisasjoner som ønsker å påvirke politiske beslutninger.

For å kunne delta på en høring må en organisasjon søke om å delta. Alle søknader gjennomgås på et eget møte, og komiteen plukker ut de organisasjonene som skal inviteres (Stortinget, 2018). Det er ingen som har krav på å få delta på en høring, og komiteen står derfor fritt til å plukke ut de organisasjonene som får delta. Som regel vil imidlertid komiteen invitere alle relevante organisasjoner som har søkt om å delta. Det står imidlertid påpekt på Stortingets informasjonsside om høringer (2018) at organisasjonene som får delta bør være landsomfattende.

4.4 Analysen i praksis

Til høringen av stortingsmeldingen «Klimaplan for 2021-2030» ble det levert 89 høringsinnspill fra ulike organisasjoner i Norge. Disse høringsinnspillene utgjør sammen med Klimaplanen datagrunnlaget for denne rapporten. Etter første gjennomlesning ble høringsinnspillene delt inn i fem grupper etter hvilken type aktør som hadde levert de. Dette ble gjort for å få en oversikt over hvem som hadde levert høringsinnspill. Denne kategoriseringen er gjennomgått i kapittel 6.

Med utgangspunkt i kategorisering av aktører ble så høringsinnspillene igjen lest flere ganger. Det ble notert hvilke argumenter de ulike aktørene kom med, og innenfor hver kategori ble det trukket ut et par tematikker som gikk igjen i høringsinnspillene. Det er viktig å påpeke at argumenter som her ble trukket frem er argumenter som er viktig for å diskutere hvor sosialt inkluderende Klimaplanen er. Argumenter som er viktig for klimapolitikk, men ikke relevant for rettferdighet er derfor utelatt. Etter å ha trukket ut de viktigste argumentene

fra hver kategori, ble det så sett på tematikk som var oppsummerende for alle høringsinnspillene. Ut i fra dette ble det trukket ut seks overordnede argumenter som gikk igjen i flere av høringsinnspillene. Disse seks argumentene ble derfor gjennomgått nærmere i analysen og knyttet opp mot de tre aspektene av rettferdighet. For å gjøre det lettere for leser blir sitater fra høringsinnspillene som illustrer argumentene brukt aktivt i hele analysen.

Analysen av selve Klimaplanen ble gjennomført ved å lese gjennom dokumentet og gå gjennom de ulike tiltakene og virkemidlene. Oversikten over og forklaring av disse presenteres under, i kapittel 5. I denne oversikten har de mest relevante tiltakene og virkemidlene, og argumentene knyttet til disse, blitt lagt spesielt vekt på. Det har også blitt lagt vekt på å undersøke problemforståelsene eller problemformuleringene rundt klima og klimapolitikk.

5 Oversikt over tiltak og virkemidler i Klimaplanen

I dette kapitlet gis en oversikt over tiltakene og virkemidlene i Klimaplan for 2021-2030. Tiltak er beskrevet som direkte fysiske handlinger, tatt av ulike samfunnsaktører, som vil føre til kutt av utslipp. Dette kan være å velge alternative transportmidler som gange, sykkel eller kollektivtransport fremfor fossilbiler eller en endring av arbeidsrutiner i en bedrift¹. Virkemidler er statens og kommunenes verktøy for å incentivere diverse tiltak. Dette kan være økonomiske virkemidler (f.eks. prising av utslipp), men også støtteordninger, lovreguleringer og informasjon. Vi kan plassere ulike virkemidler i fire kategorier; (1) juridiske virkemidler, (2) incentiver/markedsbaserte virkemidler, (3) dialog- og nettverksbaserte virkemidler og (4) holdningsskapende arbeid. Juridiske og markedsbaserte virkemidler blir beskrevet som 'harde' virkemidler, mens dialog- og nettverksbaserte og holdningsskapende virkemidler beskrives som 'myke'. Harde virkemidler vil ha en større effekt på kort sikt, men myke virkemidler pekes på som viktige for å skape legitimitet for klimapolitikk (Westskog, Selvig, Aall, Amundsen, Jensen, S., 2018).

Klimaplanen bygger på Norges klimaavtale med EU for 2021-2030 (vedtatt gjennom EØS-avtalen i 2019) og planen tar også utgangspunkt i de tre pilarene i EUs klimarammeverk;

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimatiltak/>

ikke-kvotepliktige utslipp (innsatsfordelingsforordningen²), kvotepliktige utslipp og skog- og arealbruk. De kvotepliktige utslippene kommer fra aktørene som er bundet til EUs ETS (emissions trading system), for eksempel fra olje- og gassindustrien og flytransport. De ikke-kvotepliktige utslippene er utslipp som kommer fra aktører utenfor disse sektorene, for eksempel fra husholdninger og annen transport. Utslipp fra skog og arealbruk er også ikke-kvotepliktige, men er en egen pilar fordi EU benytter et eget regnskap for utslipp, opptak og lagring av klimagasser her. Regjeringen har, i Klimaplanen, foreslått ulike tiltak og virkemidler innen disse tre pilarene. De mest sentrale virkemidlene i klimaplanen er klimagassavgifter, utslippskvoter og offentlig støtte til innovasjon, forskning og teknologiutvikling.

Hovedvirkemidlet i klimaplanen er avgifter på utslipp av klimagasser. Regjeringen vil at CO₂-avgiften skal økes gradvis (fra 590 kr i dag) til 2000 kr per tonn CO₂ i 2030. I følge beregninger gjort for rapporten Klimakur 2030 må en CO₂-avgift være på minst 2000 kr dersom den alene skal kunne utløse flere ulike konverteringstiltak (som f.eks. bruk av biodrivstoff og elektrifisering). Disse beregningene ble gjort for ikke-kvotepliktig sektor. I følge Klimaplanen er denne avgiften det viktigste virkemidlet for å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene. Det anslås at dette virkemidlet vil føre til en utslippsreduksjon på 7,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030. Dette vil stå for litt under halvparten av utslippsgapet (forutsatt 45 prosent utslippsreduksjon innen 2030). Det er ikke fastslått samme beregninger og mål for kvotepliktig sektor i Klimaplanen. Det vil i stor grad være avhengig av utviklingen i EUs kvotesystem.

I følge regjeringen skal likevel ikke det totale avgiftsnivået øke. Det betyr at regjeringen vil innføre en reduksjon av andre avgifter, rettet mot de som blir truffet av klimagassavgiftene. Dette kalles et grønt skatteskift. Regjeringen vil altså at miljøavgiftene skal øke, men at det totale avgiftsnivået skal forbli det samme. Derfor reduserte regjeringen veibruksavgiften i 2020 og 2021. Regjeringen mener at veibruksavgiften primært er til for å dekke samfunnsmessige kostnader som støy, ulykker og veislitasje, mens CO₂-utslipp primært skal

² Innsatsfordelingsforordningen fastsetter de ikke-kvotepliktige utslippsmålene i de enkelte EU/EØS-landene innen 2030. Målene er i spennet fra 0 til 40 prosent. Hvor mye et land skal kutte baseres på BNP per innbygger. Land med høyest BNP skal kutte mest, men innen denne gruppen er også innsatsen omfordelt basert på potensial for kostnadseffektive utslippsreduksjoner; land med høye kostnader knyttet til reduksjon av utslipp har fått nedjustert målet noe - og motsatt.

dekkes av CO₂-avgiften³. I klimaplanen skriver regjeringen likevel at en reduksjon av veibruksavgiften vil motvirke effekten av å øke CO₂-avgiften, men at ”regjeringa vil føre ein klimapolitikk som i minst mogleg grad gir negative økonomiske konsekvensar for folk flest” (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 48).

Både avgifter og utslippskvoter er markedsbaserte virkemidler som skal stimulere til utviklingen av grønnere alternativer til fossilt brensel. Offentlig støtte til innovasjon, forskning og utvikling presenteres derfor som et viktig supplement til CO₂-avgiften og utslippskvoter. Regjeringen skriver i Klimaplanen at “det var forskarar som oppdaga at klimaet var i endring. Det var forskarar som dokumenterte samanhengen mellom menneskeleg aktivitet og auka temperatur. Gjennom utdanning, forskning og innovasjon kjem òg løysingane for framtida til å bli utvikla” (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 176). Regjeringens styrking av Enova er en stor del av dette. Enova er statens klimaforetak som investerer i nye lavutslippsteknologier i næringslivet. En økning av CO₂-avgiften vil, ifølge regjeringen, insentivere næringslivet til å satse på forskning og utvikling av ny, grønn teknologi, som igjen vil kutte utslipp og øke den grønne konkurransekraften i Norge. Regjeringen skriver i klimaplanen at de vil ta i bruk virkemidler som bidrar til verdiskaping og omstilling i samfunnet. Dette utgangspunktet er tydelig i mange av tiltakene og virkemidlene i Klimaplanen. Videre i dette kapitlet presenteres de mest fremtredende tiltakene og virkemidlene innenfor de tre pilarene; ikke-kvotepliktige utslipp, skog og arealbruk og kvotepliktige utslipp. Til slutt presenteres en kort oversikt over siste del av Klimaplanen som handler om grønn omstilling av norsk næringsliv.

5.1 Ikke-kvotepliktige utslipp

Ikke-kvotepliktige utslipp er utslipp fra transport, jordbruk og andre kilder, som oppvarming av bygg, behandling av avfall, og utslipp fra industri (som ikke går inn under kvotepliktige utslipp). Klimaplanens mål er å kutte de ikke-kvotepliktige utslippene med 45 prosent innen 2030. Dette oppfyller også Norges forpliktelse overfor EU som er 40 prosent utslippskutt. Transport står for de største utslippene (14,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2019), mens jordbruk og andre kilder står for en mindre del (henholdsvis 4,4 millioner tonn og 5,8

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/veibruksavgift-pa-drivstoff/id2603482/>

millioner tonn i 2019). Innen ikke-kvotepliktig sektor finner vi både insentiver/markedsbaserte, juridiske og holdningsskapende virkemidler.

Klimagassavgift

Avgift på klimagasser er et sektorovergripende virkemiddel og, som nevnt over, det viktigste virkemidlet innen ikke-kvotepliktige sektorer. Det finnes i dag tre klimaavgifter på ikke-kvotepliktige utslipp; en CO₂-avgift på mineralske produkter (mineralolje, bensin, gass, naturgass og LPG), en avgift på klimagassene HFK og PFK og en avgift på ikke-kvotepliktige utslipp av naturgass fra petroleumsproduksjon. De utslippene som ikke er dekket av avgifter eller kvoter kommer hovedsakelig fra jordbruket (utslipp av metan og lystgass) og avfallsdeponi og avfallsforbrenning (utslipp av metan og CO₂). Regjeringen har vurdert og/eller foreslått å innføre avgifter også på disse utslippene. For eksempel innførte regjeringen en avgift på avfallsforbrenning i statsbudsjettet for 2021. Avgiften er på 149 kr per tonn CO₂ (25% av den generelle satsen), men er ment til å økes etter hvert.

Som nevnt over, er en økning av CO₂-avgiften det viktigste virkemidlet i klimaplanen. Et resultat av dette virkemidlet er at aktører som er avhengig av fossilt brensel vil få høyere avgifter, mens aktører som tilbyr alternativer til fossilt brensel kan få økt lønnsomhet. Som nevnt, vil regjeringen likevel ikke at det totale avgiftsnivået skal øke. Dette betyr at, i tillegg til CO₂-avgiften, kan virkemidler som bruksfordeler (f.eks. som for elbiler), offentlige innkjøp og støtteordninger være nødvendige for å redusere klimagassutslippene ytterligere. Mulige tiltak som følge av dette virkemidlet finner vi først og fremst innen transport, slik som overgang til elbil, gåing, sykkel og kollektivtransport. CO₂-avgiften vil, i følge Klimaplanen, også gjøre fangst og lagring av CO₂ mer attraktivt. Langskip-prosjektet er et satsingsprosjekt lansert av regjeringen i September 2020 som støtter gjennomføringen av CO₂-fangst og lagring⁴.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/landingssider/ny-side/ccs/id2863902/>

Regulering, krav og offentlige innkjøp

Regulering blir i Klimaplanen presentert som et viktig supplement til klimagassavgifter. I de tilfellene der det finnes modne teknologialternativer, avgifter ikke er like effektive eller det finnes atferdsbarrierer, er regulering et spesielt viktig virkemiddel. Fra 2022 vil regjeringen, for eksempel, innføre et omsetningskrav for biodrivstoff i anleggsdiesel og skipsfart.

Regjeringen vurderer videre å gjøre det mulig for kommuner å bruke vegtrafikkloven til å utvikle nullutslippssoner i byer. Klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp er også et viktig virkemiddel fordi staten og kommunene er viktige forbrukere i samfunnet. Regjeringen sier i klimaplanen at de vil prioritere bruken av offentlig innkjøp innen “transport, bygg og anlegg, sirkulær økonomi, mat og matsvinn, plast og miljøgifter” fordi dette virkemidlet vil ha størst effekt innen disse (Meld. St. 13 (2020–2021), 62). Regjeringen vil innføre krav om nullutslipp i offentlige innkjøp av biler, lette varebiler og, etter hvert, bybusser. I tillegg vil de stille krav om lav- eller nullutslipp for alle nye fergeanbud og hurtigbåtanbud. Offentlig støtte av kollektivtransport og ladeinfrastruktur for elbiler er også viktige virkemidler som kan utløse diverse tiltak for å redusere utslipp fra transportsektoren.

Teknologiutvikling og støtteordninger

Offentlig støtte av innovasjon og teknologiutvikling er et viktig supplerende virkemiddel til klimagassavgifter. Regjeringen skriver at “vi er avhengige av teknologiutviklinga for å nå måla våre. Utan offentlig stønad blir det investert for lite i slike aktiviteter” (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 57-58). Forskningsrådet (tidligfase forskning og innovasjon), Enova (senfase teknologiutvikling og markedsintroduksjon), Innovasjon Norge (vekst og eksport) og Siva (industrivekst) er deler av det norske virkemiddelapparatet. Disse fire organisasjonene samarbeider, for eksempel, om prosjektet Grønn plattform som jobber med lavutslippsløsninger i norsk næringsliv. Som nevnt satser også regjeringen på å styrke Enova som et virkemiddel. Dette gjør de gjennom en fire-års avtale med formål om å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene mot 2030, og jobber mot et lavutslippssamfunn i 2050.

Mat og jordbruk

Klimaplanen bygger på intensjonsavtalen mellom regjeringen og jordbrukssektoren fra 2019, med mål om å redusere utslipp og øke opptak av karbon i jordbruket. Målet som ble satt er 5 millioner CO₂-ekvivalenter i perioden 2021-2030. Det er derfor ingen nye tiltak og virkemidler presentert innen jordbrukssektoren, men det pekes på at endringer av produksjon med høyt klimaavtrykk i jordbruket må starte med endringer av forbruk for å unngå karbonlekkasje⁵. Regjeringen skriver at dersom forbruksvanene våre ikke endres først vil dette føre til økt import av varer og dermed bare øke utslippene i andre land. Når det kommer til bærekraftig og klimavennlig mat vil regjeringen jobbe med informasjon- og opplysningsarbeid knyttet til kostholdsrådene fra Helsedirektoratet og jobbe for reduksjon av matsvinn. Dette er ett av de få stedene myke virkemidler trekkes frem.

Biogass

Biogass, som dannes gjennom nedbrytning av biologisk materiale (som matavfall og avløpsslam), presenteres også som et virkemiddel for å kutte utslipp og er et mulig alternativ til fossilt brensel. Biogass kan brukes til å produsere strøm, varme og drivstoff. Regjeringen vil derfor øke produksjonen og bruk av biogass, og vurderer å innføre et omsetningskrav i skipsfart i 2022. Dette fordi elektrifisering av store skip er utfordrende, og biogass direkte kan erstatte naturgass (f.eks. LNG) som brukes i skipsfart.

Fleksible mekanismer

Fleksible mekanismer kan også brukes for å oppnå utslippsmålene. Det vil si at det er mulig å kjøpe utslippsenheter fra andre europeiske land gjennom EUs innsatsfordelingsforordning. Regjeringen skriver i klimaplanen at det kan være billigere (og mer effektivt) å støtte utslippsreduksjoner i andre land enn å gjennomføre utslippskutt i Norge. De vil bruke disse mekanismene om strengt nødvendig, men planlegger først og fremst å nå utslippsmålene med nasjonale kutt.

⁵ Karbonlekkasje oppstår når en strengere klimapolitikk i et land fører til økte utslipp i et annet land.

5.2 Skog og arealbruk

Denne kategorien omhandler menneskeskapte opptak og utslipp av klimagasser som blant annet påvirkes av hogst, endringer i arealbruk, avskoging, planting og naturlig gjengroing. Skog kan ta opp og lagre CO₂, men dette betyr også at nedbygging av skog- og jordbruksareal fører til både utslipp og en reduksjon av muligheter for opptak. I EU-avtalen har Norge forpliktet seg til netto null utslipp fra skog og arealbruk. Det vil si at det samlede utslippsnivået ikke skal være høyere enn opptaksnivået i perioden 2021-2030. Om opptaksnivået skulle bli høyere enn utslippene kan en del av dette overføres til å oppfylle kravene for de ikke-kvotepliktige utslippene. Om utslippsnivået overskrider opptaksnivået finnes det ulike mekanismer i EU-systemet som kan brukes for å oppfylle netto null-forpliktelsen. Med utgangspunkt i bokføringsreglene i EUs klimarammeverk ligger Norge an til å få et nettoutslipp på rundt 12 millioner tonn CO₂-ekvivalenter samlet i perioden 2021-2030⁶. Det er nedbygging av skog som fører til de største utslippene.

I følge regjeringen finnes det få tiltak og virkemidler innen skog og arealbruk som vil være effektive frem mot 2030 fordi dette er langvarige prosesser, men det er likevel viktig å sette i gang tiltak som kan gi en større effekt frem mot 2050 og 2100. Regjeringen vil styrke og vurdere nye tiltak og virkemidler som øker opptak av klimagasser (f.eks. ungsogpleie, krav til minstealder for hogst og tilrettelegge for skogplanting) og som reduserer utslipp (f.eks. verktøy til å ta vare på karbonrike arealer, arealplanlegging og redusere/hindre nedbygging av myr).

5.3 Kvotepliktige utslipp

Kvotepliktige utslipp er utslipp fra olje og gass, industri, luftfart og energiforsyning. Disse står for omtrent halvparten av de totale norske utslippene. Det er olje og gass (51 prosent) og industri (42 prosent) som slipper ut mest, mens innenriks luftfart (4 prosent) og energiforsyning (3) står for en forholdsvis liten del av de kvotepliktige utslippene. Alle disse utslippene er en del av EUs kvotehandelssystem (EU ETS) hvor det settes et tak på de totale årlige utslippene og selskaper kan kjøpe og selge kvoter etter behov. EU har som mål å

⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimatiltak/skog-og-arealbruk/>

reducere den totale kvotemengden med 43 prosent innen 2030 fra 2005-nivået. Det finnes altså ingen nasjonale utslippsmål for de kvotepliktige utslippene som det gjør for de ikke-kvotepliktige utslippene. Regjeringen skriver at “for å vise heilskapen i klimapolitikken til regjeringa inkluderer meldinga ein omtale av korleis dei kvotepliktige utsleppa kan reduserast, og verkemiddel for å oppnå dette” (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 12) Regjeringen har derfor inkludert noen få tiltak og virkemidler innen kvotepliktig sektor for å kunne presentere en mer helhetlig klimaplan.

Klimagassavgift

Dette virkemidlet står sentralt også innen kvotepliktig sektor. Det finnes i dag en CO₂-avgift på olje- og gassvirksomhet, innenriks luftfart og bruk av naturgass i industrien. Som nevnt er en økning av CO₂-avgiften klimaplanens viktigste virkemiddel. Regjeringen vil øke denne avgiften slik at den samlede prisen (altså kvotepris + avgiftspris) for kvotepliktige utslipp blir 2000 kr per tonn CO₂ i 2030, med mindre kvoteprisen blir høyere enn 2000 kr. Dette betyr at den europeiske kvoteprisen i stor grad vil bestemme hvor mye den nasjonale CO₂-avgiften for kvotepliktige utslipp skal økes. Regjeringen ønsker å opprettholde lønnsomheten i norsk olje- og gassproduksjon og industri og mener at karbonprisen burde økes, men ikke må overstige 2000 kr per tonn i perioden 2021-2030.

Det er bare innenriks luftfart og olje- og gassnæringen som blir omfattet av denne CO₂-avgiften, mens norsk fastlandsindustri kun skal forholde seg til den europeiske kvoteprisen. Dette for å unngå karbonlekkasje. Industrier som er kraftkrevende og spesielt utsatt for karbonlekkasje kan i tillegg motta CO₂-kompensasjon. Dette er et virkemiddel knyttet direkte til CO₂-avgiften. CO₂-kompensasjonsordningen skal hindre at industri flytter til land med en mindre streng klimapolitikk og at klimagassutslippene dermed øker. Virksomheter med særlig høyt elektrisitetsforbruk kan søke om kompensasjon for å få dekket en del av kvotekostnadene⁷.

⁷ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/co2-kompensasjon/>

Andre tiltak og virkemidler i kvotepliktig sektor

Regjeringen skriver at deres “klimapolitikk skal gjøre det lønsamt å utvikle og ta i bruk teknologiar og løysingar som reduserer klimagassutsleppa” i kvotepliktig sektor (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 163). Kraft fra land til norsk sokkel presenteres som det tiltaket som vil ha størst potensial for reduksjon av utslipp innen olje- og gassvirksomheten. Norske myndigheter støtter forsknings- og utviklingsprosjekter som jobber for utslippsreduksjon og energieffektivisering. Energieffektivisering (f.eks. gjennom oppgradering av gamle turbiner) har, ifølge regjeringen, nest størst potensial for reduksjon av utslipp. En annen løsning som presenteres er kraftforsyning fra havvindparker knyttet til oljefeltene. Innen kvotepliktig industri (spesielt prosessindustrien) står elektrifisering, sirkulære løsninger og bruk av bioressurser sentralt. Støtte til forskning og utvikling av fangst og lagring av CO₂ og ulike lavutslippsløsninger er viktige virkemidler også her. Innen luftfart vil regjeringen støtte utviklingen av lav- og nullutslippsfly.

6 Aktører i debatten

Mulighetene for å innføre klimatiltak begrenses ikke utelukkende av økonomiske faktorer, men også av hvordan tiltakene innføres og om politikken oppfattes som legitim (rettferdig eller riktig) i befolkningen (Burke & Stephens, 2017). Det er derfor interessant å studere hvilke aktører som er inkludert i prosessen rundt innføring av klimatiltak, og hvordan ulike aktører responderer på de klimatiltakene som er presentert i klimameldingen. Med dette som bakgrunn vil dette kapitlet gi en oversikt over hvilke aktører som har fått ta del i debatten etter at «Klimaplan for 2021-2030» ble presentert 8.januar i år (2021).

6.1 Gruppering av aktører

Til høringen av Klimaplanen kom det høringsinnspill fra 89 aktører i Norge. For å få en bedre oversikt over hvem disse aktørene er har vi valgt å dele de inn i 5 grupper; ideelle organisasjoner, interesseorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, regionale aktører, og næringslivsaktører.

6.1.1 Ideelle organisasjoner

I gruppen med ideelle organisasjoner finner vi totalt 13 høringsinnspill. I denne gruppen finner vi organisasjoner som alle jobber med solidaritetsspørsmål. De skiller seg fra interesseorganisasjonene ved at ingen av disse organisasjonene jobber for profitt. Vi kan dele disse aktørene inn i to undergrupper basert på hvilke formål de primært jobber for: klima- og miljøspørsmål og humanitære spørsmål. Tabell 1 gir en fullstendig oversikt over disse organisasjonene.

Tabell 1 Oversikt over ideelle organisasjoner

Klima- og miljø	Humanitært arbeid
Framtiden i våre hender	KFUK-KFUM
Greenpeace	Norges Røde Kors
Forum for utvikling og miljø	Norsk Folkehjelp
Natur og ungdom	Kirkens Nødhjelp
Naturvernforbundet	UNICEF
Spire	SLUG
WWF	NOAH

6.1.2 Interesseorganisasjoner

Interesseorganisasjoner er organisasjoner som jobber for medlemmenes interesser. Denne gruppen med aktører er heterogen, og vi har derfor valgt å sortere organisasjonene inn i undergrupper basert på hvilken sektor av interesser de jobber for. Vi har derfor følgende undergrupper i denne gruppen: landbruk og skog, samferdsel, klima- og miljø, bygg, næringsliv, og forskning.

Tabell 2 Oversikt over interesseorganisasjoner

Landbruk og skog	Samferdsel	Klima- og miljø	Bygg og eiendom	Forskning	Næringsliv	Folk/forbruker
-------------------------	-------------------	------------------------	------------------------	------------------	-------------------	-----------------------

Norsk landsbruksrådgivning	AMCAR	Bellona	Boligprodusentenes Forening	NIBIO	Norsk Varmepumpeforening	Forbruket
Norges Bygdekvinneforbund	Norsk elbilforening	Miljømerking Norge	NBBL	Mære landbruksskole	Norsk Vann	
Norges Bondelag	NAF	Økologisk Norge	Byggevarerindustriens Forening			
Norges Bygdeungdomslag	Maritimt forum		Norsk Eiendom			
Landbrukets klimaselskap SA						
Norges skogeierforbund						
NORSKOG						

6.1.3 Næringslivaktører

Til forskjell fra interesseorganisasjonene er dette en gruppe aktører som kun representerer næringslivet. Norsk næringsliv spiller en sentral rolle i en grønn omstilling, og det er derfor viktig å se hvem i norsk næringsliv som har fått plass i debatten rundt den nye klimaplanen. Denne gruppen er også svært heterogen som vi har valgt å kategorisere aktørene i følgende undergrupper: Landbruk/skog, Fiske/hav, Energi og bedrifter.

Landbruk/Skog	Fiske/hav	Energi	Bedrifter
----------------------	------------------	---------------	------------------

BIOSIRK NORGE AS	Sjømatklyngen Senja	BKK AS	SAS
Felleskjøpet Agri Sa	Norske Havner	Fortum	Norwegian
Treindustrien	Sjømat Norge	Statkraft	N2 Applied
KLF		Forum for miljøteknologi	
Animalia		Solenergiklyngen	
		Drivkraft Norge	
		Norsk Hydrogenforum	
		Norsk Biokullnettverk	
		Norsk Fjernvarme	

6.1.4 Arbeidsgiverorganisasjoner/fagforeninger

Som med gruppen med interesseorganisasjoner er også gruppen arbeidsgiverorganisasjoner relativt heterogen. Det er svært ulike sektorer som er representert i denne gruppen, og vi har derfor også med denne valgt å dele inn i følgende undergrupper: industri/teknologi, samferdsel, næringsliv/økonomi, service og fiske.

Industri/teknologi	Samferdsel	Næringsliv/økonomi	Service	Paraplyorganisasjoner
Norsk Industri	Kystrederiene	VKE – Foreningen for ventilasjon, kulde og energi	NHO Mat og drikke	LO

Norsk olje og gass	NHO Transport	Finans Norge	Virke Serviceh andel	Fellesforbundet
MEF – Maskinentrep enørenes landsforbund	NHO Luftfart	Norges Fiskarlag		Fagforbundet
Industri Energi	Norges Lastebileier-forbund	Norges Rederiforbund		KS
TEKNA		Nelfo		NHO
NITO		Econa		Akademikerne

6.1.5 Regionale aktører

Mange klimatiltak skal gjennomføres på regionale og lokale nivået. Det finnes imidlertid ulike interesser i de ulike regionene i Norge, og tiltak som passer for en region gjør ikke nødvendigvis det for en annen. Det er derfor en essensiell del av diskusjonen rundt rettferdighet er å få tydelig fram hvem av de ulike regionene i Norge som er inkludert i klimaplanen.

Regionale aktører		
Oslo kommune, byrådsavdeling for miljø og samferdsel	Viken fylkeskommune	Kraftfylka
Osloregionen	Lofotrådet	Nordland fylkeskommune

7 Analysen av debatten

Dette kapitlet er delt i to. Den første delen baserer seg på oversikten fra kapittel 6 og analyserer hvilke aktører som har deltatt og hvilke som er utelatt. Del to tar for seg høringsinnspillene aktørene har kommet med. De tre aspektene av rettferdighet brukes som teoretisk rammeverk gjennom hele kapitlet.

7.1 Aktørene

Før vi går inn på hvem aktørene er og ikke er, ønsker vi å stoppe litt opp ved høringsinnspill som påvirkningsverktøy. Vi argumenterer for at denne politiske påvirkningskanalen ikke nødvendigvis er den mest sosialt inkluderende plattformen.

7.1.1 Høringsinnspill som påvirkningsverktøy

Høringer på Stortinget skal fungere som en påvirkningskanal for organisasjoner som ønsker å påvirke politiske beslutninger, og alle *relevante* aktører som *søker* blir som regel invitert til å delta (Stortinget, 2018). For det første blir det veldig tydelig at dette ikke er et lavterskeltilbud. Det krever både kunnskap om det norske politiske system, hvor en kan finne informasjon om høringer, og hvordan man utformer et høringsinnspill for å i det hele tatt ha mulighet til å søke. Med andre ord krever det mye ressurser for å i det hele tatt ha mulighet til å søke om å få delta. Dette er ikke et spesielt godt utgangspunkt for å sikre rettferdighet i klimapolitikken.

Videre kan en stille spørsmålsteget om hvem som anses som relevante aktører i fagkomiteen sine øyne. I klimasaken er det nærliggende å argumentere for at *alle* aktører og grupper i samfunnet er relevante, og at alle grupper derfor bør være representert. Det en imidlertid ser ut ifra oversikten over aktører er at det er mange grupper og aktører som mangler. Det blir for enkelt å si at dette kun er fordi disse gruppene ikke har vært interessert i å gi innspill eller at de føler at klimasaken ikke angår dem. Det er mer sannsynlig at høringsinnspill som påvirkningsverktøy ikke er spesielt tilgjengelig for enkelte grupper. Følgelig er det et verktøy som ikke nødvendigvis åpner opp for rettferdighet, men som tvert imot kan argumenteres for å hindre det.

Stortinget skriver også på sine hjemmesider at de organisasjonene som søker også bør være landsomfattende (Stortinget, 2018). I et langstrakt land som Norge kan dette sies å være enda et hinder for rettferdighet. Først og fremst så ekskluderer det delttagelse fra enkeltkommuner. Som vi ser har Kommunesektorens organisasjon (KS) hatt mulighet til å gi innspill, men gitt hvor heterogene kommune-Norge er vil ikke de ha mulighet til å fremme interesser til enkeltkommuner. Videre vil ikke nødvendigvis interesse til barn og unge i Oslo være de samme som til de i Nordland. Det kan også være problematisk at de aktørene som kan gi høringsinnspill må være organisasjoner. På Stortingets nettsider (Stortinget, 2018) er det kun organisasjoner som nevnes når det er snakk om hvem som kan levere høringsinnspill. Dette ekskluderer alle grupper eller aktører som ikke er samlet i en organisasjon fra å delta.

En kan også argumentere for at det er problematisk at en ikke kan levere anonyme høringsinnspill. Det er ingen tvil om at politikk kan virke ekskluderende for mange nettopp fordi det kan føles som om det kun er for «eliten». For mange er det nok utenkelig å levere et høringsinnspill fordi en føler at en både må være godt utdannet og ha stor sosial kapital for i det hele tatt kunne være en del av denne eliten. Av den grunn er det nok mange som ikke opplever seg selv som legitime aktører i en politisk debatt. Det er derfor nærliggende å argumentere at selv om høringer i teorien er åpen for ganske mange, så har ikke alle en reell mulighet til å delta i dem.

Basert på diskusjonen over argumenterer vi for at høringsinnspill er et relativt utilgjengelig påvirkningsverktøy som kan virke som et hinder for rettferdighet. Dette går sterkt ut over den prosedurale rettferdigheten og anerkjennelsesrettferdighet. Høringer vanskeliggjør at alle relevante aktører har mulighet til delta og bli representert i prosessen i utarbeidelsen av en klimaplan. Det er behov for en påvirkningskanal hvor terskelen er lavere for å delta. Dette blir også svært tydelig når vi nå skal se på hvem aktørene som er har deltatt i debatten er, og ikke er.

7.1.2 Hvem har deltatt, og hvem er utelatt?

I oversikten over aktører blir det tydelig at næringslivet som gruppe er sterkt representert. Interesseorganisasjonene, bransjeorganisasjonene og fagforeningene som har deltatt representerer et flertall av aktørene norsk næringsliv. Norsk næringsliv er naturligvis ingen

homogen gruppe, men som gruppe har de imidlertid noen av de samme interessene: blant annet at det i Norge må legges til rette for at norske bedrifter får gode konkurransevilkår mot utenlandske bedrifter. Videre tilhører som de oftest vekst-siden i vekst-vern konflikten. De fleste aktører innenfor næringslivet er for at en skal innføre klimatiltak og få ned utslipp, så lenge det ikke går utover mulighet for vekst og videre økonomisk utvikling. Dette betyr imidlertid at overordnet så står vekst-siden veldig sterkt blant de som har gitt høringsinnspill. Vern-siden i klimadebatten er derimot svært dårlig representert. De eneste aktørene som virkelig kan sies å representere denne siden er enkelte av de ideelle organisasjonene (Framtiden i våre hender, Spire, Forum for utvikling og miljø, Natur og Ungdom). Fra et klimaperspektiv er det jo nærliggende å argumentere for at dette er svært problematisk. Og fra et rettferdighetsperspektiv kan en argumentere for at anerkjennelsesrettferdighet og den prosedurale rettferdigheten er svært dårlig ivaretatt.

Det er imidlertid flere aktører som enten er svært dårlig representert eller ikke representert i det hele tatt. Bare for å nevne noen store sektorer så er hverken akademia og utdanningssektoren, helsesektoren, kultursektoren eller dagligvarekjeder representert. Dette er store sektorer som en er helt avhengig av å ha med på laget når en skal utvikle suksessfull klimapolitikk. Videre er det flere grupper i samfunnet som også er dårlig representert eller ikke representert i det hele tatt. Dette er blant annet urbefolkning, barn og unge, personer med funksjonshemminger og lavinntektsgrupper. Videre er det en stor mangel på regionale, og da spesielt lokale aktører, som kommuner og andre lokale aktører i form av bedrifter. Det er nødvendigvis ikke så rart med tanke på at høringsinnspill i hovedsak er forbeholdt landsomfattende organisasjoner. Dette er imidlertid svært problematisk med tanke på de svært ulike interessene som finnes i de ulike delene av landet. Det faktum at det er få regionale og lokale aktører som blir hørt, og spesielt lokale aktører fra periferien eller distriktene kan også fungere som bensin på bålet for en kjent konfliktlinje i norsk politikk: sentrum-periferi. Det er en kjent sak i norsk politikk at periferien ofte føler seg oversett i forhold til maktsentra i byene. Slike folkelige bevegelser kan ende opp med å vanskeliggjøre innføring av viktige klimatiltak slik vi har sett med bompengesoppgjøret og mostand mot vindmøller (Dombu, 2020; Aasen & Leiren, D., 2020). Følgelig er en suksessfull klimapolitikk helt avhengig av at folk opplever tiltakene som rettferdige.

Ut ifra hvilke aktører som har levert høringsinnspill og hvilke aktører som ikke har deltatt eller er representert er det tydelig at høringsinnspill slik det er utformet i dag ikke er et

adekvat verktøy for å oppnå rettferdighet. Hva dette resultatet viser er at arbeidet med klimaplanen har store mangler både når det kommer til den prosedurale rettferdigheten og anerkjennelsesrettferdigheten. Videre i analysen vil vi nå ta for oss de argumentene som aktørene er kommet med i sine høringsinnspill for å kunne diskutere nærmere hvorvidt Klimaplanen er et sosialt inkluderende prosjekt.

7.2 Argumentene

Under analysen ble alle 89 høringsinnspillene lest. I denne delen trekkes imidlertid bare sitater fra enkelte av høringsinnspillene fram. Høringsinnspillene i sin helhet finnes på Stortingets hjemmesider under høringen av Klimaplanen.⁸

7.2.1 Mangel på ambisjoner og helhet

De fleste høringsinnspillene peker på at Klimaplanen har flere mangler. Det som imidlertid er gjennomgående, og som følgelig kan trekkes frem som et overordnet tema er at Klimaplanen er for lite ambisiøs og at den mangler et helhetlig perspektiv. Denne tematikken fungerer som en av de mest oppsummerende punktene fra høringsinnspillene: Klimaplanen er mangelfull.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i Oslo kommune skriver: «Ut over dette er meldingen etter vårt syn ikke ambisiøs nok og tar ikke inn over seg at storbyene kan skape tidlige og omfattende utslippskutt og betydelige bidrag til å oppnå Norges klimamål».⁹ Flere aktører sier seg enig i at ambisjonsnivået til Klimaplanen må heves. Fagforbundet skriver at de «[...] støtter meldingens intensjoner, men mener ambisjonene er for små sett i lys av Parisavtalens 4.3».¹⁰ Når det snakkes om at ambisjonsnivået må heves trekkes det oftest linjer til at målet for utslippskutt må heves, men ambisjoner kan imidlertid også knyttes opp mot mer enn utslippskutt. Greenpeace skriver: «Vårt hovedinnspill er at ambisjonsnivået i klimaplanen er for lavt, både når det gjelder det prosentvise målet, og hvilke sektorer som berøres».¹¹ Her

⁸ Alle høringsinnspillene finnes her: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004236>

⁹ Oslos kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14886&h=10004236>.

¹⁰ Fagforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-paStortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14985&h=10004236>.

¹¹ Greenpeace: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14983&h=10004236>.

trekker Greenpeace inn noe essensielt: klimapolitikk handler om mer enn målet for kutt i utslipp, det handler også om hvem som har ansvaret for disse kuttene. Hvordan byrder og ansvar skal fordeles mellom sektorer er et spørsmål som knytter seg opp mot den fordelingsmessige rettferdigheten.

Argumentene som kommer frem i flere av høringsinnspill hentyder at Klimaplanen ikke lykkes med å realisere den fordelingsmessige rettferdigheten. Greenpeace peker i sitt høringsinnspill på at «[...] det er svært problematisk at klimaplanen ikke tar for seg oljeindustrien [...]».¹² Argumentet om at oljeindustrien ikke er tilstrekkelig inkludert i Klimaplanen stiller også KFUK-KFUM, Spire, Forum for utvikling og miljø (ForUM), og Naturvernforbundet seg bak.¹³ Oljeindustrien står for en stor del av Norges klimagassutslipp, og flere aktører argumenter derfor at denne industrien i større grad må ta en del av byrden for å få ned utslippene. Det er imidlertid ikke bare oljeindustrien som trekkes frem som en sektor som i større grad må inkluderes når byrder og ansvar skal fordeles. Fastlandsindustrien, transportsektoren, jordbruk, og skog- og arealbruk trekkes også fram som sektorer hvor Klimaplanen må bli mer ambisiøs.¹⁴

Et annet aspekt som Greenpeace peker på er at oljeindustrien må inkluderes for å få til en rettferdig omstilling for oljearbeiderne: «Det er uholdbart [at norske oljeinvesteringer øker og utslippene holder seg konstante], både av hensyn til oljeindustriens negative klimapåvirkning, og jobbsikkerheten til arbeiderne tilknyttet oljeindustrien».¹⁵ For å sikre en rettferdig omstilling, må en ta inn over seg de ulike rettferdighetsaspektene. Når Klimaplanen ikke inkluderer oljeindustrien ekskluderer den samtidig alle de menneskene som jobber i en næring som sannsynligvis vil trenge å omstille seg radikalt i løpet av de neste tiårene. Oljearbeiderne vil være en svært utsatt gruppe på veien mot en grønn omstilling av samfunnet hvis de ikke inkluderes som relevant part i klimapolitikken. Det er nærliggende å argumentere for at dette går på bekostning av den prosedurale rettferdigheten, som sier at alle

¹² Greenpeace

¹³ KFUK-KFUM Global: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14926&h=10004236>, Spire: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14965&h=10004236>, ForUM: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14929&h=10004236>, Naturvernforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14994&h=10004236>.

¹⁴ Forum for miljøteknologi: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14947&h=10004236>, Viken Fylkeskommune: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14992&h=10004236>.

¹⁵ Greenpeace: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14983&h=10004236>.

relevante partere skal ha mulighet til å delta og at deres synspunkt skal tas seriøst i en beslutningsprosess (McCauley et al., 2013). Det vil være vanskelig å inkludere denne gruppen hvis Klimaplanen ikke inkluderer oljeindustrien tilstrekkelig. Dette sitatet fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) sitt høringsinnspill oppsummerer mangelen på denne formen for rettferdighet i Klimaplanen:

«I Paris-avtalen har rettferdig omstilling ein sentral plass, og dette omgrepet er utelukkande knytt til viktigheita av å involvere arbeidslivet, anstendig arbeid og skaping av trygge og gode arbeidsplassar. Rettferdig omstilling betyr at arbeidslivets partar er med i planlegginga, utforminga og gjennomføringa av omstillinga, slik at arbeidstakarar vert ivaretatt».¹⁶

I dette høringsinnspillet er LO inne på viktigheten av å inkludere alle relevante parter i arbeidet med en klimaplan. Altså viktigheten av en helhetlig klimapolitikk. Konsekvensene av å ikke lage en helhetlig Klimaplan vil kunne være at en heller ikke oppnår klimamålene slik som KFUK-KFUM Global argumenterer for i sitt høringsinnspill:

«Klimaplanen fremstår som en idéskisse, heller enn en handlingsplan. Det vises til ulike uavhengige initiativ til gode måter å kutte klimagassutslipp på, men Regjeringen er nødt til å integrere disse i en helhetlig klimapolitikk som trengs for å kunne oppnå våre klimamål. Mye blir opp til forbruker i en verden der vi trenger systemendring».¹⁷

En helhetlig klimapolitikk omhandler både miljømessige, økonomiske og sosiale aspekter, og i sitatet over peker KFUK-KFUM nettopp på at det er denne helheten Klimaplanen mangler. Som de fleste andre aktører, peker også KFUK-KFUM på at det er flere tiltak som i seg selv er gode initiativ for å få ned utslipp. Problemet er at svaret på klimakrisen ikke ligger i disse enkeltstående tiltak som kun kutter i utslipp, når de til sammen ikke utgjør en helhet som både kutter i utslipp, samtidig som de legger til rette for en grønn økonomi, og en rettferdig omstilling for alle involverte. En helhetlig klimapolitikk er nødvendig, ikke bare for å forhindre at klimapolitikken fører til økte forskjeller, men også fordi muligheten for å innføre klimatiltak begrenses av mer enn økonomiske faktorer (Westskog, Selvig, Aall, Amundsen & Jensen, 2018). Hvordan tiltak innføres og hvorvidt klimapolitikken oppfattes som rettferdig i befolkningen, både næringsliv og sivilsamfunn, vil påvirke om klimatiltakene faktisk kan innføres (Burke & Stephens, 2017).

¹⁶ LO: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14993&h=10004236>.

¹⁷ KFUK-KFUM Global: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14926&h=10004236>.

Som diskutert tidligere er den grønne omstillingen som blir lagt fram i Klimaplanen i all hovedsak bygget på to premisser: grønn vekst og teknologioptimisme. Det er imidlertid flere aktører som argumenterer for disse premissene ikke av seg selv kan garantere en rettferdig omstilling. Spire skriver: «Økonomisk vekst (kutt i utslipp, ikke i utvikling) sier ingenting om fordeling av ressursene, og derfor lite om menneskers levevilkår». ¹⁸ Dette tydeliggjør også mangelen på helhet. Faren ved å sette økonomisk vekst som et av de viktigste prinsippene for klimapolitikken er at det kan undergrave prinsipper om rettferdighet.

En kan argumentere på lignende vis om teknologioptimismen Klimaplanen tydelig lener seg på. På samme måte som prinsippet om grønn vekst tar ikke nødvendigvis teknologioptimisme heller inn over seg de sosiale konsekvensene av teknologiutvikling. Både Sjømatklyngen Senja, Norges Fiskarlag, Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) og Norges Lastebileier-forbund peker på at en del av den teknologien som Klimaplanen setter sin lit til antakeligvis ikke vil være på markedet eller klar til bruk innen den gitte tidsplanen. ¹⁹ Det er i planen ikke tatt høyde for at utviklingen i teknologi er usikker. MEF skriver:

«Vi kjenner foreløpig ikke til noen realistisk plan for leveranser i stort volum. Den tilgjengelige teknologien for nullutslippsmaskiner tilgjengelig for anleggsbransjen er derfor høyst usikker. Utrangeringstakten på gravemaskiner er 7-8 år, og følgelig er det ingen realistisk plan for at 70 pst. av maskinparken skal kunne være nullutslipp i 2030 slik MEF ser markedssituasjonen». ²⁰

Norges Lastebileier-forbund er svært enig i det MEF skriver, og peker også på et viktig poeng om at Klimaplanen bare går ut ifra at teknologien er innenfor rekkevidde, og at det kun handler om investeringsvilje fra næringen sin side:

«Likevel opplever vi i stor grad at kun to teknologier blir løftet fram som løsningen på å oppnå store utslippskutt: Batteri- og hydrogenelektriske lastebiler. Det virker å være en oppfatning at disse teknologiene allerede er tilgjengelige for tungtransporten, og at det kun handler om investeringsvilje. Dette er ikke tilfellet. Riktignok kan enkelte lokale transporter løses med bruk av batterielektriske lastebiler i dag, men denne teknologien er fremdeles utilgjengelig for de aller fleste segmenter i vår næring». ²¹

¹⁸ Spire: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14965&h=10004236>.

¹⁹ Sjømatklyngen Senja: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14989&h=10004236>, Norges Fiskarlag: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14877&h=10004236>, MEF: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14892&h=10004236>., Norges Lastebileier-forbund: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14924&h=10004236>.

²⁰ MEF

²¹ Norges Lastebileier-forbund

Videre påpeker de at:

«Det er vanskelig å spå hvor fort teknologiutviklingen innen tungbil går. Men lite tyder på at vi innen overskuelig framtid vil få nullutslippslastebiler som kan brukes i langtransport eller som er like effektive som konvensjonelle lastebiler i f.eks. bygg og anlegg og massetransport».²²

Dette er interessant poeng, nettopp fordi en ikke vet hvor raskt utviklingen av teknologi vil gå. Derfor er det svært usikkert å bygge suksess i klimatiltak på teknologioptimisme. Dette går også utover forutsigbarheten til klimapolitikken som diskuteres i neste avsnitt. Et siste viktig poeng når det kommer til teknologioptimisme, er at teknologiske løsninger også kan få negative konsekvenser for det globale sør. Dette knytter seg opp mot det ansvaret Norge har overfor resten av verden, som vil bli diskutert ytterligere i avsnitt 7.2.5.

For å oppsummere dette avsnittet virker det passende å vise til et argument presentert i høringsinnspillet fra LO:

«Regjeringa nemner "omstilling" og "grøn omstilling" fleire gonger, og til og med i ein eigen del, "Del 3 Grøn omstilling av Noreg". Men regjeringas definisjon av omstilling er einsidig knytt til finansiering, kostnader, forretningsmodellar og investeringar, - og nytte (og for så vidt kostnad) sosialt og samfunnsmessig er ikkje medrekna».²³

7.2.2 Behov for forutsigbarhet

Et annet viktig gjennomgående tema er behovet for forutsigbarhet. Aktører fra både næringsliv, bransjeorganisasjoner, interesseorganisasjoner og ideelle organisasjoner argumenterer at klimapolitikken må være forutsigbar for bedrifter og næringsliv, men også for den generelle befolkningen. Både Norwegian, Treindustrien, Framtiden i våre hender, Industri Energi, Fellesforbundet og Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo kommune peker på at industrien, næringslivet og kommune-Norge trenger forutsigbarhet i klimapolitikken.²⁴

²² Norges Lastebileier-forbund

²³ LO: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14993&h=10004236>.

²⁴ Norwegian: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14940&h=10004236>, Treindustrien: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14899&h=10004236>, Framtiden i våre hender: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14969&h=10004236>, Industri Energi: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14923&h=10004236>, Fellesforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14920&h=10004236>, Oslo

Det er nærliggende å argumentere for at forutsigbarhet er en viktig faktor for å få bedrifter og folk med på klimaavgifter og klimatiltak. Hvis de klimapolitiske tiltakene er med på å skape usikkerhet i industrien eller næringslivet kan dette fungere som en bremse for at bedrifter ønsker å investere i grønne løsninger. Forutsigbarhet er nært knyttet til tilgang på riktig og nok informasjon. Derfor kan en argumentere for at forutsigbarhet i klimapolitikken er en del av den prosedurale rettferdigheten. I dette aspektet er informasjonsutveksling viktig. Alle relevante parter må ha tilgang til informasjon som belyser alle elementene i saken (McCauley et al., 2013). Det som er pekt på av flere aktører i debatten er at Regjeringen må legge fram en klar plan for opptrappingen av CO₂-avgiften for nettopp å skape forutsigbarhet for næringslivet. Dette er ikke på plass i dag.

Når det kommer til den generelle befolkningen er det essensielt at informasjon kommer ut til hele befolkningen, slik at klimatiltak og eventuelle avgifter som påvirker privatøkonomi er godt informert om. Videre trengs forutsigbarhet i klimapolitikken for at forbrukere kan ta gode klimavalg som de er sikre på at de ikke taper på i fremtiden.

7.2.3 Konsekvenser for norsk næringsliv

Brorparten av høringsinnspillene til Klimaplanen kom fra aktører tilknyttet norsk næringsliv og industri. Følgelig var en gjennomgående tematikk i høringsinnspillene konsekvensen av tiltakene for norsk industri og næringsliv. Argumentene dreier seg spesielt rundt norsk næringslivs konkurransevilkår- og kraft, og da spesielt i møte med utenlandsk industri og næringsliv. Et av de viktigste punktene er at en må føre en klimapolitikk som også sørger for at industriutvikling og arbeidsplasser forblir i Norge, og ikke forsvinner til utlandet. Dette er påpekt av flere aktører, blant annet Nordland Fylkeskommune som skriver:

«Det er viktig at det grønne skiftet både har fokus på utslippsreducerende tiltak, men også på verdiskaping. Gjennom den norske elbilsatsningen har vi i stor grad bidratt til industriutvikling i USA og flere asiatiske land. Gjennom byggingen av eksempelvis elektriske ferger ser vi at flere oppdrag havner utenfor Norge. Vi ber om at komiteen sikrer at grønne skiftet sikrer ny industriutvikling i Norge».²⁵

kommune, Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14886&h=10004236>.

²⁵ Nordland fylkeskommune: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14961&h=10004236>.

Norsk Industri er også enig i dette, og påpeker at klimapolitikk også er industripolitikk:

«Klimapolitikk er industripolitikk. [...] En god klimapolitikk reduserer utslipp globalt, nasjonalt og lokalt samtidig som den tiltrekker investeringer i eksportrettet lavutslippsindustri til Norge».²⁶

Bransjeorganisasjonen Treindustrien stiller seg bak disse argumentene, og påpeker at klimatiltakene også må passe på at Norge beholder sine konkurransefortrinn: «Videre må tiltak velges på en slik måte at norske bedrifter ikke får konkurranseulempes mot utenlandske aktører, og slik at like konkurransevilkår er ivarettatt».²⁷

Som dette utvalget av sitater viser, ytrer flere av aktørene bekymring for at tiltakene i Klimaplanen kan føre til at norske bedrifter og næringsliv mister konkurransekraft overfor utenlandske aktører, og at dette kan føre til at ny industriutvikling forsvinner til utlandet. Dette betyr videre at mange norske arbeidsplasser kan forsvinne til utlandet, noe som vil gå utover alle de som jobber i de utsatte næringene. For å kunne realisere en klimavennlig og rettferdig omstilling er det nærliggende å argumentere for at et fokus på lokal stedsutvikling er formålstjenlig. Hvis en utvikler attraktive lokalsamfunn kan det i større grad åpne opp for kortreiste kretsløp og prosesser som involvere lokale aktører og kan skape mer klima- og miljøvennlige løsninger (Westskog, Selvig, Aall, Amundsen, Jensen, S., 2018). Dette har jo nettopp med prosedural rettferdighet og fordelingsmessig rettferdighet å gjøre. Prosedural rettferdighet fordi flere relevante aktører kan delta, noe som i seg selv kan bidra til større grad av rettferdighet, og fordelingsmessig rettferdighet i form av at alle deler av landet har en rolle og kan delta i en omstilling.

Dette er ikke problematikk som kun er relevant i møte med utenlandsk industri. Det er også noe som er svært relevant innad i norsk næringsliv og industri. En rettferdig klimaplan må også forsikre at de miljømessige byrdene og godene er rettferdig fordelt mellom de ulike sektorene. Greenpeace trekker i sitt høringsinnspill fram at dette ikke nødvendigvis er tilfellet i denne Klimaplanen: «Ingen plan for omstillingen av oljeindustrien» og regjeringen må: «Fjerne skattefordelene oljeindustrien har sammenlignet med andre næringer».²⁸ Som nevnt er det flere aktører som har pekt på at oljeindustrien bør tvinges til å ta mer ansvar i

²⁶ Norsk Industri: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14890&h=10004236>.

²⁷ Treindustrien: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14899&h=10004236>.

²⁸ Greenpeace: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14983&h=10004236>.

Klimaplanen. Det er paradoksalt at forurensere-betaler-prinsippet står så sterkt når det gjelder de fleste andre sektorer og forbruker, men at det må vike for oljeindustriens inntekter.

Det er ikke bare med tanke på oljeindustrien at fordelingen av goder og byrder kommer opp. Kystrederiene trekker også dette opp når det kommer til forholdet mellom sjøtransport og veitransport. De skriver:

«Klimaplanen legger opp til en firedobling av CO₂-avgiften på diesel. Det er svært beklagelig at forslaget ikke samtidig følges opp med etableringen av et CO₂-fond for maritime transport. Samtidig med økningen i CO₂-avgiften, har veibruksavgiften blitt redusert i de senere år, noe som svekker sjøtransportens konkurransevne i forhold til veitransport».²⁹

En av de tydeligste tiltakene i Klimaplanen er opptrappingen av CO₂-avgiften fra 590 til 2000 innen 2030 (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 22). Kommentarer til denne avgiften var også gjennomgående i høringsinnspillene, og de aller fleste aktørene kommenterte den. Selv om de aller fleste aktørene enten stiller seg positive til eller godtar en slik opptrapping, er det konsensus rundt ideen om at en slik økning må finne tilbake til bedrifter og industri i form av andre lettelser. Flere aktører argumenterer for et CO₂-fond. Dette gjelder både arbeidsgiverforeninger, interesse- og bransjeorganisasjoner i industrien, men også ideelle organisasjoner som Framtiden i Våre hender. Fellesforbundet skriver: «Med klimaplanens hovedsatsing på å øke CO₂-avgiften til 2000 kroner er det samtidig viktig at en økning av CO₂-avgiften skjer gradvis [...]». Videre skriver de at: «Inntekter fra økte avgifter brukes best til utviklingen som skal til for å nå klimamål og her vil særlig CO₂-fond treffe godt».³⁰ Dette sier også NHO, Framtiden i våre hender, Kystrederiene, Norges Rederiforbund, og Maritimt Forum seg enig i.³¹

En opptrapping av CO₂-avgiften er det tydeligste tiltaket i Klimaplanen, og også det tiltaket som er mest diskutert i høringsinnspillene. Det at mange aktører peker på at CO₂-avgiften må

²⁹ Kystrederiene: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14894&h=10004236>.

³⁰ Fellesforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14920&h=10004236>.

³¹ NHO: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14932&h=10004236>, Framtiden i våre hender: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14969&h=10004236>, Kystrederiene: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14894&h=10004236>, Norges Rederiforbund: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14974&h=10004236>, Maritimt Forum: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14962&h=10004236>.

settes i et fond, som deretter må øremerkes kompensasjon for aktører som blir uforholdsmessig hardt rammet av CO₂-avgift, knytter seg da også opp mot fordelingsmessig rettferdighet. Et CO₂-fond er imidlertid noe Klimaplanen ikke har foreslått. Det er nærliggende å spørre seg hvorvidt en opptrapping i CO₂-avgiften uten videre er rettferdig, og om den naturlig tar høyde for fordelingsmessige konsekvenser. Fagforbundet påpeker at:

«Fagforbundet er positive til en opptrapping av Co₂-avgiften til 2000kr i 2030, samtidig som vi vil understreke behovet for at det iverksettes tiltak som sikrer at ikke lavinntektsgrupper rammes uforholdsmessig hardt. Prinsippet om at forurensere betaler må ikke ende opp med at de som har råd kan forurense».³²

Dette er et viktig poeng. En opptrapping av CO₂-avgiften er bygget på prinsippet om at forurensere betaler. Slipper du ut CO₂, og følgelig bidrar til forurensning, skal du betale for det. Klarer du derimot å begrense dine CO₂-utslipp belønnes du med mindre avgifter. Ergo jo mer du slipper ut jo mer skal du betale. Ved første øyekast virker prinsippet om forurensere-betaler rettferdig. Det virker jo nesten opplagt at de som har størst ansvar for utslippene, også skal betale mest for dem, eller? Det er imidlertid slik med CO₂-avgiften og prinsippet om forurensere-betaler som flere andre klimatiltak: de er ikke nødvendigvis rettferdige i seg selv, men prinsipper om rettferdighet bør inkorporeres for at de skal være det. Det var flere aktører som i sitt høringsinnspill pekte på at CO₂-avgiften og prinsippet om forurensere-betaler ikke naturlig tar høyde for rettferdig omstilling.

Som Fagforbundet påpeker må man aktivt sikre at CO₂-avgiften ikke rammer lavinntektsgrupper uforholdsmessig hardt. Prinsippet om forurensere-betaler justerer ikke for en eventuell skjevfordeling, denne justeringen bør aktivt legges inn. Dette går også på legitimitet av tiltaket, og hvordan få folk med, som skal diskuteres til slutt. Videre bekrefter det mangelen på helheten i tiltakene, og det tydeliggjør samtidig at rettferdighet er et prinsipp som ikke er ivaretatt spesielt godt.

7.2.4 Fokus på kommuner og distriktene

I den første delen av kapittelet ble det diskutert at det var svært få regionale aktører, og da spesielt kommunale aktører som har gitt høringsinnspill. Det er imidlertid flere av aktørene som i sine høringsinnspill tok til orde for at kommunene må inkluderes bedre i klimapolitikken. Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo kommune, Osloregionen

³² Fagforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14985&h=10004236>.

interkommunalt politisk råd, Viken Fylkeskommune og Kommunesektorenes organisasjon (KS) argumenterte alle for at Klimasats må videreføres.^{33,34}

Det er flere av tiltakene i Klimaplanen som må gjennomføres lokalt i kommunene og rundt i distriktene i landet. At kommunene får ansvaret for gjennomføringen av deler av klimatiltakene betyr at de er en viktig aktør i klimapolitikken. Den statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning som ble fastsatt 28.09.2018 demonstrerer tydelig at Regjeringen anser kommunene som en svært sentral aktør i gjennomføring av klimatiltak.³⁵ Det er derfor paradoksal at kommune-Norge i så liten grad har hatt mulighet til å delta i debatten og i prosessen med Klimaplanen. Dette hentyder at prinsippet om prosedural rettferdighet ikke er rettmessig oppfylt, da det er tydelig at kommuner rundt om i landet ikke blir involvert i prosessen rundt utviklingen av klimapolitikken på en fullverdig måte.

Når det er det er snakk om kommune-Norge er det også et annet aspekt som blir svært relevant. I høringsinnspillene fra de regionale aktørene var et gjennomgående argument at klimapolitikken også må ta inn over seg regionale forskjeller og ulikheter i Norge. Nordland Fylkeskommune skriver i sitt høringsinnspill: «Samtidig må nasjonale tiltak sikre at byrden ikke fordeles skjevt ut ifra hvor i landet man bor».³⁶ Dette seg sterkt opp mot den fordelingsmessige rettferdigheten, men tanke på hvem som tar kostnader og gevinster av klimatiltakene. Som nevnt under diskusjon av CO₂-avgift, vil ikke klimatiltakene naturlig ta inn over seg de regionale forskjellene. Dette er noe som aktivt må inkluderes i Klimaplanen. Argumentene som kommer frem om denne tematikken tyder på at det er en frykt for at tiltakene i Klimaplanen ikke har inkludert de regionale forskjellene på en tilfredsstillende måte, og at det derfor er fare for at tiltakene kommer til å ramme skjevt ut ifra hvor i Norge en bor.

³³ Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo kommune: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14886&h=10004236>, Osloregionen interkommunalt politisk råd: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14963&h=10004236>, Viken Fylkeskommune: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14992&h=10004236>, KS: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14943&h=10004236>.

³⁴ Klimasats er en støtteordning for kommuner og fylker som ønsker å kutte utslipp. Les mer på Miljødirektoratets sider: <https://www.miljodirektoratet.no/klimasats>.

³⁵ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

³⁶ Nordland Fylkeskommune: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14961&h=10004236>.

Denne problematikken er kjent i norsk politikk, og kan knyttes den opp mot den mest sentrale konfliktlinjen i norsk politikk gjennom tidene: sentrum-periferi. I klimapolitikken kommer denne konfliktlinjen tydelig fram, og det er flere av de regionale aktørene som har pekt på at omstillingen som kommer må være tilpasset alle distriktene i landet, og ikke bare hovedstaden. Lofotrådet skriver: «[...] midlene til omstilling tilrettelegges slik at de faktisk treffer regioner som Lofoten».³⁷ De skriver også i sitt høringsinnspill at:

«det forutsetter at vi som bor i distriktene og representerer de små, også nyter godt av de offentlige stimuleringsordningene og FOU-midlene som skal bane veien for det grønne skiftet. Et enkelt eksempel er punktet i meldingen om «elbil skal være det naturlige valget» og «at alle i distriktene skal ha gode muligheter for lading», det er ikke tilfellet i Lofoten i dag».³⁸

Dette siste argumentet belyser viktigheten av rettferdighet som et sentralt aspekt i klimapolitikken. Klimatiltak som skal sikre at elbilen skal være et naturlig valg for alle som bor i Norge er ved første øyekast et godt klimatiltak. Det viser seg imidlertid at dette vanskelig å oppnå i deler av distriktene, da ladeinfrastrukturen ikke er fullstendig utbygd i distriktene. En kan derfor argumentere for at det er et relativt dårlig klimatiltak hvis det ikke også følges opp med en fullstendig utbygging av ladeinfrastrukturen i *hele* landet. Hvis et slikt tiltak ikke inkorporer aspektene av rettferdighet vil heller ikke klimatiltaket om at alle skal kjøre elbil bli oppfylt. Dette er et eksempel på et klimatiltak som vil kunne ramme skjevt hvis det ikke justeres for regionale forskjeller. Det demonstrer også at klimapolitikk som ikke tar inn over seg rettferdighet har stor sjanse for å mislykkes.

Det at tiltak ikke må ramme skjevt, er imidlertid ikke bare knyttet til geografi, men også til sosial rettferdighet. Her kan en trekke inn både utsatte sektorer i næringslivet og jordbruket, men også den generelle befolkning. Et viktig aspekt her er at klimatiltakene ikke øker ulikhetene i samfunnet. Viken Fylkeskommune påpeker nettopp dette i sitt høringsinnspill når de skriver at: «Viken fylkeskommune mener meldingen burde vært tydelig på at et klimavennlig Norge i 2030 ikke skal øke sosiale og økonomiske ulikheter i samfunnet».³⁹

³⁷ Lofotrådet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14961&h=10004236>.

³⁸ Lofotrådet

³⁹ Viken Fylkeskommune: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14992&h=10004236>.

Fram til nå har vi belyst tematikk innenfor landets grenser, men klimakrisen er en global krise, og kjenner følgelig ingen grenser. En rettferdig klimapolitikk må derfor også inkludere et globalt perspektiv.

7.2.5 Norges internasjonale rolle og ansvar

Flere av aktørene argumenter på ulikt vis for at Klimaplanen mangler et internasjonalt fokus. Bakgrunnen for denne argumentasjonen er ulik hos de forskjellige aktørene, men argumentene sentrerer i hovedsak rundt to aspekter: utenlandske utslipp, og den norske klimafinansieringen. Disse to aspektene kan oppsummeres i Norges internasjonale rolle og ansvar.

For det første er mangel på internasjonal kontekst problematisk fordi klimakrisen er en internasjonal krise. En må inkludere et globalt perspektiv for å kunne utvikle klimatiltak som både kutter utslippet hjemme og som samtidig ikke muliggjør eksportering av utslipp til utlandet. KFUK-KFUM skriver: «Planen for reduksjon i Norsk oljesektor mangler internasjonal kontekst. Reduksjon i produksjonen er vel så bra, men det neglisjerer faktumet at eksportert olje fører til utslipp i andre land når det forbrukes». ⁴⁰ Her er vi igjen inne på noe av det første vi diskuterte, at Klimaplanen mangler et helhetlig perspektiv. En kan ikke behandle norsk klimapolitikk i et vakuum, men en må utvikle helhetlig tiltak som tar inn over konsekvensen både for det lokale og det globale. Fagforbundet påpeker mangelen på helhet ytterligere: «Men meldingen diskutere i for liten grad både negative og positive virkninger av innenlandske tiltak på utenlandske utslipp, for eksempel kan biodrivstoff gi økte utenlandske utslipp, selv om de gi kutt her hjemme». ⁴¹ Videre peker Teknisk-naturvitenskapelig forening (TEKNA) på at det ikke er: «[...] god klimapolitikk å forskyve industriproduksjon ut av Norge og EU og over til andre land uten strenge klima- og miljøkrav». ⁴²

Klimakrisen er global, og derfor må også tiltakene for å løse den være globale. Ved å neglisjere eller ikke ta inn over seg den globale konteksten vil en samtidig neglisjere det ansvaret og den rollen som Norge spiller i internasjonale fora. Det globale perspektivet er en vel så viktig del av den sosiale inkluderingen. Dette knytter seg opp mot den nevnte

⁴⁰ KFUK-KFUM Global: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14926&h=10004236>.

⁴¹ Fagforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14985&h=10004236>.

⁴² TEKNA: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14996&h=10004236>.

konfliktlinjen lokal-global som har vært dominerende i norsk klimapolitikk siden 1990-tallet (Lahn, 2018). Her ser vi tydelig at dette er en konfliktlinje som fortsatt er svært relevant.

De tre rettferdighetsprinsippene peker på at alle relevante aktører må være inkludert for at en skal kunne kalle en klimapolitikk sosialt inkluderende. Da klimakrisen er en global krise, vil relevante aktører også innebære at en må ta inn over seg de effektene innenlands klimapolitikk har på det globale klimaregnskapet. Følgelig må Klimaplanen også inkludere det globale perspektivet for at den skal oppfylle kriteriene for å være sosialt inkluderende. Dette argumenterer flere av aktørene for at Klimaplanen i svært liten grad gjør. Kirkens Nødhjelp oppsummerer mangelen på internasjonalt fokus i dette sitatet:

«Flere enkelttiltak i denne klimameldingen er gode, presise og nødvendige. Derimot savner vi et internasjonalt fokus. Norges medansvar for å kutte utslipp er i en så stor størrelsesorden at det langt overgår det vi kan gjøre nasjonalt. I tillegg forplikter Parisavtalen oss til å støtte utviklingsland med klimafinansiering for at disse landene skal kutte sine utslipp, men ikke minst også for at de skal være i stand til å tilpasse sin befolkning et endret klima. Derfor kreves omfattende internasjonale tiltak fra rike land som Norge. Parisavtalen vil ikke nås uten».⁴³

Som Kirkens Nødhjelp her peker på er klimakrisen i en slik størrelsesorden at vi er nødt til å planlegge utenfor våre grenser. Løsningen på klimakrisen vil ikke oppstå i et vakuum i Norge, men det trengs samarbeid på tvers av landegrenser. Gjennom Paris-avtalen har vi allerede forpliktet oss til et slikt globalt samarbeid. Da er det litt paradoksalt at Klimaplanen i så liten grad tar inn over seg dette globale ansvaret. Forum for utvikling og miljø (ForUM) peker på denne mangelen av globalt ansvar:

«Klimaplanen ser bort fra at Norge må ta større ansvar for skadevirkningene fra eksport av norsk olje og gass, og at produksjonen står for omtrent 30% av utslippene i Norge. Det er umusikalsk av Norge å gjemme seg bak forurenser-betaler prinsippet, når salg av olje og gass har gitt oss store inntekter, og mulighet til å gjøre langt mer med omstilling og klimatiltak».⁴⁴

Her kommer ForUM inn på et viktig spørsmål innenfor den fordelingsmessige rettferdigheten: i den globale verdensorden - hvem har ansvar for å ta de klimamessige byrdene? Som ForUM her argumenterer for, så har Norge en stor del av dette ansvaret nettopp fordi vår utvikling og velstand har bidratt til den klimakrisen vi befinner oss i nå. Og

⁴³ Kirkens Nødhjelp: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14911&h=10004236>.

⁴⁴ ForUM: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14929&h=10004236>.

hvis Klimaplanen skal være tro mot seg selv, bør jo forurensere-betaler-prinsippet gjelde her også? Det som imidlertid er interessant er at forurensere-betaler-prinsippet kan brukes av Norge som et argument for at Norge ikke er et av de landene som nødvendigvis trenger å kutte mest. For det første er det mange land som slipper ut langt mer enn det Norge gjør, for eksempel Kina, USA, India osv. Derav kan det argumenteres for at det er disse landene som i hovedsak skal betale. På andre siden kan også argumentet brukes mot de land som nå er i starten av utviklingen, og da naturligvis har høye utslipp (altså der Norge var for bare noen tiår siden). Det er imidlertid dette ForUM peker på i sitt høringsinnspill: Norge kan ikke gjemme seg bak forurensere-betaler-prinsippet når vår utvikling og velstand har kostet verden så dyrt. Norge har et ansvar om å ta en del av de klimamessige byrdene, fordi vi har så lenge fått lov til å vokse på bekostningen av klimaet.

Norge har ansvar for å bidra i den globale kampen mot klimakrisen, men da må også Klimaplanen ta inn over seg den internasjonale konteksten. Det er behov for en plan også for det internasjonale klimaarbeidet. Det er behov for en slik plan for å forsikre seg om at det vi gjør i norsk klimapolitikk ikke fører til økt ulikhet, både her hjemme, men også i andre deler av verden. Norsk folkehjelp skriver i sitt høringsinnspill.

«Meldingen kunne stått enda sterkere om den inkluderte en plan for det norske internasjonale engasjementet på klima, og spesifikt for den norske klimafinansieringen. [...] Planen vil også kunne ta høyde å innrette finansieringen i en retning som ikke skaper økt ulikhet eller forverrer situasjonen for de mest utsatte og sårbare befolkningene i verden, men bidrar til rettferdig omstilling».⁴⁵

På samme måte som den nasjonale klimapolitikken ikke er iboende rettferdig, er heller ikke den globale klimapolitikken iboende rettferdig. Spire påpeker at flere av tiltakene kan ha negative konsekvenser for befolkningen i det globale sør:

«Det er også viktig å anerkjenne at utvinning av mineraler og produksjon av de tekniske løsningene ofte får negative konsekvenser for menneskerettigheter og miljø i det globale sør. I et klimarettferdighetsperspektiv er det dermed både usikkert og ikke rettferdig å basere utslippskutt på teknologi i så stor grad som denne klimaplanen gjør. [...] I et klimarettferdighetsperspektiv gir ikke denne klimaplanen tilstrekkelige og rettferdige utslippskutt. Flere av løsningene som presenteres, som elbilsatsingen og biodrivstoff, har store konsekvenser for det globale sør».⁴⁶

⁴⁵ Norsk Folkehjelp: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14998&h=10004236>.

⁴⁶ Spire: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14965&h=10004236>.

Som SLUG (Nettverk for rettferdig skattepolitikk) skriver: «Klimafinansiering kan ikke behandles i et vakuum».⁴⁷ Det vil være behov for å inkorporere den internasjonale konteksten på en slik måte at den klimapolitikken vi driver på hjemmebane ikke går utover sårbare befolkninger i andre deler av verden. Dette vil imidlertid ikke være mulig å sikre uten å inkludere det globale perspektivet.

7.2.6 Folk må med

Et siste tema som er gjennomgående i debatten, og som også er et viktig aspekt for hvor legitim Klimaplanen oppfattes, er hvordan den generelle befolkning, næringsliv og bedrifter skal med i klimapolitikken. Dette er et spørsmål som har dukket opp fra aktører innenfor alle de ulike aktørgruppene, og hovedspørsmålet er hvordan en skal klare å skape begeistring for de klimatiltakene som presenteres. Hva som imidlertid blir tydelig igjennom debatten er at Klimaplanen mangler et fokus på hvordan folk skal med. Dette går til dels inn på det første tema – nettopp at Klimaplanen mangler et helhetlig fokus. Hvis motstanden mot planlagte tiltak blir for stor vil ikke klimapolitikken kunne gjennomføres. Dette kan eksemplifiseres med bompengoppgjøret (Dombu, 2020). Hva denne folkelig mobiliseringen demonstrerer er hvor viktig det er at klimapolitikk ikke kun tar inn over seg klimamessige og økonomiske aspekter, men også passer på at den planen som legges fram er sosialt inkluderende. For at en skal kunne gjennomføre planlagt politikk må folk være på lag med denne.

Innenfor næringslivssektoren er opptrappingen i CO₂-avgiften et mulig tiltak som kan skape mye motstand. Som vist tidligere i diskusjonen så er det flere næringslivsaktører som er svært skeptiske til opptrappingen, og spesielt en opptrapping uten en kompensasjon for de som blir hardest rammet av den. Følgelig er det usikkert om Regjeringen får næringslivet med på denne økning i CO₂-avgift hvis disse pengene ikke samtidig samles i et CO₂-fond. Dette er det imidlertid ikke bare næringslivet som argumenterer for, også flere ideelle organisasjoner argumenterer for en kompensasjonsordning. Verdens naturfond (WWF) skriver: «En CO₂-avgift vil kunne ha konsekvenser for utvalgte deler av befolkningen, og for å sikre aksept for klimatiltak er det nødvendig å finne måter å kompensere de som rammes utilbørlig av avgiften, uten å svekke utslippskuttene».⁴⁸ Naturvernforbundet er enig: «En ordning med

⁴⁷ SLUG: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14871&h=10004236>.

⁴⁸ WWF: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14991&h=10004236>.

klimaavgift til fordeling bør utredes som en mulighet som kan skape større begeistring for rask opptrapping av CO -avgiften, på en måte som ikke gjør staten avhengig av høye inntekter fra miljøavgifter». ⁴⁹ Det er imidlertid viktig å påpeke at dette ikke er argument mot selve avgiften, men igjen et argument for at klimapolitikk er mer enn tiltak som kutter i utslipp. En helhetlig klimapolitikk inkluderer også en plan for hvordan en skal få folk med på disse utslippene.

Foruten næringslivssektoren og bedrifter må en helhetlig klimapolitikk også forsikre seg om at den får med seg den generelle befolkningen på tiltakene. Framtiden i vår hender skrev i sitt høringsinnspill at det er: «høyst utydelig hvordan regjeringen vil få med seg folk på klimadugnaden». ⁵⁰ Hvis befolkningen opplever at Klimaplanen er urettferdig så vil det være vanskelig å få folk med på den.

Med utgangspunkt i befolkningen argumenteres det for at Klimaplanen mangler en strategi for hvordan en skal få med vanlige folk. Norges Bygdekvinne lag skriver blant annet:

«Det er forbrukerne som til syvende og sist skal spise maten, og derfor må også forbrukerne spille en stor rolle i klimaplanen. Forbrukerne må få informasjon om de miljømessige fordelene ved å velge for eksempel norsk bygg framfor langreist ris og pasta, hvorfor det er bra for miljøet at vi spiser norske grønnsaker i sesong og ellers som frossen vare, og hvordan vi kan nyttiggjøre oss flere deler av slaktet». ⁵¹

Her er Norges Bygdekvinne lag inne på det faktum at det må bli enklere for forbruker å ta gode klimavalg. Dette knytter seg opp mot den prosedurale rettferdigheten ved at alle relevante parter skal ha tilgang på all informasjon rundt den gitte saken. Det argumentere også Forbrukerrådet for at Klimaplanen ikke gjør godt nok:

«Forbrukerperspektivet er helt sentralt for at en omstilling til et mer sirkulært og ressurseffektivt samfunn skal lykkes. Klimapolitikken må spille på lag med forbruker, og forbruker ønsker å bidra, men opplever det som vanskelig. Det må bli enklere å ta gode miljøvalg som forbruker. Dette forutsetter målrettede tiltak. Forbrukerrådet mener dette må tydeliggjøres som en integrert del av Klimaplanen». ⁵²

⁴⁹ Naturvernforbundet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14994&h=10004236>.

⁵⁰ Framtiden i våre hender: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14969&h=10004236>.

⁵¹ Norges Bygdekvinne lag: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14928&h=10004236>.

⁵² Forbrukerrådet: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=15018&h=10004236>.

For å ha muligheten til å mobilisere samfunnet, argumentere Norges Røde Kors at: «Hovedpunktene i planen og informasjon om fremdrift må være tilgjengelig og forståelig for alle aktører».⁵³ Dette er en del av den prosedurale rettferdigheten. For at dette rettferdighetsaspektet skal være oppfylt må informasjonen være tilgjengelig for alle relevante parter. I klimasaken gjelder dette også barn og unge. UNICEF påpeker i sitt høringsinnspill at barn og unge må inkluderes bedre i prosessen rundt utarbeidelsen av Klimaplanen, og at den i etterkant også må gjøres tilgjengelig for barn:

«At klimaplanen uttrykkelig, og for hvert tiltak, demonstrerer hvordan barns synspunkter har blitt hensynstatt og hvordan barn og unge kan involveres i utvikling og implementering av norsk klimapolitikk fram mot 2030, f.eks. i forbindelse med eventuell justering av virkemiddelbruk. At den endelige klimaplanen, for hvert tiltak, redegjør for hvordan tiltaket hensynstar barns rettigheter. At klimaplanen tilgjengeliggjøres for barn og unge, for eksempel ved at det også fremstilles en lettlest, barnevennlig oppsummering av planen. Klimaplanen også må være tilgjengelig for barn og unge».⁵⁴

Ut ifra høringsinnspillene er det tydelig at Klimaplanen har et stykke å gå når det kommer til inkorporering av de tre rettferdighetsaspektene. I den siste delen av rapporten tar vi med oss det vi har funnet i analysen inn i en avsluttende diskusjon om hvorvidt Klimaplanen er et sosialt inkluderende prosjekt.

8 Diskusjon - en inkluderende klimapolitikk?

Virkemidlene og tiltakene som er foreslått i klimaplanen kan bidra til utslippskutt, men de vil også kreve samfunnsmessige endringer eller omstilling. Endringsprosesser er sjeldent apolitiske eller upartiske. Hvorvidt disse prosessene er sosialt inkluderende er derfor en viktig problemstilling. Spørsmålene vi diskuterer i denne rapporten er om rettferdighetsaspektene er vektlagt i klimaplanen og debatten rundt på en tilstrekkelig måte, og hva de mulige konsekvensene av dette kan være. I dette kapitlet vil vi derfor ta opp igjen de tre aspektene av sosial rettferdighet (fordelingsmessig rettferdighet, prosedural rettferdighet, anerkjennelsesrettferdighet), introdusert i kapittel 3. Vi vil også knytte dette til de tre

⁵³ Norges Røde Kors: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14887&h=10004236>.

⁵⁴ UNICEF Norge: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=14908&h=10004236>.

konflikklinjene (sentrum-periferi, vekst-vern og lokal-global). Til slutt vil vi diskutere noen ulike konsekvenser av dette knyttet til klimapolitikkens legitimitet.

Regjeringens utgangspunkt for klimaplanen er å “kutte utsleppa, ikkje utviklinga”. Verdiskapning og økonomisk vekst ses på som en forutsetning for å stoppe klimaendringene. Dette gjenspeiles også i klimaplanens tiltak og virkemidler. De fleste virkemidlene som legges frem er 'harde' virkemidler, altså juridiske virkemidler og insentiver/markedsbaserte virkemidler. Dette er interessant nettopp fordi harde og myke virkemidler har ulike styrker. Harde virkemidler er ofte mer effektive på kort sikt. Myke virkemidler vil derimot kunne legge til rette for å innføre hardere virkemidler over i tid og er derfor viktige for politikkenes legitimitet (dette vil vi diskutere videre under).

Som diskutert i kapittel 3, har den globale diskursen rundt klimaendringer ofte blitt presentert på en tekno-vitenskapelig måte, mens spørsmål rundt sosiale konsekvenser og (rettferdig) fordeling av ansvar har blitt nedprioritert. Forskere innen blant annet feministiske teknologi- og vitenskapsstudier har kritisert denne apolitiske holdningen til klimaendringer. Israel og Sachs (2013) mener at tekno-vitenskapelige problemformuleringer legitimerer tekno-vitenskapelige løsninger (som f.eks. avgifter, kvotesystemer og teknologiutvikling) som ofte overser sosiale årsaker, løsninger og konsekvenser (som f.eks. reduksjon av forbruk og globale ulikheter i utslipp). Her kan vi trekke linjer til Klimaplanens hovedvirkemidler og regjeringens vitenskaps- og teknologioptimistiske syn på omstilling. Det er mulig at en mer ambisiøs og helhetlig klimaplan som inkluderer alternative problemdefinisjoner også vil kunne legitimere andre typer løsninger (tiltak og virkemidler) som vil være viktige for en mer rettferdig omstilling.

Diskusjoner rundt sosiale konsekvenser og fordeling av ansvar har likevel kommet frem i debatten rundt Klimaplanen. Dette kan vi se i argumentene i kapittel 6. Basert på funnene i kapittel 5, 6 og 7 (Klimaplanens tiltak og virkemidler og den tilhørende debattens aktører og argumenter) kan vi derfor diskutere flere konkrete problemstillinger knyttet til rettferdighet.

8.1 Anerkjennelsesrettferdighet og prosedural rettferdighet

Som analysen av høringsinnspillene viste er det tydelig at både anerkjennelsesrettferdighet og prosedural rettferdighet ikke er veldig godt ivaretatt i arbeidet med Klimaplanen. I gjennomgangen av høringsinnspillene ble det veldig tydelig at det var flere relevante aktører som hverken deltok (prosedural rettferdighet) eller var representert (anerkjennelsesrettferdighet) i debatten. Det faktum at det kun ble levert 89 høringsinnspill til en høring som angår alle grupper og sosiale lag i Norge sier noe om hvor mange grupper og aktører som ikke har deltatt eller er representert.

Som nevnt var hverken urbefolkning, personer med nedsatt funksjonsevne, helsesektor, utdanningssektoren, akademia- og forskning, eller dagligvarekjeder representert. Derimot var næringslivsinteresser veldig godt representert, både gjennom fagforeninger, bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner. En slik skjevfordeling i representasjon i debatten fører også til at enkelt gruppers synspunkt ikke kommer frem eller blir inkludert i prosessen rundt utvikling av klimapolitikk samtidig som næringslivets interesser kommer veldig tydelig frem. Ikke overraskende handlet næringslivets interessert stort sett om hvordan næringslivet kan fortsette å vokse, og unngå å bli «hindret» av klimapolitikken. Dette samsvarer veldig tydelig med Klimaplanens hovedbudskap som er «kutte utslipp, ikke utviklingen». Det blir derfor tydelig at i prosessen med Klimaplanen står vekst-siden veldig sterkt. Vern-siden er derimot ekstremt dårlig representert, noe som får det til å virke som om at alle i aktører i Norge er for vekst over vern. Dette fører til at det ser ut som om det ikke finnes en vekst-vern konfliktlinje i klimapolitikken.

Vi argumenterer for at høringsinnspill som påvirkningsverktøy kan være et hinder for å oppnå rettferdighet i klimapolitikken, nettopp fordi høringsinnspill ikke er spesielt lett tilgjengelig for store deler av befolkning. Høringsinnspill i seg selv er ekskluderende, nettopp fordi det kreves mye kunnskap og riktig informasjon for å i det hele tatt kunne komme med et høringsinnspill. De færrest har skrevet et høringsinnspill, og det gis heller ingen tydelig oppfordring til å levere høringsinnspill. For å kunne å bli invitert til å levere et høringsinnspill må en aktivt bruke Stortingets hjemmesider og følge nøye med på når høringen settes opp, og når fristen for å søke om å få levere høringsinnspill er. I tillegg står det at det kun er landsomfattende organisasjoner som anses som relevante aktører. Når et slikt verktøy er

eneste plattform for å kommentere Klimaplanen vil det bli vanskelig å oppnå rettferdighet i klimapolitikken.

I tillegg til det faktum at det var mange aktører som ikke var representert viste argumentene i høringsinnspillene tydelig at både anerkjennelsesrettferdigheten og prosedural rettferdigheten i arbeidet med Klimaplanen er mangelfull. Det ble i høringsinnspillene argumentert for at Klimaplanen er for lite forutsigbar, at det informasjon om tiltak og fremdrift ikke er gjort tilgjengelig for folk, at mye blir opp til forbruker, men at informasjonen til forbruker om hvordan gjør gode klimavalg er for dårlig, og at det er lite fokus på lokal stedsutvikling og regionale forskjeller. Alt dette retter seg mot den prosedurale rettferdigheten som tilsier at alle relevant parter skal være inkludert i den politiske prosessen, og at alle skal ha tilgang på riktig og nok informasjon for å kunne delta.

8.2 Fordelingsmessig rettferdighet

I analysen av høringsinnspillene og Klimaplanens tiltak og virkemidler blir det tydelig at heller ikke den fordelingsmessige rettferdigheten er spesielt godt ivaretatt. Den fordelingsmessige rettferdigheten sier at alle goder og byrder skal fordeles likt. Dette blir spesielt relevant med tanke på forurenser betaler-prinsippet som står helt sentralt i Klimaplanen og dens virkemidler. Klimagassavgift som virkemiddel følger dette prinsippet, men flere av argumentene i debatten rundt Klimaplanen har pekt på flere utfordringer knyttet til avgift som virkemiddel. Når det kommer til rettferdighet har mange forurenser i realiteten begrensede valg og lik politikk vil kunne ramme ulikt. Dermed kan vi stille spørsmål ved hvem som skal ta ansvaret og kostnadene for disse utslippene.

Fordeling av byrder og goder er spesielt relevant å diskutere med tanke på regionale forskjeller i Norge. Det er var flere aktører som pekte på at de ulike tiltakene kan treffe skjevt basert på hvor i landet du bor, og at det vil føre til at personer i enkelt regioner vil ta en uforholdsmessig stor del av byrden. Dette kan knyttes opp mot sentrum-periferi konfliktlinjen i norsk politikk. Som nevnt har mange forurenser i realiteten begrensede valg. Hvis en bor i en liten kommune i Nordland har en ofte ikke et valg om å slutte å bruke bil og heller gå, bruke el-bil eller ta kollektivtransport. Ofte er avstandene for store, ladeinfrastrukturen for dårlig bygd ut, og det finnes ofte ikke et godt kollektivtilbud. Dette står i sterk kontrast til en

person som bor i Oslo som både kan ta i bruk kollektivtransport, sykle eller gå, eller enkelt bruke el-bil fordi ladetilbudet er godt utbygd. Forurensar-betaler-prinsippet vil her ramme personen i en kommune i Nordland mye hardere enn personen i Oslo, og vi argumenterer for at dette ikke er rettferdig nettopp fordi personen i Nordland ikke har et annet valg. Derfor er det flere av aktørene som argumentert for at en opptrapping i CO₂-avgiften må følges av en kompensasjonsordningen, slik at de som rammes uforholdsmessig hardt kan kompenseres for det.

Fordelingsmessig rettferdighet er også aktuelt når det kommer til fordelingen mellom sektorer. Klimapolitikk rammer forskjellige sektorer og industrier ulikt. For noen vil det være enklere og billigere å redusere utslipp enn andre. Kvotesystemer og fleksibilitetsmekanismer er ordninger som forsøker å rette opp i dette. Målet med disse er å kutte utslipp der det er mest kostnadseffektivt. På én side kan dette oppfattes som en mer rettferdig fordeling av kostnader og gevinster. På en annen side adresserer ikke disse ordningene de mer komplekse og fundamentale spørsmålene rundt hvem som har 'rett' til å slippe ut, og hvor mye som kan slippes ut. Videre i Klimaplanen finner vi tydeligere mål og flere og mer spesifikke tiltak og virkemidler innen ikke-kvotepiktig sektor enn kvotepiktig sektor. Som vi har sett i diskusjonen rundt Klimaplanen har flere stilt seg spesielt kritiske til en manglende plan for omstilling og/eller utfasing av olje- og gassnæringen. Flere av aktørene i høringsinnspillene har likevel lagt vekt på at Norge, som har mottatt mange gevinster og få kostnader av klimagassutslipp (både hjemme og borte), har et ekstra internasjonalt ansvar for å redusere utslipp.

Fordelingsmessig rettferdighet er derfor også svært relevant i den globale konteksten. Juridisk har ikke Norge ansvar for utslipp utenfor sine landegrensener, men moralsk kan en argumentere annerledes. Det er var det flere av aktørene som gjorde. Nettopp fordi Norge har hatt så store inntekter fra en sektor som i så stor grad bidrar til klimaproblematikken bør vi også ta en større del av ansvaret. Dette kan knyttes opp mot selve utslippsregnskapet. Den konvensjonelle måten å gjøre utslippsregnskap på, som brukes i Parisavtalen, er basert på det produksjonsbaserte prinsippet. Her inngår kun utslipp fra innenlands produksjon av varer og tjenester, uavhengig om disse blir konsumert hjemme eller i utlandet. Denne tilnærmingen tar ikke hensyn til utslipp knyttet til varer og tjenester som importeres og overser dermed store globale ulikheter når det kommer til forbruk. Typisk vil en produksjonsbasert tilnærming være en fordel for land (ofte i det globale nord) som har et høyt forbruksnivå, men som har

«outsourcet» mange av utslippene til andre land (ofte i det globale sør). Fordi utslippene fra fossilt brensel ikke telles der det hentes ut, men der det brennes, er dette også en betydelig fordel for Norge. Et utslippsregnskap som i tillegg inkluderer indirekte utslipp (det forbruksbaserte prinsippet) kan derfor oppfattes som en mer nøyaktig, og i denne rapportens sammenheng, en mer rettferdig tilnærming.

For å runde av diskusjonen rundt fordelingsmessig rettferdighet er det passende å ta fordelingen av kostnader og gevinster knyttet til grønn vekst opp til refleksjon. Nye teknologier og løsninger kan fremme rettferdighet, men de utgjør også en risiko for ekskludering og urettferdighet. Innovasjon er ikke nødvendigvis rettferdig - der det finnes vinnere vil det også finnes tapere. Som vi har sett ønsket flere av aktørene i debatten et større fokus på utsatte næringer. Flere næringer vil komme til å kjenne på konsekvensene av klimaendringer (som f.eks. mer ekstremvær), men også klimapolitikk. En rettferdig og inkluderende omstilling vil være viktig for disse næringene og menneskene som jobber der.

8.3 Klimapolitikkenes legitimitet

Den franske bevegelsen 'gilets jaunes' (gule vester) begynte som en protest mot den franske regjeringens forslag, i 2018, om økte avgifter på diesel. Avgiftene skulle redusere bruken av fossile biler og deler av inntektene skulle brukes på grønne investeringer, men forslaget ble etter hvert skrinlagt. Bevegelsen protesterte også mot økte økonomiske forskjeller og representerte en økende frustrasjon blant den 'perifere' befolkningen i Frankrike (Martin & Islar, 2020). Denne bevegelsen understreket ideen om at klimaendringer og klimapolitikk må forstås i sammenheng med sosial rettferdighet også i det globale nord. Dette understreket også at legitimitet blant befolkningen er viktig for klimapolitikk. Harde virkemidler, som klimagassavgiften, vil ofte ha en større effekt på kort sikt enn myke virkemidler, men, som vi kan se, er harde virkemidler sårbare hvis de blir oppfattet som illegitime i befolkningen. Vi har også sett lignende kontroverser i Norge, slik som med bompengeoppgjøret.

I deres analyse av 'gilets jaunes'-bevegelsen, argumenterer Martin og Islar (2020) for at klimadiskursen er sterkt legitimert i en mer universell eller generell kontekst, men at det kan oppstå konflikter når den materialiseres. De mener derfor det er viktig at forskere skaper et miljø hvor ulike syn på og oppfatninger av klimaomstilling kan bli diskutert, fordi endring

alltid vil være en omstridt prosess. Som et resultat av 'gilets jaunes'-bevegelsen ble det også opprettet en 'convention citoyenne pour le climat' (borgernes klimakonvensjon) i Frankrike. Dette er en forsamling hvor franske innbyggere diskuterte ulike temaer rundt klimaendringer, med mål om å redusere klimagassutslipp. 150 franske innbyggere ble tilfeldig plukket ut for å best kunne representere den franske befolkningen. Dette er en form for deliberativt demokrati.

Deliberativt demokrati er en prosess hvor alle sider av en sak skal utforskes og drøftes grundig, ikke bare blant folkets representanter men blant hele befolkningen. Vanlige borgere vil dermed ta direkte del i politiske prosesser og beslutninger (Landermore, 2017). Målet er ikke konsensus, men å skape en forståelse for andres synspunkter som resulterer i en større aksept for beslutningene som tas til slutt. En slik prosess kan være nyttig for å få en dypere forståelse rundt gjenstridige problemer, skape økt legitimitet for politikken, og for å enklere kunne adressere de tre ulike aspektene av rettferdighet. Deliberativt demokrati kan derfor være en mulig tilnærming til klimapolitikken inkludering- og legitimitetsproblemer som vi har sett på i denne rapporten.

9 Konklusjon

I denne rapporten har vi undersøkt hvorvidt Solberg-regjeringens «Klimaplan for 2021-2030» er et rettferdig prosjekt. Vi har fokusert på tre aspekter av rettferdighet (fordelingsmessig, prosedural og anerkjennelsesrettferdighet) som rammeverk for å kunne besvare dette spørsmålet. Fordi klimaendringer er et gjenstridig problem, der både problemdefinisjoner og løsninger preges av uenigheter og konflikter, er det nødvendig å ta hensyn til rettferdighetsspørsmålet. Rettferdighet er et mål i seg selv, men man risikerer også å miste legitimitet for klimapolitikken om disse spørsmålene ikke tas på alvor i den politiske beslutningsprosessen. I verste fall kan det føre til motreaksjoner som gjør det enda vanskeligere for klimapolitikken å få gjennomslag. For å undersøke om Klimaplanen er et sosialt inkluderende prosjekt har vi i denne rapporten gått gjennom Klimaplanens tiltak og virkemidler og samtidig rettet søkelys mot aktørene som var representert i debatten rundt Klimaplanen og analysert de ulike høringsinnspillene som ble sendt inn.

Klimaplanens mest sentrale virkemidler (klimagassavgifter, utslippskvoter og offentlig støtte til innovasjon, forskning og teknologiutvikling) er alle 'harde' virkemidler, og reflekterer et vitenskaps- og teknologioptimistisk syn på klimaomstilling. Vi har argumentert for at et slikt ensidig fokus ikke adresserer de sosiale årsakene, løsningene og konsekvensene av klimaendringer og klimapolitikk på en skikkelig måte. Harde virkemidler vil være mer effektive enn myke virkemidler på kort sikt, men myke virkemidler er viktige for å skape legitimitet for politikken. I de 89 høringsinnspillene fant vi et større fokus på sosial rettferdighet. De ulike argumentene som kom frem kritiserte Klimaplanens *mangel på ambisjon og helhet*, uttrykket et *behov for forutsigbarhet*, fokuserte på *konsekvenser for norsk næringsliv*, kritiserte et manglende *fokus på kommuner og distriktene*, la vekt på *Norges internasjonale rolle og ansvar*, og trakk frem at *folk må med*. Mange aktører var likevel ikke til stede eller representert i debatten, mens næringslivsinteresser var overrepresentert.

Solberg-regjeringens «Klimaplan for 2021-2030» presenterer viktige tiltak og virkemidler for å redusere Norges klimagassutslipp, men har flere mangler når det kommer til fordelingsmessig, prosedural og anerkjennelsesrettferdighet. Argumentene vi har sett på i denne rapporten avslører også flere aspekter av de politiske konfliktlinjene vekst-vern, sentrum-periferi og lokal-global. Disse konfliktlinjene representerer grunnleggende motsetninger i politikken. En rettferdig klimapolitikk vil se nærmere på disse motsetningene og sørge for at alle sider er representert under hele den politiske beslutningsprosessen. Vi har derfor introdusert deliberativt demokrati som én mulig tilnærming til klimapolitikkens inkluderings- og legitimitetsproblemer.

Litteratur

Aasen, M. & Leiren, D. M. (09.11.2020). *Motbør for vindkraft på land*. KLIMA – Et magasin om klimaforskning fra CICERO. Hentet fra:

<https://cicero.oslo.no/no/posts/klima/motbor-for-vindkraft-paa-land>.

Anker, P. (2018). A pioneer country? A history of Norwegian climate politics. *Climatic Change*, 151(1), 29–41. <https://doi.org/10.1007/s10584-016-1653-x>

Asdal, K., & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse*. Cappelen Damm Akademisk.

Aardal, B. (1994). Hva er en politisk skillelinje? En begrepsmessig oppgang.

Universitetsforlaget. Hentet fra:

https://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/valgforskning/publikasjoner/aardal_tfs_1994.pdf.

Bang, G., & Lahn, B. (2020). From oil as welfare to oil as risk? Norwegian petroleum resource governance and climate policy. *Climate Policy*, 20(8), 997–1009.

<https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1692774>

Burke, M. J., & Stephens, J. C. (2017). Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions. *Energy Research & Social Science*, 33, 35–48.

<https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.024>

Dombu, T. (2020). Bompengemotstand i storbyene. Rapport fra forskningscenteret Include.

Elster, K. (2021, October 11). MDG, Rødt og SV foreslår å stoppe all oljeleting på norsk sokkel. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/mdg_-rodt-og-sv-foreslar-a-stoppe-all-oljeleting-pa-norsk-sokkel-1.15685974

Goodman, J. (2009). From Global Justice to Climate Justice? Justice Ecologism in an Era of Global Warming. *New Political Science*, 31(4), 499-514.

<https://doi.org/10.1080/07393140903322570>

Israel, A. L., & Sachs, C. (2013). A Climate for Feminist Intervention: Feminist Science Studies and Climate Change. I M. Alston & K. Whittenbury (Red.), *Research, Action and Policy: Addressing the Gendered Impacts of Climate Change* (s. 33–51). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5518-5_3

Jenkins, K. (2018). Setting Energy Justice Apart from the Crowd: Lessons from Environmental and Climate Justice. *Energy Research and Social Science*, 39, 117–121. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.015>

Jensen, L. C. (2010). Norsk oljeboring for å hjelpe miljøet: Diskurskooptering som nytt analytisk begrep. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(03), 185–203. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2010-03-01>

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2012. “Glossary of Terms.” In: *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, edited by V. Barros et al., 555–64. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Hentet fra: https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX-Annex_Glossary.pdf.

Klima- og miljødepartementet. (05.10.2021). *Klimaendringer og norsk klimapolitikk* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/>.

Klima- og miljødepartementet. (08.01.2021). *Meld. St. 13 (2020-2021): Klimaplan for 2021-2030*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>

Lahn, B. (14.05.2018). Nye allianser i klimapolitikken. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/J14O07/gamle-konfliktlinjer-og-nye-allianser-i-klimapolitikken-baard-lahn>

- Lahn, B. (2019). Norwegian petroleum policy in a changing climate. In 39 [Report]. CICERO Center for International Climate and Environmental Research - Oslo.
<https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/handle/11250/2607906>
- Lahn, B., & Rowe, E. W. (2014). How to be a ‘front-runner’: Norway and international climate politics. In *Small States and Status Seeking*. Routledge.
- Lipset, Seymour M. & Stein Rokkan (1967): *Party Systems and Voter Alignments*, New York: The Free Press.
- Martin, M., & Islar, M. (2021). The ‘end of the world’ vs. the ‘end of the month’: Understanding social resistance to sustainability transition agendas, a lesson from the Yellow Vests in France. *Sustainability Science*, 16(2), 601–614. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00877-9>
- McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H., & Jenkins, K. (2013). Advancing Energy Justice: The triumvirate of tenets. *International Energy Law Review*, 32, 107–110.
- McConnell, A. (2018). Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. *Policy & Politics* 46 (1), 165–180.
https://www.researchgate.net/publication/320304989_Rethinking_wicked_problems_as_political_problems_and_policy_problems
- Newell, P., Srivastava, S., Naess, L. O., Contreras, G. A. T., & Price, R. (2020). *Towards Transformative Climate Justice: Key Challenges and Future Directions for Research*. 2020(540), 151.
- O’Brien, K., & Sygna, L. (2013). Responding to climate change: The three spheres of transformation. *Proceedings of Transformation in a Changing Climate*, 16–23.
- Rittel, H. W. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>
- Sæther, A. K. (2017). *De beste intensjoner: Oljelandet i klimakampen*. Cappelen Damm AS.

Stortinget. (1989). *St.meld. Nr 46 (1988–1989): Miljø og utvikling: Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* [Stortingsmelding].

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=3&wid=d&psid=DIVL401&pgid=d_0364

Tellmann, S. M. (2012). The constrained influence of discourses: The case of Norwegian climate policy. *Environmental Politics*, 21(5), 734–752.

<https://doi.org/10.1080/09644016.2012.692936>

Westskog, H., Selvig, E., Aall, C., Amundsen, H., & Jensen, E. S. (2018). *Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak* (Cicero Report 2018:03). CICERO Center for International Climate and Environmental Research - Oslo.

<https://cicero.oslo.no/no/publications/internal/2869>