

# **Den britiske klimalovens første fem år:**

## **En oversikt over sentral nasjonal dynamikk og samspillet med EU**

Torbjørn Jevnaker, Tor Håkon Inderberg, Maria Waag og  
Jørgen Wettestad



## Innhold

Forord .....	1
1. Innledning .....	2
2. Sentrale elementer i klimaloven for kvotepliktig sektor .....	4
3. Viktige organisatoriske og politiske utviklingstrekk i kjølvannet av klimaloven så langt, med relevans for kvotepliktig sektor .....	8
4. Søkelys på samspillet med kvotehandelssystemet: relativt uproblematisk så langt .....	15
5. Sentrale perspektiver framover: storm i vente? .....	18
6. Oppsummering og noen avsluttende refleksjoner .....	20
Intervjuer .....	23
Referanser .....	23

## Bokser

Boks 1: Hovedpunkter om utslippsreduksjon fra klimaloven .....	4
Boks 2: Sentrale organisatoriske utviklingstrekk i kjølvannet av klimaloven .....	9
Boks 3: Virkemidler av særlig relevans for kraftsektoren .....	10
Boks 4: Oppsummering av effekter på forvaltningens arbeid i praksis .....	12
Boks 5: Oppsummering av diskusjonen rundt virkemiddelbruk .....	14
Boks 6: Hovedpunkter i samspillet mellom klimaloven og kvotehandelssystemet til 2020 .....	17
Boks 7: Noen momenter knyttet til Storbritannia og EUs klimapolitikk post-2020 .....	19

## Tabeller

Tabell 1: Vedtatte karbonbudsjetter for utslippsreduksjoner sammenlignet med 1990 .....	6
---	---

## Forord

Dette prosjektet ble initiert av Energi Norge i oktober 2013 og rammene ble fastlagt i samspill med FNI (nedfelt i mandat datert 8. november 2013). Gitt et budsjett på omtrent ett månedsverk så er dette et begrenset utredningsarbeid, hvor vi i tillegg til vår generelle kompetanse på britisk og europeisk klimapolitikk trekker store veksler på foreliggende rapporter og artikler fra andre forskere og britiske aktører innen industri og politikk. Vi har også kunnet bruke informasjon fra endel intervjuer foretatt i forbindelse med andre prosjekter i London i slutten av november 2013. I tillegg har vi dratt nytte av Maria Waags masteravhandling om den britiske klimaloven, som er under utarbeidelse. Dette har gitt oss tilgang til et bredt spekter av informasjon og synspunkter, fra ulike sentrale britiske aktører.

## 1. Innledning

Britenes klimapolitikk har blitt karakterisert som «paradoksalt lederskap». På den ene siden har britene gått høyt på banen i EU og globalt, og de har også vært tidlig ute med å omfavne kvotehandel som et sentralt virkemiddel i klimasammenheng (Rayner og Jordan 2011). På den andre siden har både analytikere og britisk miljøbevegelse pekt på at det er en avstand mellom grønn retorikk og praktiske tiltak, og at nedgang i utslipp mye har skyldtes en rent økonomisk motivert overgang fra kull til gass (Darkin 2006).

Klimaloven ble fremmet i parlamentet i 2005, etter å ha blitt delvis ført i pennen av Friends of the Earth. Viktige elementer i loven er bindende utslippsmål for 2020 og 2050, nasjonale karbonbudsjetter, og opprettelsen av en klimakomité med viktig myndighet (se for øvrig del 2). Forslaget fikk etterhvert bred støtte, og ble vedtatt med stort flertall på tvers av partigrensene i 2008. Også utenfor parlamentet og miljøbevegelsen var det støtte: Viktige aktører innen den energiintensive industrien og energibransjen ønsket forutsigbarhet for langsiktige investeringer. Klimaloven må også sees på bakgrunn av at klimatrusselen kom høyere på agendaen i Europa etter årtusenskiftet. På EU-nivå manifesterte dette seg i vedtaket av 20/20/20-målene i 2007 og utarbeidelsen av en omfattende pakke av spesifikke EU-tiltak i 2008, før finanskrisen satte inn (Boasson og Wettestad 2013).

Denne politiske atmosfæren støttet vedtaket av en klimalov som nøy utvetydig støtte fra begge de to dominerende partiene, Labour og Conservatives.<sup>1</sup> Dette har blitt tolket som konkurranse om å vise grønt lederskap i en periode hvor opinionen var relativt sett mer opptatt av klimaforandringer enn både før og senere (Norsk klimastiftelse og WWF 2011; Lockwood 2013; Sandbag-intervju 2013). Da klimaloven ble vedtatt ble den fremhevet av dens støttespillere som verdensledende, noe også forskere har påpekt. Klimaloven kan ses som et viktig grep for å redusere gapet mellom retorikk og politisk handling, og spesielt som et tiltak som kan hindre at dette gapet øker i tider hvor klimapolitikk er mindre populært.

Klimaloven har fungert siden 2008, og det begynner å bli fruktbart å diskutere hvilke effekter den har hatt så langt og hvordan den har spilt sammen med andre sentrale klimatiltak, særlig «hjørnesteinen» i EUs klimapolitikk: kvotehandelssystemet (ETS). Sentrale sektorer i Storbritannia dekkes av både klimaloven og av ETS. Her er særlig kraftsektoren

---

<sup>1</sup> Vi bruker i rapporten de engelske betegnelsene på de politiske partiene fordi de kan anses å være egennavn, og for å unngå misforståelser.

viktig fordi den står for rundt 40 prosent av nasjonale utslipp. ETS hadde vært på plass siden allerede i 2005, og var dermed relativt veletablert da klimaloven ble vedtatt. Det er derfor interessant å diskutere hvordan klimaloven virker sammen med EUs klimapolitikk, og da særlig ETS. Denne rapporten har derfor følgende problemstilling: *Hva er de viktigste erfaringene med den britiske klimaloven fra 2008, og hvordan har den i samspill med EUs kvotehandelssystem påvirket kvotepliktig sektor?*

Utredningen har følgende struktur: I del 2 presenteres hovedlinjene i klimaloven, med vekt på aspekter av relevans for kvotepliktig sektor og spesielt kraftsektoren. Dette følges av en oppsummering av viktige organisatoriske og politiske utviklingstrekk i kjølvannet av klimaloven i del 3. Deretter vil samspillet mellom klimaloven og EUs kvotehandelssystem til nå belyses i del 4, mens den videre relasjonen mellom klimaloven og EU for politikken utover 2020 diskuteres i del 5. Rapporten oppsummeres i del 6 sammen med noen avsluttende refleksjoner rundt relevansen for norske forhold.

## 2. Sentrale elementer i klimaloven for kvotepliktig sektor

Klimaloven ble vedtatt for å pålegge britiske myndigheter å gjennomføre tiltak som sikter på å redusere utslipp av klimagasser i et langsiktig tidsperspektiv. Ved å etablere et overordnet rammeverk skal klimaloven legge til rette for en helhetlig og koordinert politikk for utslippsreduksjon frem mot 2050. Loven inneholder **langsiktige utslippsmål**: Innen 2020 skal utslippene være redusert med 34 prosent, og med minst 80 prosent innen 2050, sammenlignet med 1990. Disse overordnede målsetningene ble tatt inn i selve loven, og endring krever dermed en relativt intrikat lovendringsprosess. Dette reduserer regjeringens politiske mulighet til å vanne ut de konkrete målene som skal nås innen spesifiserte tidsfrister.

Regjeringen mottar rådgivende innspill fra **Klimakomiteén**, som også ble opprettet gjennom klimaloven. Komiteén er et uavhengig ekspertorgan som består av åtte styremedlemmer, og ledes for tiden av Lord Deben. Komiteen støttes av et sekretariat på rundt 30 personer, hvorav flesteparten er analytikere (CCC 2013a). I tillegg til å gi råd til regjeringens og departementenes politikk for utslippsreduksjon og (se nedenfor), overvåker Klimakomiteén utviklingen i britiske utslippsreduksjoner og hvorvidt utslippsmålene overholdes. Klimakomiteén rapporterer til Parlamentet om progresjonen og bidrar til den offentlige debatt om utviklingen.

Et viktig grep innført av klimaloven er **karbonbudsjetter** som spesifiserer den konkrete utslippsbanen for et kortere tidsrom. Karbonbudsjettene vedtas for fem år av gangen med sikte på å realisere de langsiktige utslippsmålene. Klimaloven krever konsistens mellom følgende tre hensyn i karbonbudsjettene: 1) Storbritannias forpliktelser med hensyn til EUs klima- og energipolitiske målsetninger, 2) 2050-målsetningen, og 3) teknologisk og økonomisk gjennomførbarhet. Her ligger det en kime til politisk konflikt.

- Langsiktige utslippsmål for 2020 og 2050
- Uavhengig Klimakomiteé gir råd til og overvåker regjeringens politikk for utslippsreduksjon
- Bindende karbonbudsjetter som setter utslippsbane

*Boks 1: Hovedpunkter om utslippsreduksjon fra klimaloven.*

Klimakomiteén gir rådgivende innspill til regjeringen i dens arbeid med karbonbudsjettene, som ses i lys av de langsiktige utslippsmålene (jf. boks 1). I karbonbudsjettene skilles det på den ene siden mellom råd som klimaloven eksplisitt pålegger komiteén å gi til regjeringen om nøyaktig definerte aspekter, og på den andre siden mer generelle anbefalinger. Mens førstnevnte blant annet er knyttet til nivået på overordnede målsetningene for karbonbudsjettene, kan sistnevnte omtales som policy-spesifikke råd, og dreier seg om hvordan nevnte målsetninger kan nås, noe som kan grense opp mot spesifikke virkemiddel-anbefalinger. Regjeringen står betraktelig friere i oppfølgingen av policy-spesifikke råd enn når det gjelder rådene knyttet til målsetninger. Når det gjelder sistnevnte, så skal det offentlige begrunnelser til for å fravike Klimakomiteéns forslag, i tillegg til at det er lagt inn spesifikke prosedyrer om så skal skje. Aktører vi har intervjuet legger derfor stor vekt på den «prosessuelle» endringen som innføringen av klimaloven har betydd, vel så mye som de mer konkrete målsettingene som har blitt vedtatt så langt.

Klimakomiteéns rolle i utarbeidelsen av karbonbudsjettene betyr at Klimakomiteén har mer omfattende innflytelse på regjeringen enn andre tilsvarende komitéer i britisk politikk. I tillegg er Klimakomiteén etablert med lov, og kan dermed kun fjernes ved lovendring. Dette gjør den vanskelig å fjerne, noe som er spesielt viktig siden britiske myndigheter den siste tiden har fjernet en rekke andre rådgivende organer (Waag upublisert).

Klimakomiteéns forslag bearbeides i hovedsak av Energi- og klimadepartementet (Department of Energy and Climate Change, DECC), som Labour opprettet parallelt med klimaloven. Imidlertid beholdt det britiske Finansdepartementet (Her Majesty's Treasury) ansvaret for mye relevant politikkutvikling, og vil dermed også ofte være involvert. Dette gjelder særlig i saker om berører de finansielle delene av klima- og energipolitikken.

Regjeringen legger karbonbudsjettene frem for Parlamentet (Underhuset). Karbonbudsjettene skal vedtas av Parlamentet minst 11,5 år i forkant. Tabell 1 viser de fire karbonbudsjettene som hittil er vedtatt, og som dekker perioden frem til 2027. Hvert budsjett har et bindende samlet utslippstak for en femårsperiode, men det settes også utslippstak per år innenfor budsjettperioden. Imidlertid er de årlige utslippstakene til en viss grad veiledende fordi det er fleksibilitet med hensyn til når i løpet av budsjettets femårsperiode utslippene reduseres. Klimaloven inneholder omfattende prosedyrer for fastsettelse og endring av det overordnede målet for en enkelt budsjettperiode.

Budsjettperiode	Tillatte utslipp per budsjettperiode	Gjennomsnittlig lavere utslipp per år
2008-2012	3,018 MtCO <sub>2</sub> e	-22%
2013-2017	2,782 MtCO <sub>2</sub> e	-28%
2018-2022	2,544 MtCO <sub>2</sub> e	-34%
2023-2027	1,950 MtCO <sub>2</sub> e	-50%

Tabell 1: Vedtatte karbonbudsjetter for utslippsreduksjoner sammenlignet med 1990 (DECC 2013a).

I tillegg legger klimaloven en rekke andre føringer på britisk politikk, blant annet krav om en nasjonal strategi for klimatilpasning. Videre er en egen del i klimaloven viet handelssystemer for utslippsreduksjoner, og gir britiske myndigheter mandat til å innføre denne type virkemidler for å oppnå utslippsmålene. Dette har vært anvendt til å innføre blant annet markedsbaserte systemer for energieffektivisering for energiintensive industribedrifter (CRC), uten at vi i denne rapporten går nærmere inn på dette.<sup>2</sup> Vi fokuserer på de delene av loven som anses som mest relevante for utslippsreduksjon innenfor kvotepliktig sektor, og da spesielt kraftsektoren.

Klimaloven og det samlede utslippstaket omfatter hele økonomien, men åpner for at det i karbonbudsjettene skilles mellom kvotepliktige sektorer og ikke-kvotepliktige sektorer. Førstnevnte er basert på Storbritannias del av EUs kvotehandelssystem, og gjelder kraftsektoren og tungindustri. Ikke-kvotepliktige sektorer er alle andre sektorer, bl.a. transport, jordbruk og bygg. Hvert karbonbudsjett har hittil fulgt en slik todeling. Minstekravene for utslippsreduksjon innenfor kvotepliktig sektor følger av politikk fastsatt på EU-nivå, men klimaloven åpner for at karbonbudsjettene kan gjøres mer ambisiøse enn det EU eventuelt legger til grunn etter 2020 dersom det skulle bli nødvendig for at Storbritannia skal nå 2050-målet. Vi kommer tilbake til dette.

Hverken for kvotepliktig eller andre sektorer legger klimaloven føringer på hva slags tiltak og virkemidler som skal anvendes for å realisere de langsiktige utslippsmålene. Klimaloven hadde til hensikt å legge til rette for en slik fleksibilitet – fritt valg av tiltak og virkemidler innenfor et gitt tak – med tanke på den lange tidshorizonten. Likevel kan det hevdes at klimaloven senker terskelen noe for å lage politikk for å oppnå utslippsreduksjon.

<sup>2</sup> Mer informasjon om CRC: <https://www.gov.uk/crc-energy-efficiency-scheme>



Blant annet gir klimaloven regjeringen myndighet til å opprette handelsbaserte systemer for utslippsreduksjon (jf. fotnote 2). Dette betyr at beslutningsprosessen for innføring av tiltak for slik virkemiddelbruk forenkles, fordi de allerede vil ha en juridisk basis i loven.

Klimaloven gjorde regjeringen juridisk ansvarlig for måloppnåelse av karbonbudsjettene, med årlig rapportering. I praksis hviler mye av ansvaret på energi- og klimaministeren. Den overordnede utviklingen samt de spesifikke karbonbudsjettene overvåkes av Klimakomiteén og Parlamentet (Underhuset). Karbonbudsjettene er bindende, men klimaloven åpner for noe overføring mellom budsjettene, selv om dette er svært begrenset. Manglende måloppfyllelse av et karbonbudsjett krever offentlig redegjørelse og at det tapte tas igjen i neste budsjettperiode. Innenfor EUs klimapolitikk har man ikke en slik «lånemulighet». Utover dette inneholder ikke klimaloven andre sanksjonsmuligheter, noe den har fått kritikk for fra noen økonomer og jurister. Andre har vist til at dette er mindre relevant ettersom den ikke legger bindende føringer på bruken av tiltak og virkemidler, men isteden på hvilke mål som skal nås. Så langt er imidlertid utslippsmålene nådd, og noen overføringer har ikke funnet sted.

### **3. Viktige organisatoriske og politiske utviklingstrekk i kjølvannet av klimaloven så langt, med relevans for kvotepliktig sektor**

Generelt må klimalovens virkemåte ses i lys av andre viktige utviklingstrekk i Storbritannia. En anstrengt økonomisk situasjon har blant annet medført store nedskjæringer i forvaltningen, mens aldrende kraftverk innebærer et presserende behov for ny produksjonskapasitet allerede på kort sikt.

#### **Noen viktige organisatoriske effekter (påvirker indirekte kvotepliktig sektor)**

Klimaloven har hatt innvirkning på forvaltningens egne beslutningsprosesser ved å sette rammer for diskusjonen av politikk: loven fastslo at langsiktige mål om utslippsreduksjon skal legges til grunn, og den spesifiserte samtidig nivået på disse for 2020 og 2050. Videre la klimaloven føringer på planleggingen av virkemiddelbruk over tid ved å etablere et system med karbonbudsjetter som politikken skal utvikles innenfor. Klimaloven kan hevdes å ha gjort noe med tidshorisonten på politikken: Nå vektlegges langsiktighet i større grad enn tidligere i forvaltningens løpende arbeid (Waag upublisert).

Imidlertid tar mye av den britiske politikken frem mot 2020 utgangspunkt i allerede vedtatt EU-politikk. Som angitt i klimaloven, ble de tre første karbonbudsjettene (til 2023) klart påvirket av allerede eksisterende EU-politikk, blant annet målet om 20 prosents utslippsreduksjon (Lockwood 2013: 1343). Mens diskusjoner om målsetninger, tiltak og virkemidler for perioden mellom 2020 og 2030 for tiden pågår innenfor EU, strekker vedtatt britisk politikk seg allerede nå frem til 2027. Som vi kommer tilbake til er forholdet mellom karbonbudsjetter etter 2023 og fremtidige EU-mål i praksis uklart og mer kontroversielt.

I praksis er det fortsatt en del ansvarsområder med overlappende og/eller uavklart eierforhold mellom departementene. Mye av implementeringsansvaret er plassert hos Energi- og klimadepartementet, som vil måtte «passe på» at andre departementer leverer tiltak som gir utslippsreduksjoner for sine sektorer. Selv om budsjettene til Energi- og klimadepartementet har blitt styrket, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt dette har vært og er tilstrekkelig til å kunne følge opp dette.

Klimaloven ansvarliggjorde imidlertid regjeringen som helhet. Dette inkluderer også de viktige departementene som Finansdepartementet og Statsministerens kontor (Prime Minister's Office og Cabinet Office), som til nå har utøvet dette ansvaret ved å involvere seg i

høypolitiske saker. Dette gjelder arbeidet med fjerde karbonbudsjett, og særlig den pågående diskusjonen knyttet til revisjon av dette budsjettet. I tillegg har Finansdepartementet ved hjelp av taket på klimaavgiften som legges på energiregningen (Levy control framework – se nedenfor) fått et ytterligere grep om Energi- og klimadepartementets utvikling av tiltak. Finansdepartementet står utvilsomt sterkere enn det relativt unge og størrelsesmessig mindre Energi- og klimadepartementet, men sistnevntes posisjon styrkes likevel av mandatet i klimaloven. Dermed står energi- og klimapolitikk sterkere i konkurranse med andre politiske hensyn enn hva tilfellet ville vært uten klimaloven. Fremover vil Finansdepartementet og Statsministerens kontor trolig involveres i større grad ettersom det vil bli vanskeligere å nå stadig strengere karbonbudsjetter, og fremtiden vil vise i hvilken grad regjeringen som helhet vil ta ansvaret for sektorallokering. Hovedpunktene oppsummeres i boks 2.

- Langsiktighet legges i større grad til grunn i forvaltningens løpende arbeid
- Regjeringen som helhet ansvarliggjort
- Det er krevende for Energi- og klimadepartementet å passe på andre departementer
- Særlig Finansdepartementet har engasjert seg i høypolitiske saker
- Klimahensyn styrket i avveining mellom ulike hensyn p.g.a. klimaloven

*Boks 2: Sentrale organisatoriske utviklingstrekk i kjølvannet av klimaloven.*

### **Sentrale politiske tiltak i kjølvannet av klimaloven (direkte påvirkning på relevant politikk for kvotepliktig sektor)**

For å realisere utslippsreduksjonene nedfelt i karbonbudsjettene har britiske myndigheter foreslått og vedtatt en rekke tiltak og virkemidler for både kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorer. De mest sentrale for kraftsektoren er presentert i boks 3. Merk at kostnadstaket på klimaavgiften ikke er et virkemiddel som sikter på å redusere utslipp, men tvert imot begrenser finansieringen av slike.

- Energimarkedsreform med støttesystemer (Contracts for Difference) og utslippskrav (Emissions Performance Standards)
- Prisgulv på klimakvoter
- Kostnadstak for klimaavgiften som legges på energiregningen

*Boks 3: Virkemidler av særlig relevans for kraftsektoren.*

*Elmarkedsreformen* har vært varslet lenge, etter konsultasjoner i 2010. I 2012 la regjeringen frem et lovforslag for parlamentet. Den nye energiloven ventes å bli vedtatt i 2014. Reformen vil innføre nye støttesystemer («Contracts for Difference») fra 2017 for å gi incentiver til investering i fornybar energi, kjernekraft og CCS.<sup>3</sup> Et kapasitetsmarked er også innført for å gi incentiver til investeringer i ny regulerbar produksjonskapasitet som kan settes inn for å opprettholde balansen mellom produksjon og forbruk i kraftsystemet. En tredje og sentral del av reformen er strengere utslippskrav for nye kraftverk (Emissions Performance Standard). Her strammes det inn på hvor mye CO<sub>2</sub> nye kraftverk tillates å slippe ut per produserte kWh. Innstramningen vil først og fremst ramme kullkraftverk, fordi utslippskravene er såpass strenge at et kullkraftverk uten karbonlagring (CCS) vil overstige grensen. I praksis betyr dette at nye kullkraftverk kun vil kunne bygges dersom disse er utstyrt med CCS. Britiske myndigheter viser til dette som et klart signal på intensjon om å oppfylle forpliktelsen til avkarbonisering (DECC 2013b: 30). Store deler av energimarkedsreformen vil gjøre seg gjeldende etter 2020, og det kan argumenteres for at dette langsiktige perspektivet er et resultat av klimaloven, fordi den skjerpet kravene til konkretisering av politikk for et lengre tidsrom (Waag upublisert).

For det andre ble et «*prisgulv*» innført på britiske utslippskvoter i april 2013. Gulvet er i dag på 16 pund per tonn CO<sub>2</sub> (som tilsvarer 18 euro og således mer enn tre ganger prisen på EU kvoter i desember 2013). En avgift settes som dekker mellomlegget mellom prisen på klimakvoter og prisgulvet. Dermed etableres en særbritisk minstepris på karbonutslipp. Hensikten er å styrke prissignalet på karbonutslipp for investorer utover det som kommer fra EUs kvotehandelsystem, og slik bidra til å oppfylle Storbritannias utslippsmål. Mellomlegget beregnes to år i forkant, men kan revideres årlig av Finansdepartementet i forbindelse med statsbudsjettet (Annual Budget Statement and Finance Bill). Prisgulvet ble innført med

---

<sup>3</sup> De britiske «Contracts for Difference» innebærer at spesifiserte typer kraftprodusenter garanteres oppdekning av differansen mellom engrosmarkedsprisen og et fastsatt og teknologispesifikt kostnadsnivå. Finansieres ofte over sluttbrukers energiregning.

henvisning til klimaloven, men denne diskusjonen har lengre historiske røtter, særlig knyttet til et langvarig ønske om større forutsigbarhet for næringslivet enn det EU ETS kan tilby.

Contracts for Difference vil finansieres av *klimaavgiften* (Climate Change Levy), som er en avgift som legges på energiregningen, og muligens også av inntektene fra prisingulvet (Sandbag 2012). Prisingulvet bidrar dessuten til å redusere utgiftene til støttesystemet for ny lavkarbonproduksjon av kraft, fordi en lav karbonpris går sammen med lav kraftpris på engrosmarkedet. Jo lavere engrosprisen blir, desto større blir kostnadene som skal dekke mellomlegget til de garanterte prisene til lavkarbonproduksjon (jf. Contracts for Difference). Tiltak som hindrer for lav engrospris vil dermed kunne redusere denne differansen, og dermed også minke klimaavgiften (Sandbag 2012).

Et tredje sentralt utviklingstrekk er av en litt annen art enn de to foregående. I 2011 innførte regjeringen nemlig et *tak på klimaavgiften* (levy control framework) som setter begrensninger på hvor store midler staten kan bruke til subsidier til fornybar, kjernekraft og CCS. Dette kan vanskeliggjøre de vedtatte utslippsreduksjonene gjennom å begrense midlene som Energi- og klimadepartementet kan re-allokere til lavkarboninvesteringer. Ettersom klimaavgiften legges på energiregningen, var hensikten med avgiftstaket å begrense stigningen i britiske energipriser av hensyn til både næringsliv og privathusholdninger (HM Treasury 2011). Sistnevnte knytter seg til diskusjonen rundt såkalt «energy poverty», en diskusjon som i Storbritannia virker mer betent enn andre steder i Europa.

### **Hva har vært viktige effekter på forvaltningens arbeid i praksis?**

Selv om innspillene fra Klimakomiteén kun er rådgivende, står komiteen sterkt, og myndighetene har til nå i stor grad fulgt anbefalingene. Dette gjelder særlig for de eksplisitt definerte rådene Klimakomiteén er pålagt å gi, og som det er vanskeligere for regjeringen å fravike fra. Ett fremtredende eksempel der regjeringen ikke har fulgt opp en anbefaling er et eget og bindende avkarboniseringsmål for kraftsektoren. Dette rådet fra Klimakomiteen bunner i et utbredt ønske innen kraftbransjen om større investeringssikkerhet enn det ETS kan tilby. Dette var imidlertid et policy-spesifikt råd, som betyr at terskelen for å trosse anbefalingen var langt lavere. Regjeringen trosset anbefalingen fra Klimakomiteén om dette målet, og et benkeforslag i Parlamentet ble også nedstemt (Business Green 2013). Så dette

er foreløpig utsatt til 2016, dvs. etter valget i 2015. Dette illustrerer at regjeringen har noe handlingsrom til å fravike Klimakomiteéns anbefalinger, og at dette også kan gjelde i viktige spørsmål.

Innad i forvaltningen har underliggende motsetninger mellom ulike departementer kommet til syne, spesielt i saker med overlappende ansvar. Mens Energi- og klimadepartementet i større grad vektlegger utslippsreduksjon, er Finansdepartementet særlig opptatt av energiprisers betydning for næringslivets internasjonale konkurransevne. Denne forskjellen i relativ vektning ble særlig synlig i regjeringens arbeid med det fjerde karbonbudsjettet (dvs. for 2023-27), der det ble nødvendig å legge inn en plan om gjennomgang for mulig revisjon i 2014 etter krav fra Finansdepartementet, for at regjeringen kunne stille seg samlet bak vedtaket (ENDS 2013b). Noe tilsvarende ligger bak etableringen av taket på klimaavgifter (levy control framework). De viktigste punktene oppsummeres i boks 4.

- Klimakomiteéns anbefalinger i stor grad etterfulgt
- Regjeringen innførte ikke det anbefalte avkarboniseringsmålet for kraftsektoren
- Motsetninger mellom berørte departementer – finansdepartementet stor gjennomslagskraft

*Boks 4: Oppsummering av effekter på forvaltningens arbeid i praksis.*

### **Hva med virkemiddelbruken?**

Selv om en rekke endringer allerede er gjennomført, kanskje spesielt i forvaltningens arbeid med å utarbeide klima- og energipolitikk, er gjennomføringen av denne politikken i form av konkrete virkemidler en relativt ny prosess som fortsatt pågår. Det er ulike syn på hvorvidt klimaloven er en direkte årsak til virkemidlene beskrevet ovenfor samt andre virkemidler, eller om de trolig ville ha blitt vedtatt uansett og av andre hensyn enn utslippsreduksjon – for eksempel behovet for investeringer i ny (fornybar) produksjonskapasitet for å erstatte aldrende kull- og atomkraftverk. Dette er en krevende analytisk øvelse.

Tiltakene og virkemidlene kan likevel sies å være koblet til klimaloven, fordi den gir myndighetene anledning til å gripe inn i markedet i større grad enn tidligere, men også fordi innføringen av disse ofte er eksplisitt begrunnet med henvisning til utslippsreduksjonene

avkrevd i tråd med klimaloven. Dette gjelder blant annet energimarkedsreformen (DECC 2011). Dermed kan det sies at klimaloven gir politikkendringer – som kanskje ville ha funnet sted uavhengig av klimaloven – et ekstra dytt i retning av de overordnede avkarboniseringsmålene. Men her er det variasjoner i synspunkter både mellom og innad i ulike grupper som politikere, byråkrater i ulike deler av forvaltningen, analytikere, næringslivsrepresentanter og forskere.

For energiintensiv industri og kraftbransje som i 2008 støttet loven, er bildet i dag litt mer sammensatt. Selv om klimaloven fortsatt nyter stor støtte, har den også fått kritikk for likevel ikke å medføre den langsiktigheten næringslivet og spesielt kraftbransjen ønsket seg. Her har blant annet myndighetenes utsettelse av et eget bindende avkarboniseringsmål for kraftsektoren – ikke nedfelt i klimaloven selv, men en anbefaling fra Klimakomiteén – vært pekt på som problematisk i denne sammenheng (Business Green 2013; Guardian 2013). Videre har prisgulvet på utslippskvoter fått kritikk, både fra energiintensiv industri som frykter karbonlekkasje til andre deler av EU, og fra kraftbransjen fordi muligheten for årlig revisjon av tillegget til kvoteprisen (nivået på prisgulvet) skaper usikkerhet for investeringer med lang tidshorisont (Sandbag 2012).

Virkemiddelbruken er også gjenstand for en pågående debatt mellom ulike aktører og innad i organisasjoner (bl.a. Finansdepartementet) om hvorvidt Storbritannia bør satse på generelle markedsbaserte og teknologinøytrale eller teknologispesifikke virkemidler. Denne debatten handler også om forholdet mellom nasjonale og europeiske virkemidler. Som foregangsland for liberalisering av energisektoren har Storbritannia foretrukket markedsbaserte løsninger. Historisk har det vært brede pendelsvingninger mellom direkte statlig regulering og markedsorientering i britisk energipolitikk (McGowan 2011), og spesielt energimarkedsreformen kan tyde på en orientering i retning stat etter mange år der markedsliberalisering har stått i fokus, selv om markedstenkningen fortsatt står sterkt.

Klimaloven kan hevdes å bidra til denne reorienteringen fordi den åpner for en større grad av markedsinngripen, noe som trolig er nødvendig med tanke på de omfattende endringene som kreves for å gjennomføre den tilsiktede avkarboniseringen innenfor én generasjon. Klimaloven legger ambisiøse målsetninger til grunn, og myndighetenes behov for kontroll øker dermed, noe som taler for økt bruk av direkte regulering for å redusere utslipp. Energimarkedsreformen er et klart eksempel på at markedsvirkemidler alene ikke er tilstrekkelig, men at det også må økonomiske støttesystemer (for eksempel Contracts for

difference) og juridiske virkemidler til (for eksempel utslippsgrensene for nye kraftverk, EPS). Hovedpunktene oppsummeres i boks 5.

- Ulike syn på hvorvidt virkemidler skyldtes klimaloven eller andre hensyn
- Næringslivet etterlyser fortsatt langsiktighet i virkemiddelbruk
- Diskusjon om teknologinøytrale eller teknologispesifikke tiltak bør foretrekkes
- Klimaloven kan styrke myndighetenes handlekraft og bruk av direkte regulering

*Boks 5: Oppsummering av diskusjonen rundt virkemiddelbruk.*

### ***Utviklingen i utslipp og måloppnåelse***

Så langt er de britiske karbonbudsjettene overholdt. Imidlertid ligger Storbritannia nå an til kun så vidt å nå tredje karbonbudsjett, og vil ikke klare å nå fjerde karbonbudsjett med nåværende virkemidler, ifølge Energi- og klimadepartementets egen analyse (DECC 2013c). Ifølge denne analysen skyldes dette det nevnte avgiftstaket, samt at det ligger an til å bli mindre varmekraft (combined heat and power, CHP) innenfor energiintensiv industri enn tidligere antatt. Avgiftstaket på klimaavgiften begrenser størrelsen på midlene som kan benyttes til å finansiere støtte til investering i lavkarbon kraftproduksjon, og kan dermed redusere utbyggingen av kraftforsyning med lavere CO<sub>2</sub>-utslipp. Dette betyr at tempoet i utslippsreduksjoner reduseres, spesielt dersom avgiftstaket opprettholdes i fjerde karbonbudsjett (ENDS 2013a).



#### 4. Søkelys på samspillet med kvotehandelssystemet: relativt uproblematisk så langt

En direkte sammenlikning mellom ETS og klimaloven er krevende, fordi de to er av ganske forskjellig art: Mens ETS er et EU-virkemiddel for utslippskutt i kvotepliktig sektor, inkluderer den særbritiske klimaloven både målformulering, prosessregler og hjemmel for virkemidler. Litt på samme måte som ETS setter klimaloven overordnede utslippstak. Klimaloven retter seg først og fremst mot britiske myndigheter, der regjeringen gjøres juridisk ansvarlige for at målene overholdes. Selv om også EUs klimalovgivning gjør nasjonale myndigheter juridisk ansvarlige for å oppnå utslippsreduksjon, retter ETS-direktivet seg i stor grad mot private selskaper som gis økonomiske incentiver til å redusere egne utslipp. Utover dette legger imidlertid ikke kvotehandelssystemet noen direkte føringer på konkrete virkemidler – i likhet med klimaloven – for å redusere (primært) CO<sub>2</sub>-utslipp.

En viktig forskjell er likevel at EUs kvotehandelssystem per definisjon bruker økonomiske incentiver, mens klimaloven åpner for bruk av ulike typer virkemidler – juridiske, økonomiske og andre typer virkemidler. Dermed er det også mulig å se klimaloven som en del av en re-orientering fra markedsbaserte virkemiddelbruk til mer direkte inngripen som beskrevet ovenfor, uten at dette skal dras for langt. I praktisk politikk har klimaloven og kvotehandelssystemet fungert sammen.

Britene var tidlig ute med interesse for markedsbaserte løsninger for å redusere klimagass-utslipp, og da særlig kvotehandelssystemer. Allerede i 2002 opprettet britene et eget, frivillig kvotesystem som skulle fungere i samspill med en rekke frivillige klimaavtaler (Climate Change Agreements). I 2003 ble EU ETS vedtatt gjennom ETS-direktivet, og det begynte å fungere fra 2005. Til å begynne med hadde medlemsstatene stor grad nasjonal råderett over den totale kvotemengden, og bestemte selv hvordan disse skulle fordeles nasjonalt. Kvoter for Kyoto-forpliktelsesperioden 2008-12 ble vedtatt allerede høsten 2006, der medlemsstatene var relativt rause. Storbritannia la seg imidlertid på en ganske streng linje ved utdeling av kvoter sammenlignet med andre EU-land. Dette gjaldt ikke minst for kraftbransjen. Energiintensiv industri har imidlertid hatt større handlingsrom, med et overskudd av kvoter som er tildelt gratis. Britene har også vært et foregangsland i auksjonering av kvoter, og var blant de få som auksjonerte maksimalt antall tillatte kvoter i Kyoto-forpliktelsesperioden (dvs. 10 prosent).

Hovedprinsippene for europeisk kvotetildeling fra 2013 til 2020 ble diskutert og vedtatt i samband med revisjonen av EUs kvotehandelssystem, som var en sentral del av EUs klima- og energipakke fra 2008. Denne revisjonen fratok Storbritannia og de andre medlemsstatene mesteparten av makten over kvotetildelingen som nå ble forankret i felles EU-regler. Utslipp fra kvotepliktig sektor i Storbritannia utgjør om lag halvparten av de totale utslippsreduksjonene som EU krever av Storbritannia i perioden 2013-2020. Dette er i stor grad energiselskaper, som i 2011 stod for om lag 40 prosent av de totale utslippene (DECC 2013d), men også ulike typer energiintensiv industri. Kvotepliktig sektor skal redusere sine CO<sub>2</sub>-utslipp med 21 prosent innen 2020 sammenlignet med 2005, mens øvrige ikke-kvotepliktige sektorer skal redusere med 16 prosent. Omtrent 1000 britiske selskaper deltar i EUs kvotehandelssystem, og med unntak av kraftsektoren mottar samtlige kvotepliktige selskaper gratiskvoter.

Da klimaloven ble vedtatt i 2008 var således mye av løpet for britiske utslipp fram mot 2020 allerede lagt gjennom EUs klima- og energipakke. Utslippene fra kvotepliktig sektor dekkes av EUs kvotehandelssystem som britiske myndigheter henviser til som et sentralt virkemiddel for å redusere utslipp i tråd med klimaloven. EUs kvotehandelssystem ble tatt med i beregningen da klimaloven ble vedtatt. Det er lagt opp til at klimaloven skal fungere i en helhet med blant annet kvotehandelssystemet. Britisk klimalovgivning kan ikke være mindre ambisiøs enn EU, siden Storbritannia ikke kan vedta lavere utslippsmål enn det EU selv legger opp til. Dette skyldes at EU-lovgivning er *lex superior*, noe som vil si at EUs medlemsstater, inklusive Storbritannia, ikke kan vedta nasjonale lover som bryter med denne.

EUs kvotehandelssystem er imidlertid åpent for britiske utslippsreduksjoner *utover* det som avkreves innen ETS. Klimaloven åpner da også for sletting av overflødige kvoter: Ifølge klimalovens paragraf 27 (seksjon 5) kan overflødige kvoter slettes dersom det allokeres et antall kvoter til Storbritannia som er for høyt i forhold til utslippsreduksjonene nedfelt i de britiske karbonbudsjettene. Dermed er det i loven tatt høyde for at Storbritannia kan være mer ambisiøse enn EU, i tråd med ønsker om ambisiøse mål da loven ble vedtatt.

Uten at vi her skal gå i dybden på dette så har ETS vært i problemer siden 2010, med overskudd av kvoter og en lav kvotepris (Wettestad 2012; Wettestad 2014). Høsten 2012 la Europakommisjonen et forslag til innstrammings tiltak i to deler: For det første en midlertidig utsettelse av auksjonering av 900 millioner kvoter til 2019-20 (såkalt «backloading»), og for

det andre seks forslag til mer dyptgående reform og innstramming av systemet. Ett slikt tiltak er en permanent sletting av et stort antall kvoter, og da mer enn de 900 millionene. Britene har vært positive både til midlertidig utsettelse og mer permanent innstramming. Nå er backloading vedtatt og man forventer at kvoteprisen vil fordobles, i hvert fall midlertidig.

Mulighetene for mer permanent innstramming er langt mer usikre, hvor bl.a. Tyskland har signalisert skepsis til permanent sletting. Så langt kan den viktigste britiske responsen på problemene i ETS sies å være etablering av kvotegulvet (mer utførlig diskutert i del 3). Skulle man få på plass mer dyptgående innstrammingstiltak og en vesentlig høyere kvotepris så vil på den ene side behovet for det særbritiske kvotegulvet synke. På den annen side vil mellomlegget mellom ETS prisen og det britiske gulvet kunne bli så lite at det vil bli politisk ukontroversielt å beholde virkemiddelet.

Generelt mener vi at klimaloven og karbonbudsjettene vil spille relativt uproblematisk sammen med ETS frem mot 2020. Hovedpunkter i samspillet oppsummeres i boks 6.

- Storbritannia er et foregangsland i bruk av kvotehandelssystem, så overordnet positivt syn på ETS
- Klimaloven retter seg mot myndigheter som skal vedta ulike virkemidler (økonomiske eller juridiske), mens EU ETS retter seg mot selskaper som skal reagere på økonomiske incentiver
- Da klimaloven ble vedtatt i 2008 var mye av løpet for britiske utslipp fram mot 2020 allerede lagt gjennom EUs klima- og energipakke
- Klimaloven åpner for at Storbritannia kan være mer ambisiøs enn EU ved å slette overskuddskvoter
- Så langt har den viktigste responsen på ETS problemer vært etablering av et kvoteprisgulv
- Hvis Storbritannia og andre lykkes med å stramme inn ETS, så vil det redusere behovet for særbritiske tiltak så som prisgulvet

*Boks 6: Hovedpunkter i samspillet mellom klimaloven og kvotehandelssystemet til 2020.*

## 5. Sentrale perspektiver framover: storm i vente?

Mens EUs politikk for perioden etter 2020 fortsatt er i støpeskjeen så er altså sentrale britiske mål allerede vedtatt (dvs. det fjerde karbonbudsjettet 2023-27). Her ligger det en klar kime til politiske spenninger og konflikt framover. Både i Storbritannia og innad i EU har energipriser den siste tiden fått økt oppmerksomhet, særlig i lys av deres betydning for næringslivets konkurransevne og private forbrukeres evne til å betale energiregninger (jf. «energifattigdom»). Oppmerksomheten skyldes dels et økt gap mellom energipriser i Europa og USA som følge av investeringsetterslep og fornybarstøtte i førstnevnte, og skifergassrevolusjon i sistnevnte. I tillegg sliter mange av EU-landene med å komme seg opp på det nivået de var før den økonomiske krisen, noe som også gjelder for Storbritannia. Storbritannia er også blant de som har et høyt prisnivå på elektrisitet sammenlignet med andre EU-land.

Spesielt ambisjonsnivået i fjerde budsjett har vært og er stadig gjenstand for diskusjon. Utfallet her vil være en viktig test på klimalovens faktiske politiske styrke. Et stridsområde her har vært forholdet mellom europeisk og britisk utvikling på sikt, der spesielt Finansdepartementet har vært bekymret for at Storbritannia skal havne på en utslippsreduksjonsbane som avviker fra den EU legger opp til. Selv om klimaloven på papiret er gjort kompatibel med EUs klima- og energipolitikk, vil det bli utfordrende dersom Storbritannia havner på en annen utviklingsbane – særlig dersom EUs politikk mot 2030 viser seg å bli mindre ambisiøs enn britisk politikk. Dette påvirker også britisk næringsliv, som da må kutte mer enn europeiske konkurrenter. Dette kan medføre at britisk næringsliv vil mobilisere mot det nasjonale ambisjonsnivået og legge press på britiske myndigheter. Analytikere har imidlertid hevdet at diskusjonen av klimalovens ambisjonsnivå vel så mye som konkurransevne handler om et oppsving av klimaskepsis mer generelt i Storbritannia, og skepsis mot klimalovgivning spesielt (Sandbag intervju 2013).

Klimaloven åpner for sletting av klimakvoter dersom dette skulle bli nødvendig for å opprettholde strengere utslippsmål i Storbritannia enn i øvrige deler av Europa. Et annet alternativ er å ta større kutt utenfor kvotepliktig sektor, noe regjeringen har fokusert på (HM Government 2011). Dette vil innebære høyere kostnader for utslippsreduksjon, noe særlig Finansdepartementet er bekymret for. I praksis kan Storbritannia gjøre begge deler parallelt,

men ettersom dette per dags dato verken er aktuelt eller har forekommet, gjenstår det å se hvordan britiske myndigheter vil håndtere en slik situasjon.

Regjeringen virker imidlertid mest bekymret for en situasjon der ambisjonsnivået i britisk klimapolitikk er vesentlig høyere enn innenfor europeisk klimapolitikk. Regjeringen signaliserte derfor i 2011 at fjerde karbonbudsjett kan revideres for å sørge for at avstanden mellom britisk og europeisk utviklingsbane for utslippsreduksjoner frem mot 2030 ikke blir for stort. Klimakomiteén har imidlertid vist til at de grunnleggende forutsetningene som det fjerde budsjettet ble basert på ikke er endret, og at det dermed ifølge klimaloven ikke er anledning til å revidere dette budsjettet. Imidlertid åpnes det for at en revisjon vil kunne gjennomføres når det blir klart hvordan EUs 2030-politikk ser ut, men at en slik endring må være i tråd med 2050-målet (CCC 2013b). Energi- og klimadepartementet hevder likevel at regjeringen har mandat til å gjennomføre en slik endring i 2014, og argumenterer for at det ifølge klimaloven er regjeringen som avgjør hvorvidt forutsetningene som lå til grunn i det opprinnelige budsjettet er endret (ENDS 2013b). Imidlertid vil eventuelle endringer måtte være i tråd med 2050-målet og klimalovens hensikt.

I prinsippet vil det også være en mulighet for at hele klimaloven kan fjernes, men dette anses av alle aktører vi har vært i kontakt med som svært lite sannsynlig per dags dato, fordi dette vil være politisk vanskelig. Imidlertid kan dette bildet endre seg over tid. Hovedpunktene knyttet til samspillet med EUs politikk etter 2020 oppsummeres i boks 7.

- Konkurransesevne, energipriser og kostnader er i fokus for en svekket britisk økonomi
- Det ligger en kime til konflikt dersom ulikt ambisjonsnivå i klimaloven og EUs 2030-politikk
- Regjeringen har hittil signalisert at en eventuell mer ambisiøs britisk politikk peker mot større utslippsreduksjoner utenfor kvotepliktig sektor

*Boks 7: Noen momenter knyttet til Storbritannia og EUs klimapolitikk post-2020.*

## 6. Oppsummering og noen avsluttende refleksjoner

Vi spurte i utgangspunktet om hva som er de viktigste erfaringene med den britiske klimaloven fra 2008, og hvordan den i samspill med EUs kvotehandelssystem har påvirket kvotepliktig sektor. En første sentral observasjon er at selv om klimaloven fortsatt er ung så synes det å være en bred enighet om at den har kommet for å bli. Men loven har en innebygd spenning i avveiningen mellom langsiktige klimamål og krav om «teknologisk og økonomisk gjennomførbarhet», og dragkampene om tolkninger av dette vil garantert pågå i lang tid framover.

Når det gjelder viktige organisatoriske utviklingstrekk i kjølvannet av klimaloven, så pekte vi på at loven nok har ført til at langsiktighet nå i større grad legges til grunn i forvaltningens løpende arbeid. Med klimaloven er hele regjeringen ansvarliggjort for måloppnåelse, og Energi- og klimadepartementet har loven i ryggen når den skal «passe på» andre departementer. Det politisk tunge Finansdepartementet setter en del av rammene for Klimadepartementet og dets stemme er ikke minst viktig i krisetider. Generelt er det dog tydelig at klimaloven har styrket og vil styrke klimapolitikken i avveiningen mellom ulike hensyn.

Når det gjelder spesifikke politiske tiltak så pekte vi på tre politiske initiativer som på ulikt vis kan knyttes til loven: energimarkedsreformen, med bl.a. nye støttesystemer for lavkarbon kraftproduksjon, etableringen av et kapasitetsmarked, og strengere utslippskrav til nye kraftverk. Energimarkedsreformen har et langsiktig avkarboniseringsperspektiv i tråd med klimaloven. For det andre styrker et særbritisk prisgulv på klimakvoter prissignalet på karbonutslipp utover det som kommer fra ETS. Både energimarkedsreformen og prisgulvet finansieres via en spesiell klimaavgift. Et tredje utviklingstrekk går i en litt annen retning og viser de politiske spenningene som er involvert: Et tak på klimaavgiften og det samlede nivået på subsidier til fornybar, kjernekraft og CCS har også blitt innført. Spesielt de to første initiativene viser økt vilje til å gripe inn i markedene, med relativt flere virkemidler i form av direkte regulering.

Selv om klimaloven fortsatt nyter stor støtte, har den også fått kritikk av næringslivet og spesielt kraftbransjen for ikke å medføre den langsiktigheten de ønsket seg. Spesielt myndighetenes utsettelse av et eget bindende avkarboniseringsmål for kraftsektoren har vært pekt på som problematisk i denne sammenheng.

Samspillet mellom klimaloven og EUs kvotehandelssystem har til nå vært relativt uproblematisk, spesielt fordi sentrale EU-mål med relevans for Storbritannia fram til 2020 allerede var bestemt da klimaloven trådte i kraft og karbonbudsjettene ble utformet. Den viktigste responsen på problemene i ETS har vært etablering av et prisgulv på kvoter. Men prisgulvet har fått litt ulik type kritikk, både fra energiintensiv industri og kraftbransjen.

Når det gjelder den videre relasjonen mellom klimaloven og EU for politikken utover 2020 så er ting mer uavklart gitt at Storbritannia allerede har vedtatt politikk fram til 2027, mens diskusjonene om EU-politikken etter 2020 fortsatt er i en tidlig fase. Regjeringen har varslet en mulig revisjon av fjerde karbonbudsjett for å sørge for at avstanden mellom britisk og europeisk utviklingsbane for utslippsreduksjoner frem mot 2030 ikke blir for stort. Klimakomiteén har imidlertid vist til at de grunnleggende forutsetningene som det fjerde budsjettet ble basert på per dags dato ikke er endret, og at det dermed ifølge klimaloven ikke er anledning til å revidere budsjettet. Utfallet her vil være en viktig test på klimalovens robusthet.

Fokuset i denne rapporten har vært på britiske erfaringer og samspillet med sentrale europeiske rammebetingelser. Implikasjonene for Norge er ikke viet spesiell oppmerksomhet. En slik diskusjon av implikasjoner vil måtte pløye vesentlig dypere ved bl.a. å diskutere forskjeller og likheter mellom Storbritannia og Norge i den *samfunnmessige, institusjonelle og juridiske konteksten* som en klimalov skal virke innenfor. Det følgende er således kun antydninger av enkelte forskjeller og likheter. Sammenliknet med norsk klimapolitikk og det norske klimaforliket er målsettingen for 2020 på overflaten relativt lik (dvs. rundt 30% utslippskutt). Men det er en rekke åpenbare og mindre åpenbare forskjeller. Norge har en større åpning enn britene for at kutt fram til 2020 kan tas gjennom globale kreditter (dvs. CDM/JI). Begge land har en politikkhorisont som strekker seg fram til 2050. Norge har som mål å være karbonnøytralt i 2050. På papiret er dette mer ambisiøst enn britenes mål om 80 prosents utslippsreduksjon i 2050, men dette krever en diskusjon vi ikke går inn på her. Klimaloven betyr også at britenes langsiktighet må anses som mer bindende og bedre juridisk forankret, og med karbonbudsjettene som ytterligere virkemidler. Norge har heller ikke et organ som på samme måte som Klimakomiteén har et klart og avgrenset fokus på oppfølging og videreutvikling av klimapolitiske mål og tiltak. Til sist er det store og viktige forskjeller i de to landenes kraftsektor med hensyn til struktur, organisering og

utslipp. Med dette er vi inne på en diskusjon som ligger utenfor denne rapportens fokus, men som kan gjøres til gjenstand for en oppfølgende studie.



## Intervjuer

Damien Morris, Sandbag, London 25. november 2013.

Matthew Billson, DECC's CCS kontor, London 26. november 2013.

Jeff Chapman, CSS Association, London 26. november 2013.

Mervyn Wright – National Grid (og tidligere i DECC), London 27. november 2013.

## Referanser

Boasson, E. og Wettestad, J. (2013) EU Climate Policy: *Industry, Policy Interaction and External Environment*, Farnham: Ashgate.

Business Green (2013) 'Decarbonisation target narrowly defeated in House of Lords vote', 29. oktober, tilgjengelig online:

<http://www.businessgreen.com/bg/news/2303531/decarbonisation-target-narrowly-defeated-in-house-of-lords-vote> (lest 16.01.14).

CCC (2013a) 'Annual Report and Accounts 12/13', Committee on Climate Change, tilgjengelig online: [http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/1458\\_CCC\\_Annual-Report-2013\\_FINAL.pdf](http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/1458_CCC_Annual-Report-2013_FINAL.pdf) (lest 17.12.13).

CCC (2013b) 'Review of the fourth carbon budget (2023-27): Developments in European circumstances', Committee on Climate Change, tilgjengelig online: <http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Ed-Davey-October13-final.pdf> (lest 22.11.13).

Darkin, B. (2006) 'Pledges, politics and performance: an assessment of UK climate policy', *Climate Policy* 6: 257-274.

DECC (2011) 'Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity', London: Department of Energy and Climate Change, tilgjengelig online:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf) (lest 16.12.2013).

DECC (2013a) 'UK greenhouse gas emissions: Performance against emissions reduction targets – 2012 provisional figures', London: Department of Energy and Climate Change, tilgjengelig online:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211907/Progress\\_towards\\_targets\\_2012\\_provisional\\_figures.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211907/Progress_towards_targets_2012_provisional_figures.pdf) (lest 19.11.13).

DECC (2013b) 'Annual Energy Statement 2013', London: Department of Energy and Climate Change, tilgjengelig online:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/254250/FINAL\\_PDF\\_of\\_AES\\_2013\\_-\\_accessible\\_version.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254250/FINAL_PDF_of_AES_2013_-_accessible_version.pdf) (lest 25.11.13).

DECC (2013c) 'Updated energy and emissions projections 2013', september, London: Department of Energy and Climate Change, tilgjengelig online:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/239937/uep\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239937/uep_2013.pdf) (lest 17.12.13).

- DECC (2013d) 'Statistical release: 2012 UK greenhouse gas emissions, provisional figures and 2011 UK greenhouse gas emissions, final figures by fuel type and end-user', mars, London: Department of Energy and Climate Change. Tilgjengelig online: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/193414/280313\\_ghg\\_national\\_statistics\\_release\\_2012\\_provisional.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193414/280313_ghg_national_statistics_release_2012_provisional.pdf) (lest: 14.01.2014).
- ENDS (2013a) 'UK set to miss fourth carbon budget by wider margin', ENDS Report 18. september, tilgjengelig online: <http://www.endsreport.com/40744/uk-set-to-miss-fourth-carbon-budget-by-wider-margin> (lest 25.11.13).
- ENDS (2013b) 'CCC defends its 2023-27 carbon budget', ENDS Report 9. oktober, tilgjengelig online: <http://www.endsreport.com/41059/ccc-defends-its-2023-27-carbon-budget> (lest 25.11.13).
- Guardian (2013) 'Decarbonisation target narrowly defeated in Commons energy bill vote', 4. Juni, tilgjengelig online: <http://www.theguardian.com/environment/2013/jun/04/decarbonisation-target-defeated-energy-bill-vote> (lest 16.01.14).
- HM Government (2011) 'The Carbon Plan: Delivering our low carbon future', London: Her Majesty's Government, tilgjengelig online: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/47613/3702-the-carbon-plan-delivering-our-low-carbon-future.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47613/3702-the-carbon-plan-delivering-our-low-carbon-future.pdf) (lest 25.11.13).
- HM Treasury (2011) 'Control framework for DECC levy-funded spending', London: Her Majesty's Treasury, tilgjengelig online: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/control\\_framework\\_decc250311.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/control_framework_decc250311.pdf) (lest 25.11.13).
- Lockwood, M. (2013) 'The political sustainability of climate policy: the case of the UK Climate Change Act', *Global Environmental Change*, 23(5), 1339-1348.
- McGowan, F. (2011) 'The UK and EU Energy Policy: From awkward partner to active protagonist?' I Duffield, J. S. og Birchfield, V. L. (red.) *Toward a common European Union energy policy: problems, progress, and prospects*. New York: Palgrave MacMillan.
- Norsk klimastiftelse og WWF (2011) 'Den britiske klimaloven', tilgjengelig online: [http://klimastiftelsen.no/wp-content/uploads/2012/11/Rapport2011\\_Britisk\\_Klimalov.pdf](http://klimastiftelsen.no/wp-content/uploads/2012/11/Rapport2011_Britisk_Klimalov.pdf) (lest 15.10.13).
- Rayner, T. og Jordan, A. (2011) 'The United Kingdom – A paradoxical leader', i Wurzel, R.K.W. og Connelly, J. (red.) *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Oxford: Routledge, 95–111.
- Sandbag (2012) 'The UK carbon floor price', Sandbag briefing. London: Sandbag.
- Waag, M. (upublisert) 'Mitigating Long-Term Policy Problems: An Evaluation of the Impact of the Climate Change Act on Political Decisions in the UK', Master of Science in International Environmental Studies, Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Wettestad, J. (2012) The EU emissions trading system: repaired, but still leaking?, *Klima*, no.2 2012.
- Wettestad, J. (2014) Rescuing EU Emissions Trading: Mission Impossible?, kommer i *Global Environmental Politics*, 14(2).