

**Forslag til**

**Lov om klimamål (klimaloven)**

**Innhold**

1	Sammendrag .....	3
2	Sakshistorikk.....	4
3	Klimautfordringen og internasjonalt samarbeid .....	5
	3.1 FNs Klimakonvensjon .....	5
	3.2 Kyotoprotokollen.....	6
	3.3 Parisavtalen .....	6
4	Hovedtrekk i norsk klimapolitikk .....	8
5	EU/EØS .....	10
	5.1 EØS-avtalen og klima .....	10
	5.2 EUs klimapolitikk.....	11
	5.3 EUs klimarammeverk for gjennomføring av felles klimamål.....	12
	5.4 Norges felles oppfyllelse med EU av klimamålet for 2030 .....	14
6	Norsk lovgivning .....	14
	6.1 Sektorovergripende lovgivning for regulering av utslippskilder.....	15
	6.2 Klimahensyn i samfunnsplanlegging og beslutningsprosesser .....	16
	6.3 Sektorlovgivning .....	18
	6.4 Lovgivning relevant for arbeidet med klimatilpasning i Norge .....	21
	6.5 Rettighetslovgivning .....	22
	6.6 Vurdering av samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet.....	23
7	Gjennomgang av klimalovene i Storbritannia, Danmark og Finland, samt svensk forslag til klimalov .....	26
	7.1 Innledning.....	26
	7.2 Storbritannias Climate Change Act .....	26
	7.3 Danmarks Klimalov .....	27
	7.4 Finlands Klimatlag .....	27

7.5	Sverige.....	28
8	Forslag til klimalov.....	29
8.1	Oversikt.....	29
8.2	Formål og virkeområde.....	34
8.3	Lovfesting av mål.....	35
8.4	Målet for 2030.....	35
8.5	Målet for 2050.....	36
8.6	Tilpasning til klimaendringer.....	39
8.7	Styrings- og rapporteringsmekanisme.....	40
9	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av lovforslaget.....	45
9.1	Innledning.....	45
9.2	Kostnader ved å nå 2030-målet.....	45
9.3	Kostnader ved at Norge skal bli et lavutslippssamfunn.....	46

## 1 Sammenheng

Det legges fram forslag til en kortfattet og overordnet lov som etablerer en ramme om norsk klimapolitikk for omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050.

Lovens formålsparagraf understreker hovedformålet med loven, nemlig å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge. En ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i global sammenheng der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning. Når politikken utformes skal det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og industriens konkurranseevne.

Loven skal også styrke åpenhet og bred demokratisk forankring av norsk klimapolitikk gjennom at det lovfestes at Stortinget regelmessig skal få informasjon om status og framdrift i arbeidet med Norges klimamål. Det skal også rapporteres om hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene.

Klimamål for 2030 og 2050 lovfestes. For 2030 er målet at Norge skal bidra til å redusere klimagassutslipp med minst 40 % sammenlignet med 1990 slik regjeringen har presentert det i Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, og som Stortinget har sluttet seg til. Målet om minst 40 % utslippsreduksjon er meldt inn til FN som Norges forpliktelse. Regjeringen legger opp til at målet oppfylles felles med EU, og klimaloven nedfeller også dette eksplisitt i § 2.

For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn slik det fremgår av klimaforlikene og Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Formålet med å lovfeste målet om lavutslippssamfunnet er å legge til rette for en langsiktig omstilling i klimavennlig retning i Norge. Loven gir en forpliktende retning samtidig som behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk ivaretas.

Loven forplikter regjeringen til hvert år og på egnet måte å rapportere til Stortinget om utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og gjennomføring av lovfestede klimamål, sektorvise utslippsbaner for ikke-kvotepiktig sektor, samt om arbeidet med klimatilpasning. De opptrukne former for kommunikasjon med Stortinget forutsettes lagt til grunn.

Loven forplikter beslutningstakerne på det øverste beslutningsnivået i det norske samfunnet, regjering og storting, og retter seg ikke mot borgerne. Om man nedfeller i lovs form det som i hovedsak består av politiske forventninger og målsettinger, oppstår en fare for at man flytter makt fra demokratiske prosesser over i rettsapparatet. Dermed vil også vurderingstemaet i beslutningsprosessene kunne endre seg – fra et spørsmål om hva som er politisk og miljøfaglig ønskelig for samfunnet som helhet, til et spørsmål om hva som er rettslig relevant

og avgjørende i en enkelt sak. Det er ikke gitt at en slik rettsliggjøring vil bidra til reduserte utslipp på lang sikt. Forslaget til klimalov har derfor ikke til formål å flytte beslutninger i klimapolitikken bort fra det politiske nivået, men tvert imot til formål å styrke de politiske beslutningsprosessene innenfor lovens overordnede ramme.

Dokumentets avsnitt 2-5 gir en oversikt over Stortingets vedtak om klimalov, hovedtrekkene i norsk klimapolitikk, internasjonale klimaforpliktelser og betydningen av EØS-avtalen for klimaområdet, innretningen av EUs klimapolitikk og felles oppfyllelse med EU av klimamålet for 2030. Avsnitt 6 gir en oversikt over de viktigste delene av norsk lovverk og andre sentrale virkemidler for kontroll med utslipp. I avsnitt 6.6 drøftes ytterligere samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet, jf. Stortingets vedtak II om klimalov. Avsnitt 7 gir en oversikt over klimalovene i Storbritannia, Finland og Danmark, og forslaget om klimalov som del av et nytt overordnet klimarammeverk i Sverige. Avsnitt 8 redegjør for bakgrunnen for lovforslaget. Avsnitt 9 redegjør for enkelte økonomiske vurderinger knyttet til de klimamålene for 2030 og 2050 som foreslås lovfestet.

## 2 Sakshistorikk

Spørsmålet om en norsk klimalov ble første gang reist i 2012 i forbindelse med Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk, hvor regjeringen uttalte at den, "basert på erfaringene med dagens lovgivning og virkemiddelbruk", ville "vurdere hensiktsmessigheten av en egen klimalov". Under komitebehandlingen av meldingen viste flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité til at de hadde merket seg forslaget og ba Regjeringen "utrede hensiktsmessigheten av en slik lov".

Klima- og miljøministeren sendte vinteren 2014-15 på høring notatet "Perspektiver på en klimalov". Notatet hadde til formål å konsultere bredt om hensiktsmessigheten av denne type overordnet og rammepreget lovgivning. Notatet la fram argumenter for og mot en klimalov og ba om innspill på (1) om en klimarammelov vil gi merverdi i norsk sammenheng, (2) om det er behov for mer rapportering og formidling av informasjon i Norge om klimagassutslipp og effekter av tiltak, og (3) om et uavhengig klimaråd vil være et hensiktsmessig nytt tilskudd til norsk klimapolitikk og hvilken rolle det i så fall bør fylle. Det kom inn over 200 høringsuttalelser, hvorav 57 fra organisasjoner og instanser, de øvrige er avgitt fra enkeltpersoner. Hovedtyngden av uttalelsene var positive til en klimalov, men det kom også til uttrykk en del skepsis til om en klimalov vil gi merverdi i norsk sammenheng. Det framkom også mange synspunkter på og forslag til konkret innhold i en mulig klimalov.

Vinteren 2015 behandlet Stortinget et representantforslag 32 S (2014-2015) fra stortingsrepresentantene Rasmus Hansson, Rigmor Andersen Eide og Marit Arnstad, Dokument 8:32 S (2014-2015). På bakgrunn av Innst. 212 S (2014-2015) fra energi- og miljøkomiteen fattet et flertall 24. mars 2015 følgende vedtak:

## I

Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag for Stortinget hvor de nasjonale utslippsmålene i 2030 og 2050 fastsettes. Lovforslaget skal regulere hensiktsmessige rapporterings- og styringsmekanismer mellom storting og regjering på klimaområdet. Lovforslaget må fremlegges for Stortinget slik at forslaget blir behandlet i denne stortingsperioden.

## II

Stortinget ber regjeringen gjennomgå eksisterende lovgivning som kan ha betydning på klimaområdet, og eventuelt foreslå, der hvor det ansees som hensiktsmessig for klimaarbeidet, en samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet, i forbindelse med lovforslaget hvor de nasjonale utslippsmålene i 2030 og 2050 er fastsatt.

## III

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med innføringen av en klimalov rapportere i de årlige budsjettene hvordan Norge kan nå klimamålene for 2020, 2030 og frem mot 2050, og hvordan budsjettet påvirker Norges klimagassutslipp.

### 3 Klimautfordringen og internasjonalt samarbeid

Å begrense de globale utslippene av klimagasser er avgjørende for en bærekraftig utvikling både globalt og nasjonalt og vil kreve betydelig omstilling i alle land. Stigende utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser har resultert i at konsentrasjon av slike gasser i atmosfæren nå ligger rundt 60 % over førindustrielt nivå. Høyere konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren gir varmere klima, og klimaendringene medfører stor risiko for livsgrunnlaget for fremtidige generasjoner over hele verden. Industrilandene har bidratt mest til den økte konsentrasjonen, men utviklingsland og framvoksende økonomier står nå for rundt to tredeler av de årlige globale utslippene. Klimaendringene er en global utfordring som krever internasjonalt samarbeid.

#### 3.1 FNs Klimakonvensjon

Det overordnede rettslige rammeverket for det internasjonale klimaarbeidet er FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UN Framework Convention on Climate Change). Konvensjonen ble vedtatt 9. mai 1992, like før Rio-toppmøtet om miljø og klima i 1992 og trådte i kraft 21. april 1994. Norge ratifiserte avtalen 11. juni 1993, jf. St. prp. nr. 36 (1992-93) Om samtykke til ratifikasjon av en rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. Klimakonvensjonen nedfeller grunnleggende forpliktelser, premisser og prinsipper for klimaarbeidet i FN. Konvensjonens overordnede mål er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil hindre farlig menneskeskapt påvirkning på klimasystemet.

### 3.2 **Kyotoprotokollen**

Norge er part til Kyotoprotokollen som ble vedtatt i 1997 og trådte i kraft 16. februar 2005. Norge ratifiserte avtalen i 2002, jf. St. prp. nr. 49 (2001-2002) om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. Protokollen inneholder et sett med differensierte forpliktelser for de ulike landene, samt nedfeller konkrete, juridisk bindende, tallfestede utslippsforpliktelser for parter som regnes som industrialiserte land i henhold til i et eget vedlegg til Klimakonvensjonen. Utformingen av denne listen tok utgangspunkt i de landene som ble ansett som industrialiserte land da Klimakonvensjonen ble vedtatt i 1992. Kyotoprotokollen introduserer tre fleksible markedsmekanismer som landene kan benytte seg av for å innfri sine utslippsforpliktelser: felles gjennomføring (Joint Implementation), Den Grønne Utviklingsmekanismen (Clean Development Mechanism), og internasjonal handel med utslippskvoter (Emissions Trading). Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode dekker årene fra 2008-2012. Norges utslippsforpliktelse for denne perioden var på +1% fra 1990-nivå. Forpliktelsen er oppfylt og ble endelig gjort opp i 2015.

Under Partsmøtet i Doha i 2012 ble det vedtatt en andre forpliktelsesperiode for Kyotoprotokollen (Kyoto 2) som skal gjelde perioden 2013- 2020. Stortinget har gitt samtykke til at Norge slutter seg til Kyoto 2, jf. Prop. 173 S (2012-2013) Samtykke til godkjenning av endring av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997. Under andre forpliktelsesperiode har Norge påtatt seg en forpliktelse om at utslippene i 2013-2020, regnet som årlig gjennomsnitt, ikke skal være høyere enn 84 % av utslippene i 1990. Denne forpliktelsen er avledet av og konsistent med målet om en reduksjon i 2020 på 30 % fra 1990-nivå. Doha-endringene har ikke trådt i kraft. Kyotoprotokollen dekker bare i overkant av 10 % av de globale utslippene av klimagasser.<sup>1</sup>

### 3.3 **Parisavtalen**

Parisavtalen ble vedtatt i desember 2015 etter flere års forhandlinger. Det overordnede motivet for Parisavtalen er å styrke det globale samarbeidet på klimaområdet og gjennomføringen av Klimakonvensjonen. Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode løper fra 2013 til og med 2020, og meningen er at avtalen fra Paris skal ta over deretter. Det er imidlertid ikke usannsynlig at Parisavtalen kan tre i kraft før 2020. Det vil være opp til Klimakonvensjonens partsmøter å ta stilling til håndtering av overgangsperioden. Parisavtalen skal føre til en forsterket innsats mot klimaendringer for å forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Avtalen etablerer både juridisk bindende forpliktelser og

---

<sup>1</sup> Utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart og luftfart reguleres av FNs internasjonale skipsfartsorganisasjon, IMO og den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart, ICAO.

politiske føringer. Den er ikke tidsbegrenset og legger opp til at partene øker innsatsen over tid.<sup>2</sup>

I Parisavtalen har partene satt seg som mål å holde økningen i den globale middeltemperaturen godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå og å tilstrebe å begrense temperaturstigningen til 1,5 °C sammenlignet med dette nivået. For å nå målet om begrenset temperaturøkning setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene skal nå toppunktet så hurtig som mulig og deretter at utslippene reduseres raskt slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet kan beskrives som klimanøytralitet.

Avtalen består av bestemmelser for blant annet utslippsreduksjoner, klimatilpasning og støtte til utviklingsland for omstillingen til lavutslippsutvikling. På hvert av disse tre områdene etablerer avtalen langsiktige mål samt mer detaljerte bestemmelser. Andre viktige elementer inkluderer etableringen av en ny markedsbasert mekanisme, samarbeid for gjennomføring av nasjonalt fastsatte bidrag, samt rapportering av tiltak og støtte. Avtalen inkluderer også en egen bestemmelse om gjennomføring og støtte til å redusere klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse (REDD+) gjennom det etablerte rammeverket for dette under Klimakonvensjonen. Alle parter oppfordres også til å lage langsiktige lavutslippsstrategier.

Avtalen etablerer for første gang juridisk bindende forpliktelser om at alle parter skal melde inn nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år, og at partene vil gjøre dette i tråd med prinsippene om progresjon og høyest mulige ambisjon. Partene er også forpliktet til å rapportere om sine utslipp og gjennomføring og oppnåelse av sine utslippsbidrag. En ekspertbasert etterlevelseskomité er opprettet med hensikt å tilrettelegge for etterlevelse av forpliktelsene.

En viktig faktor for å sikre global deltakelse var å basere Parisavtalen på nasjonalt fastsatte bidrag. Dette betyr at hver enkelt part selv bestemmer hvilke bidrag de vil melde inn og ambisjonsnivået for bidragene. Før Paris var alle land oppfordret til å sende inn sine foreløpige nasjonalt fastsatte bidrag. Alle de nasjonalt fastsatte bidragene som er innmeldt hittil, inneholder tiltak, mål eller planer for begrensinger i klimagassutslipp i en eller annen form. Flere land har sendt inn betingede bidrag eller vektlegger at høyere ambisjoner kan oppnås ved tilgang til fleksible markedsbaserte mekanismer, klimafinansiering, teknologioverføring eller kapasitetsbygging. Mange utviklingsland har også lagt inn betingede bidrag, der det gjøres klart at gjennomføring av bidragene er helt eller delvis avhengig av internasjonal støtte. Svært mange utviklingsland har også meldt inn bidrag som omhandler klimatilpasning.

---

<sup>2</sup> Som note 1.

Avtalen og beslutningen legger opp til økt innsats over tid, hvor bidragene skal meldes inn eller oppdateres hvert femte år. Suksessive bidrag vil utgjøre en progresjon ut fra gjeldende nasjonalt fastsatte bidrag og hvert lands høyeste mulig ambisjon.

Avtalen legger også opp til at alle parter hvert femte år skal delta i en felles gjennomgang for å vurdere kollektiv måloppnåelse. Partene skal se hen til resultatet fra denne gjennomgangen når de nasjonalt fastsatte bidragene bestemmes.

Avtalen trer i kraft etter at minst 55 parter, som representerer minst 55 prosent av verdens samlede klimagassutslipp, har folkerettslig bundet seg til avtalen. Stortinget samtykket 14. juni 2016 til at Norge ratifiserer Parisavtalen, jf. Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992, og Innst. 407 S (2015-2016). Norge ratifiserte avtalen 20. juni 2016. Norge har meldt inn til FN en betinget forpliktelse om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 1990, og at planen er å oppfylle forpliktelsen sammen med EU.

#### **4 Hovedtrekk i norsk klimapolitikk**

##### *Norges klimamål*

Norge har ambisiøse klimamål. Noen av målene er meldt inn til FN som del av våre internasjonale forpliktelser til utslippsreduksjoner. Muligheten til samarbeid om utslippsreduksjoner har vært viktig ved utforming av målene.

Norges klimamål for 2020 var del av klimaforliket på Stortinget i 2012 som igjen bygger på klimaforliket fra 2008. For andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen (2013-2020) er Norges forpliktelse at utslippene i gjennomsnitt ikke skal overstige 84 % av utslippene i 1990. Den er avledet av og konsistent med målet om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 % av Norges utslipp i 1990. Forpliktelsen er nærmere beskrevet i Prop. 173 S (2012-2013) Samtykke til godkjenning av endring av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997. Målene for 2020 fra klimaforlikene for 2008 og 2012 ligger fast.

Norge har meldt inn til FN en betinget forpliktelse om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 1990, jf. Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU og Innst. 211 (2014–2015). Norge arbeider for en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen med EU. En forpliktelse på minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 er i tråd med det FNs klimapanel peker på at industriland må bidra med for å nå togradersmålet.

Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 1990 være Norges nasjonalt bestemte forpliktelse til Parisavtalen. Målet er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Regjeringen vil da senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepiktig sektor.



Av klimaforliket i 2012 følger to mål om karbonnøytralitet som også er meldt inn til FN:

- Norge skal være karbonnøytralt i 2050.
- Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.

Et flertall på Stortinget vedtok 14. juni 2016 å be regjeringen "legge til grunn at Norge skal sørge for klimareduksjoner tilsvarende norske utslipp fra og med 1. januar 2030, og at klimanøytralitet kan oppnås gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandling og prosjektbasert samarbeid", jf. Innst. 407 S (2015-2016), jf. Prop. 115 S (2015-2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.

Regjeringens plattform fra Sundvolden i 2013 uttrykker at regjeringen "vil føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050."

Av Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, følger også at regjeringen har som mål at Norges nasjonale utslipp skal reduseres fram mot 2030 og at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Målet om lavutslippssamfunn i 2050 er fra klimaforliket i 2008.

I klimaforliket fra 2012 står det: "Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at Norge må føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk. Flertallets mål er en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Flertallet peker samtidig på at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i global sammenheng der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurransevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp frem mot både 2020 og 2050."

#### *Klimapolitiske virkemidler i Norge*

De viktigste virkemidlene i norsk klimapolitikk er CO<sub>2</sub>-avgift og kvoteplikt. Disse sektorovergrepene økonomiske virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Avgifter og kvoteplikt gir insentiver til at utslippsreduksjoner skjer til lavest mulig kostnad for samfunnet, herunder til utvikling og bruk av ny teknologi. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreduserende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Om lag 80 % av de nasjonale utslippene er i dag underlagt CO<sub>2</sub>-avgift og/eller kvoteplikt.

Forurensningsloven er den viktigste norske loven for å kontrollere forurensende utslipp, og omfatter alle slags forurensende utslipp inkludert klimagasser. I praksis har

forurensningsloven vært lite brukt som virkemiddel for å redusere utslipp av klimagasser, bortsett fra enkelte klimagasser i industrien og metan fra avfallsbehandling, hvor utslippene er betydelig redusert.

CO<sub>2</sub>-avgiften ble introdusert i 1991. Avgiftens formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av CO<sub>2</sub>-utslipp. CO<sub>2</sub>-avgiften dekker i dag omlag 60 % av norske utslipp av klimagasser. Avgiften varierer fra knapt 30 kr per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (naturgass som brukes av kvotepliktig industri) til 436 kr per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (naturgass som brukes på sokkelen). Det er anslått at dagens klimavirkemidler og tidlig innføring av CO<sub>2</sub>-avgiften vil redusere de norske klimagassutslippene med 17-20 millioner tonn i 2020, sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

En del utslipp som ilegges CO<sub>2</sub>-avgift er også omfattet av kvoteplikt. Avgiften blir da fastsatt i lys av dette. For eksempel er mineralolje som brukes i kvotepliktig landbasert industri fritatt for CO<sub>2</sub>-avgiften. Et annet eksempel er tilpasningen av CO<sub>2</sub>-avgiften da petroleumsvirksomheten ble inkludert i kvotesystemet fra 2008. CO<sub>2</sub>-avgiften for petroleumsvirksomheten ble da redusert tilsvarende den antatte kvoteprisen. I forbindelse med klimaforliket i 2012 ble CO<sub>2</sub>-avgiften for petroleumssektoren økt med 200 kroner. Hensikten var at de samlede utslippskostnadene for petroleumsvirksomhetene skulle videreføres på samme nivå, slik at de økonomiske insentivene for utslippsreduksjoner ble opprettholdt.

Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Regjeringen satser bredt for å legge til rette for omstilling av norsk økonomi og samfunnsliv til et lavutslippssamfunn i 2050. Regjeringen har fem innsatsområder som særlig prioriteres i klimapolitikken: Reduserte utslipp i transportsektoren, utvikling av lavutslippsteknologi i industrien og ren produksjonsteknologi, CO<sub>2</sub>-håndtering, å styrke Norges rolle som leverandør av fornybar energi, og miljøvennlig skipsfart. Alle disse områdene har fått budsjettmessige løfter og transportsektoren er særlig prioritert. Regjeringen har en betydelig jernbanesatsing, gjennomfører en storsatsing på energi- og klimatiltak i transportsektoren under Enova, har lagt fram strategien "Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid", og arbeider for å legge til rette for lavutslippsløsninger innen alle transportområder. Satsingene på kunnskap, forskning og utvikling, teknologi og innovasjon i norsk næringsliv omfatter også klimavennlige løsninger. Regjeringen arbeider med å følge opp grønn skattekommissjon og vil legge fram en strategi for grønn konkurransekraft.

## **5 EU/EØS**

### **5.1 EØS-avtalen og klima**

Gjennom EØS-avtalen er Norge nært knyttet til EU i klimapolitikken. Regjeringen søker å oppfylle klimamålet for 2030 i samarbeid med EU. Det vil bringe norsk klimapolitikk enda tettere opp mot EU.

EØS-avtalen nedfeller særskilte forpliktelser for avtalepartene til samarbeid på miljøområdet under miljøbestemmelser i Del V *Bestemmelser som gjelder alle de fire friheter*, se artiklene 73-75. Miljørettsakter som tas inn i avtalen etter disse bestemmelsene, legges normalt inn i EØS-avtalens vedlegg XX. Avhengig av tematisk innhold, innlemmes EU-rettsakter av betydning for miljø også i andre deler av avtalen, herunder vedlegg II om tekniske handelshindre og vedlegg IV om energi. Det er også adgang for avtalepartene å samarbeide om miljørettsakter etter bestemmelsene i Del VI *Samarbeid utenfor de fire friheter*, se artiklene 78 flg. Slike rettsakter legges normalt inn i EØS-avtalens protokoll 31.

EUs klimavoteregulering er en del av EØS-avtalen. Norske kvotepliktige virksomheter deltar fullt ut i dette systemet og bidrar til reduksjonene i kvotepliktige sektorer på samme vilkår som virksomhetene i EU. Norge har også gjennomført annet klimarelevant regelverk, herunder regler om krav til kjøretøy, mer miljøvennlig drivstoff, fornybar energi og energieffektivisering. Hovedtyngden av virkemidlene i ikke-kvotepliktig sektor er nasjonale, men utviklingen i EU går i retning av større integrering av klimahensyn i alle politikkområder. Tidligpåvirkning overfor EU på klimaområdet og aktiv deltakelse i klimainitiativer hvor Norge har interesser er en prioritet for Norge<sup>3</sup>.

## 5.2 EUs klimapolitikk

Kommisjonen har publisert et veikart for hvordan EU kan bli en lavutslippøkonomi. Veikartet beskriver hvordan lavutslippssamfunnet kan nås med utslippsreduksjoner for 2030 (40 %), 2040 (60 %) og 2050 (80 %). Det langsiktige målet om å redusere utslippene med 80-95 % er betinget av tilsvarende nødvendige utslippsreduksjoner fra industrilandene som gruppe.<sup>4</sup> Målet gjelder hele regionen samlet og er ikke fordelt på enkeltland. Målet er ikke lovfestet. Reduksjonene skal tas i EU og antas å gi en kostnadseffektiv bane mot EUs langsiktige mål. Eventuell bruk av internasjonale kreditter (utslippskutt utenfor EU) vil kunne bidra til å overoppfylle målene.

Det Europeiske Råd besluttet i oktober 2014 at EU skal redusere utslippene med minst 40 % i 2030 sammenlignet med 1990. I tillegg ble det satt mål for andel fornybar energi i EUs energiforbruk og et indikativt mål for energieffektivisering. EUs utslippsmål for 2030 er bindende på EU-nivå og skal gjennomføres innen EU uten bruk av internasjonale fleksible mekanismer som FNs grønne utviklingsmekanisme (CDM). EUs mål om 40 % reduksjon fra

---

<sup>3</sup> Jf. også Meld. St. 25 (2015-2016) om energipolitikken mot 2030.

<sup>4</sup> I rådskonklusjonen fra rådsmøte 29/30 oktober 2009 heter det: "The European Council calls upon all Parties to embrace the 2°C objective and to agree to global emission reductions of at least 50%, and aggregate developed country emission reductions of at least 80-95%, as part of such global emission reductions, by 2050 compared to 1990 levels; such objectives should provide both the aspiration and the yardstick to establish mid-term goals, subject to regular scientific review. It supports an EU objective, in the context of necessary reductions according to the IPCC by developed countries as a group, to reduce emissions by 80-95% by 2050 compared to 1990 levels."

1990 skal gjennomføres ved en 43 % reduksjon i utslippene i kvotepliktig sektor og 30 % reduksjon i utslippene i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030 sammenlignet med 2005-nivå. Reduksjonene i kvotepliktig sektor skal skje gjennom en årlig innstramning i hvor mange kvoter som gjøres tilgjengelig for de kvotepliktige aktørene. I ikke-kvotepliktig sektor skal den samlede reduksjonen på 30 % fordeles på de enkelte medlemsland der hvert land vil få et mål om å kutte utslippene med mellom 0 og 40 % fra 2005 til 2030.

### 5.3 EUs klimarammeverk for gjennomføring av felles klimamål

#### *Kvotesystemet*

EUs kvotesystem er etablert gjennom direktiv 2003/87/EF og omfatter utslipp av klimagasser fra om lag 11 000 virksomheter i EØS-området samt CO<sub>2</sub>-utslipp fra luftfart innad i EØS-området. Energiforsyning, industri, petroleumsproduksjon og luftfart, som står for om lag 45 % av de samlede klimagassutslippene i EU, er underlagt kvoteplikt. Rammebetingelsene for markedet er fastlagt gjennom rettsakter. Norge deltar i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. I juli 2015 la Kommisjonen frem forslag til regelverk for fjerde fase av kvotesystemet, som dekker perioden 2021-2030. Forslaget videreutvikler det eksisterende systemet, og legger ikke opp til store endringer. Forslaget behandles av Europaparlamentet og EU-rådet før endelig vedtakelse.

#### *Innsatsfordeling i EU*

I tillegg til kvotesystemet vedtar EU en såkalt innsatsfordelingsbeslutning, som for perioden etter 2020 vil bli vedtatt som en innsatsfordelingsforordning, som fastsetter nasjonale utslippsmål for sektorer som ikke omfattes av kvotesystemet og fordeler innsatsen mellom medlemsstatene. De viktigste sektorene som inngår her er transportsektoren (unntatt luftfart), oppvarming av bygg, avfall og jordbruk. Utslippsmålene land får tildelt gjelder hele ikke-kvotepliktig sektor, og forslaget legger ingen føringer på i hvilke deler av ikke-kvotepliktig sektor tiltak må settes inn for å nå målene. Det er opp til det enkelte land.

Kommisjonen publiserte 20. juli 2016 forslaget til innsatsfordelingsforordning med bindende utslippsmål i ikke-kvotepliktig sektor for landene i EU. Forslaget behandles av Europaparlamentet og EU-rådet før endelig vedtakelse.

Forslaget, jf. Kommisjonens forslag til innsatsfordelingsforordning for perioden 2021-2030, inneholder utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor i EU-landene, regler for fleksibilitet og samarbeid, samt regler for bokføring av utslipp og opptak i landsektoren og bruk av fleksibilitet fra denne sektoren.

I ikke-kvotepliktig sektor foreligger det forslag til utslippsmål for landene på mellom 0 og 40 %. Fordelingen av innsatsen er gjort ut fra BNP per innbygger, der landene med høyest BNP har fått måltall i den øvre enden av skalaen. For å ivareta hensynet til kostnadseffektivitet har Kommisjonen gjort en innbyrdes omfordeling av målene til de rikeste landene. Landenes utslippsmål gjøres om til utslippsbudsjetter for perioden 2021-2030.

Innsatsfordelingsforordningen etablerer et slags kvotesystem på landnivå der landene er ansvarlige for å levere inn utslippsenheter tilsvarende sine utslipp gjennom hele perioden 2021-2030. Hvert land vil vederlagsfritt få utstedt utslippsenheter (kalt AEA eller Annual Emissions Allocations) for hvert år i perioden 2021-2030. Landene må årlig rapportere sine utslipp, mens oppgjør skjer hvert femte år. For å øke kostnadseffektiviteten foreslår Kommisjonen at land med et høyt prosentvis mål og høye kostnader forbundet med å kutte utslipp nasjonalt skal kunne benytte et begrenset antall kvoter fra EUs kvotesystem til å oppfylle målet. I tillegg åpner Kommisjonen i sitt forslag for at tiltak som gir utslippsreduksjoner i landsektoren i noen utstrekning kan brukes til å oppfylle målet i ikke-kvotepliktig sektor.

Kommisjonen peker på at dagens regelverk åpner for stor grad av samarbeid om utslippsreduksjoner mellom land og foreslår ikke store endringer. Det innebærer at innsatsfordelingsforordningen ikke legger begrensninger på et lands kjøp av AEA-enheter, og at land uten begrensninger kan selge eventuelle overskudd av AEA-enheter til andre land. Åpning for handel med AEA-enhetene bidrar til å øke kostnadseffektiviteten i systemet og skal sikre at EUs overordnede mål nås til lavest mulig kostnad. Hittil er ikke denne muligheten nyttet av medlemsstatene. Det er stor usikkerhet om hvor stort salgstilbudet av AEAer vil være i perioden 2021-2030.

Kommisjonen har foreslått et eget regelverk for bokføring av utslipp og opptak fra skog og annen arealbruk. Forslaget innebærer bl.a. en forpliktelse for landene til å sikre at utslippene fra skog og annen arealbruk ikke er større enn opptaket. Eventuelle utslipp må kompenseres gjennom tiltak under innsatsfordelingsforordningen. Det er åpnet for å benytte kreditter fra skog- og arealbruk til oppfyllelse av målet under innsatsfordelingsforordningen. Dette forutsetter imidlertid at summen av opptak som følge av planting av skog på areal som tidligere ikke har vært dekket av skog, utslipp som følge av at skogarealer blir endret, til for eksempel bosetting (avskoging), utslipp og opptak fra dyrket mark og beite, samlet sett gir netto opptak. I tillegg er det satt et øvre tak på hvor stort opptak som kan bli bokført. Tiltak i den stående skogen, som økt CO<sub>2</sub>-opptak fra gjødsling eller tettere planting i gammel skog, kan benyttes til å oppfylle forpliktelsen om null utslipp fra sektoren, men slike tiltak kan ikke generere kreditter til oppfyllelse av målet under innsatsfordelingsforordningen. Det er åpnet for at Kommisjonen kan revurdere dette på et senere tidspunkt.

#### *Overvåking og rapportering av utslipp*

Felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 forutsetter at landene som deltar følger de samme regler for overvåking og rapportering av utslipp. For å holde kontroll på utslippsutviklingen har EU derfor et detaljert felles regelverk om overvåking og rapportering. Formålet er å sikre at det som rapporteres som ett tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i ett land også ville vært beregnet som ett tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i et annet land. Landene rapporterer årlig om sine utslipp (utslippsregnskapet), og annet hvert år skal det rapporteres framskrivninger av utslipp og om tiltak og virkemidler på klimaområdet. Til dette formålet har EU vedtatt forordning (EU) nr. 525/2013. I tillegg kommer beslutning (EU) nr. 529/2013 om utslipp og opptak i skog og

andre landarealer (LULUCF) og dessuten forordning (EU) nr. 601/2012 med detaljerte krav til overvåking og rapportering av utslippene for virksomhetene og luftfartøysoperatørene i kvotepliktig sektor. Kun sistnevnte har hittil blitt tatt inn i EØS-avtalen. I forslaget fra Kommisjonen legges det opp til at landene hvert femte år skal levere oppgjør for sine forpliktelser.

#### **5.4 Norges felles oppfyllelse med EU av klimamålet for 2030**

Regjeringen har innledet dialog med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. EUs interne regelverk som er under utarbeidelse må først ferdigstilles i EU før Norge vil kunne inngå en avtale med EU.

Norge deltar allerede i det europeiske kvotesystemet gjennom EØS-avtalen. En felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 innebærer at alle bedrifter i kvotepliktig sektor, uansett om de kommer fra Norge eller fra et EU-land, i fellesskap bidrar til å kutte utslippene innenfor kvotesystemet med 43 % i 2030 sammenlignet med nivået i 2005.

I likhet med kvotesystemet skal innsatsfordelingsbeslutningen bidra til at EU samlet når klimamålet sitt. Gjeldende innsatsfordelingsbeslutning er ikke innlemmet i EØS-avtalen, og Norge deltar ikke i fordelingen av innsatsen som er nødvendig for å oppfylle EUs 2020-mål. Innsatsfordelingsforordningen som er foreslått for 2021-2030 vil imidlertid bli relevant for Norge ved inngåelse av en avtale om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. Ved inngåelse av en slik avtale forutsettes det at Norge ikke uten videre vil bli bundet av mål og regelverk på klima- og energiområdet utover det som følger av EØS-avtalens hoveddel og vedlegg, og av avtalen om felles oppfyllelse med EU.

Prinsippet om lik behandling basert på samme rammevilkår har vært sentralt for regjeringen i dialogen med EU, ikke minst når det gjelder fastsettelse av nasjonale måltall og tilgang til fleksibilitet og samarbeid i gjennomføringen. Norges intensjon om felles gjennomføring med EU av klimamålet for 2030 er nevnt i den forklarende innledningen til Kommisjonens forslag til innsatsfordelingsforordning, hvor det også fremgår at Norge med utgangspunkt i brutto nasjonalprodukt pr innbygger ville fått et mål på 40 % reduksjon i utslippene sammenlignet med 2005 for ikke-kvotepliktig sektor. Det fremgår også at fleksibilitetsmekanismer vil være tilgjengelige for Norge i samme utstrekning som for medlemslandene. Ved felles gjennomføring vil også rapporteringsregelverket knyttet til utslipp og oppgjør for forpliktelsen for ikke-kvotepliktig sektor bli relevant for Norge. Endelig innlemmelse av Norge i innsatsfordelingen kan gjøres først når avtalen mellom Norge og EU er inngått.

Etter at innsatsfordelingen er klar vil regjeringen på egnet måte legge frem for Stortinget resultatet av forhandlingene med EU og hvordan regjeringen vil arbeide for å nå det norske klimamålet for 2030.

## **6 Norsk lovgivning**

Dette avsnittet gir en oversikt over relevante sektorovergrep og sektorspesifikke norske lover. Avgiften på CO<sub>2</sub> er også omtalt siden den er helt sentral i norsk klimapolitikk, og enkelte økonomiske og andre virkemidler der det er relevant. Også lovverket knyttet til klimatilpasning omtales kort. Oversikten er ikke uttømmende og er ment som bakgrunn for lovforslaget og for drøftingen i avsnitt 6.6.

## 6.1 Sektorovergrepene lovregulering av utslippkilder

### *Forurensningsloven*

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og om avfall (forurensningsloven) er hovedloven for begrensning av forurensning. Utslipp av klimagasser er forurensning i forurensningslovens forstand. Forurensende utslipp er i utgangspunktet forbudt med mindre det er tillatt etter lov eller forskrift eller omfattet av tillatelse etter forurensningsloven § 11. I tillatelsen kan det stilles vilkår, typisk at utslipp skal begrenses og holdes innenfor fastsatte grenser, og krav om bruk av beste tilgjengelige teknologi.

Adgangen til å pålegge tiltak gjelder også for forurensende virksomheter som er underlagt kvoteplikt etter klimakvoteloven (se nedenfor), men det kan i disse tilfellene ikke settes noen utslippsgrense i tillatelsen, jf. § 11 andre ledd. Det kvotepliktige utslippet anses håndtert gjennom forurenserens deltakelse i kvotesystemet. Tillatelsen etter forurensningsloven kan imidlertid stille andre vilkår, for eksempel teknologikrav.

### *Klimakvoteloven*

Kvotepliktige klimagassutslipp omfattes av Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) med tilhørende forskrift. Den trådte i kraft i 2005. Formålet med loven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av klimagasser og fritt omsettelige utslippskvoter. I 2005 hadde Norge en kobling til EUs kvotesystem ved at norske bedrifter kunne benytte kvoter fra EUs kvotesystem til oppgjør for sin kvoteplikt. Siden 2008 har Norge gjennom EØS-avtalen vært del av det europeiske kvotesystemet. Fra 2013 har kvotesystemets omfang blitt utvidet og systemet er i større grad harmonisert på tvers av landene, jf. klimakvoteloven §§ 2 til 4 med nærmere begrensninger og presiseringer i klimakvoteforskriften. Kvoteplikten gjelder stasjonære industrivirksomheter på fastlandet og på kontinentalsokkelen. Den som driver slik virksomhet er kvotepliktig og må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp. For virksomheter som omfattes av forurensningsloven kreves i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. Luftfart innen EØS-området har et eget kvotesystem med koblinger til kvotesystemet for stasjonære virksomheter. Fra 2013 omfatter kvotesystemet omtrent halvparten av norske klimagassutslipp.

### *Krav til produkter*

Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester har blant annet til formål å forebygge at produkter medfører forurensning. Loven inneholder en generell aktsomhetsplikt, substitusjonsplikt, og hjemler for å stille krav til produkter som kan forårsake miljøskade. Loven hjemler også krav til energieffektivitet i produkter, en implementering av EUs økodesign-direktiv. Forskriftene under loven er samlet i Produktforskriften. Produktforskriften kapittel 3 har bestemmelser om omsetningskrav for biodrivstoff og bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel.

### *Særagifter*

Særagiftene vedtas, på samme måte som merverdiavgiften og de øvrige skattene til statskassen, av Stortinget i medhold til Grunnlovens § 75 bokstav a. Dette skjer gjennom de årlige skatte- og avgiftsvedtakene (plenarvedtak). Plenarvedtakene angir hvilke produkter som skal avgiftsbelegges, og med hvilke satser. Plenarvedtaket angir også hvilke produkter og hvilke bruksområder som er fritatt for avgift, og hvilke som ilegges redusert sats. Nærmere regler om beregning og oppkreving av avgift er fastsatt i forskrift hjemlet i blant annet lov 19. mai 1933 nr. 11 om særagifter. Særagiftene, herunder miljøavgifter, tilfaller statskassen uten noen form for øremerking.

En riktig utformet miljøavgift skal i prinsippet settes lik marginal ekstern kostnad ved det samfunnsøkonomisk optimale nivået på utslipp. Miljøavgiften tilsvarer da den marginale renseskostanden. Riktig utformede avgifter sikrer at markedsprisen på miljøskadelig aktiviteter samsvarer med reelle samfunnsøkonomiske kostnader. Dermed oppstår en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene.

Klimagassavgiftene omfatter CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje, bensin, innenlands bruk av gass og forbrenning av olje og gass på sokkelen. I tillegg kommer avgift på utslipp fra PFK og HFK. Den generelle CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje er nå på om lag 350 kroner per tonn CO<sub>2</sub> og CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje ilagt veibruksavgift og bensin er på om lag 420 kroner per tonn. Petroleumsvirksomheten og kvotepliktig innenriks luftfart, som også står overfor kvoteplikt, har CO<sub>2</sub>-avgifter på i overkant av 420 kroner.

## **6.2 Klimahensyn i samfunnsplanlegging og beslutningsprosesser**

### *Plan- og bygningsloven*

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) hjemler et helhetlig system for planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av arealer og andre naturressurser vurderes sammen med sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger. Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Loven omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging til overordnet



samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur. Kommunal arealplanlegging er bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak som er tillatt på de forskjellige arealene.

Plan- og bygningsloven er et virkemiddel for å påvirke utslipp av klimagasser i Norge. F.eks. vil plassering av boligområder og næringsområder legge infrastrukturelle føringer på transportmønstre som har konsekvenser for utslipp fra transport. Plan- og bygningsloven er også et helt sentralt lovverk i arbeidet med klimatilpasning.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det fastsatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Retningslinjene gjelder for planlegging i hele landet, på alle forvaltningsnivåer. Retningslinjene fremhever at arealplanleggingen bør bidra til begrensning av klimagassutslipp, bl.a. ved føringer om at det bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon rundt kollektivknutepunkter, at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder, og at planleggingen skal bidra til å styrke kollektiv, sykkel og gange som transportform.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det videre fastsatt en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Denne pålegger kommunene å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan.

#### *Utredning av miljøkonsekvenser i prosjekter, planer og programmer*

Plan- og bygningsloven stiller krav om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og tiltak etter annet lovverk som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn (jf. pbl § 4-2 og kapittel 14). Nærmere regler er gitt i forskrift 19. desember 2014 nr. 1726 om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og forskrift 19. desember 2014 nr. 1758 om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover. Formålet med konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn – herunder hensynet til å begrense klimagassutslipp – blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen eller tiltaket, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planen eller tiltaket kan gjennomføres.

I petroleumsloven oppstilles det også krav om gjennomføring av konsekvensutredninger før åpning av nye områder på kontinentalsokkelen for petroleumsvirksomhet, og som ledd i utbygging av nye felt, rørledninger og andre innretninger for petroleumsvirksomhet, samt før avslutning av petroleumsvirksomheten.

Forurensningsloven har egne regler for miljøkonsekvensutredninger av forurensning.

Krav om utredning av konsekvenser, av planer og programmer, herunder miljøkonsekvenser, følger av den generelle saksbehandlingsinstruksen for statsforvaltningen, den såkalte Utredningsinstruksen. Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer. Formålet er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Instruksen stiller krav om utredning av den

beslutning som foreslås, men oppstiller ikke eksplisitte krav til hvordan utredningen skal ta hensyn til eventuelle konsekvenser for klimagassutslipp.

Staten har etablert en egen utredningsmodell med ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) for prosjekter med en antatt kostnad over 750 millioner kroner. Modellen stiller krav om at ulike prosjektalternativer skal undergis en samfunnsøkonomisk analyse. I den grad prosjektet vil få konsekvenser for Norges utslipp av klimagasser vil disse normalt være prissatt i analysen, men det er ikke oppstilt eksplisitte føringer om dette.

### 6.3 Sektorlovgivning

#### *Innledning*

I tillegg til generelle sektorovergripende klimapolitiske virkemidler, har en rekke sektorvirkemidler også betydning for utviklingen i klimagassutslippene i Norge. Nedenfor omtales noen av de mest sentrale sektorvise virkemidlene. De sektorovergripende virkemidlene blir også omtalt der de er relevante for sammenhengen.

#### *Landbasert industri og petroleumsvirksomhet*

Utslipp fra landbasert industri og petroleumsvirksomheten er for en stor del kvotepliktig etter klimakvoteloven. Det stilles videre krav om bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT) etter forurensningsloven kapittel 36 og krav om system for energiledelse i henhold til forurensningsloven. Enova har flere programmer for støtte til energi- og klimatiltak og utvikling av energi- og klimateknologi i norsk fastlandsindustri og petroleumssektoren. I henhold til forurensningsloven er det krav om at alle planer for utbygging og drift av olje- og gassfelt skal ha en god og effektiv energiløsning. Kravet omfatter også en analyse av mulig kraftforsyning fra land.

Petroleumsloven slår fast at det er staten som har eiendomsretten til undersjøiske petroleumforekomster på den norske kontinentalsokkelen. Med hjemmel i loven forestår olje- og energidepartementet tildeling av tillatelser til petroleumsvirksomhet etter loven.

Petroleumsvirksomheten på sokkelen og Hammerfest LNG på Melkøya betaler både CO<sub>2</sub>-avgift og svarer kvoter for utslipp fra forbrenning av brenngass, fakling og utslipp knyttet til fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. For andre brensler, som mineralolje, vil virksomhetene betale CO<sub>2</sub>-avgift ved innkjøp, men avgiften vil bli refundert etter at det er levert kvoter for utslippene. I tillatelse etter forurensningsloven kan det stilles krav om klimagassreducerende tiltak direkte overfor den enkelte virksomhet.

Med hjemmel i petroleumsloven er det gitt begrensninger i adgangen til fakling av gass på sokkelen, og fakling tillates kun av sikkerhetshensyn. Operatørselskapene søker om tillatelse til brenning av gass over fakkelsystemet i forbindelse med årlig søknad om produksjonstillatelse. Tillatelsen til brenning reguleres kvartalsvis som en øvre grense for gjennomsnittlig brenning per dag.

Regler om lagring av CO<sub>2</sub> er hjemlet i forurensningsloven med forurensningsforskriften kapittel 35, i petroleumsloven med petroleumsforskriften kapittel 4a og i CO<sub>2</sub>-lagringsforskriften av 5. desember 2014 nr. 1517.

#### *Transportsektoren*

Med unntak av sivil luftfart innenfor EØS er transportsektoren ikke omfattet av EUs kvotesystem. Landtransport, innenriks luftfart og sjøfart er omfattet av CO<sub>2</sub>-avgift på drivstoffet. Drivstoffet til veitransport er i tillegg ilagt en veibruksavgift, som er begrunnet med at bilistene skal betale for veislitasje og andre eksterne kostnader som bilkjøringen fører meg seg (ulykker, luftforurensning, støy, m.m.). Veibruksavgiften har ikke direkte et klimapolitisk formål, men har like fullt en effekt på klimagassutslippene fordi den øker prisen på fossilt drivstoff.

Kjøretøy er i tillegg omfattet av kjøpsavgifter (engangsavgiften), som bl.a. er gradert etter CO<sub>2</sub>-utslipp per kjørte kilometer. Dette gir ytterligere insentiver til å velge biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp. Det er ikke engangsavgift eller merverdiavgift på el- og hydrogenbiler. Disse bilene har inntil videre også andre privilegier som adgang til kollektivfelt, fritak for bompenger og fergetakst, samt gratis parkering på de fleste offentlige parkeringsplasser. Utslipp fra nye biler har falt betydelig siden omleggingen i 2007.

I produktforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 922) kap. 3 er det fastsatt at de som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 5,5 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff.

Etter vegloven § 27 kan det besluttes at det skal kreves bompenger på offentlig vei. Formålet med bomavgiften er å finansiere og drifte infrastruktur. Avgiften like fullt effekt på utslippene av klimagasser fordi den bidrar til mindre bilbruk.

Arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for reduksjon av utslipp fra transport.

Av andre virkemidler i transportsektoren kan bl.a. nevnes:

- Tilskudd til investeringer og drift av kollektivtransport.
- Bymiljøavtaler/belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene.
- Enovas programmer for støtte til prosjekter innen transportsektoren.
- Andre virkemidler som fremmer utbygging av ladestasjoner, for eksempel parkeringsforskriften.
- Bygging av gang- og sykkelveier.

### *Bygg og fjernvarme*

Mineralolje (fyringsolje, parafin og lignende) er ilagt CO<sub>2</sub>-avgift, samt en grunnavgift som ble innført for å hindre dreining mot olje da el-avgiften ble innført.

Byggeteknisk forskrift, hjemlet i plan- og bygningsloven (TEK), stiller bl.a. krav til energieffektivitet for nye bygg. Det er i nye bygg ikke tillatt å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel (jf. TEK § 14-4 (1)). I Klimaforliket fra 2012 var det flertall for å innføre forbud mot fyring med fossil olje i husholdninger og til grunnlast i øvrige bygg i 2020. Forslag til forskrift som gjennomfører slikt forbud er under utredning.

Enova tilbyr investeringsstøtte til energieffektiviseringstiltak og etablering av varmeløsninger basert på fornybar energi, spillvarme og varmepumper i bygg.

Fjernvarmeanlegg med installert effekt over 20 MW er omfattet av kvotesystemet. Kvotepfiktige virksomheter er fritatt for CO<sub>2</sub>-avgift på mineralolje og betaler en redusert sats ved bruk av naturgass. Avfall er den viktigste energikilden i fjernvarmeproduksjon i Norge. Forbrenning av avfall gir utslipp av CO<sub>2</sub>. Utslipp ved bruk av avfall som energikilde i ordinære fjernvarmeanlegg er verken ilagt kvotepfikt eller CO<sub>2</sub>-avgift, men må ha tillatelse til utslipp til luft etter forurensningsloven, jf. også omtale av avfallssektoren nedenfor.

Etter plan- og bygningsloven kan kommunen bestemme at ny bebyggelse innenfor et konsesjonsområde for fjernvarme skal tilknyttes fjernvarmeanlegget.

### *Jordbruk*

Utslipp av metan, lystgass og CO<sub>2</sub> fra jordbruk er ikke underlagt kvotepfikt, og det er heller ikke pålagt CO<sub>2</sub>-avgift for disse utslippene. Eksisterende virkemidler for å redusere utslippene av klimagasser i jordbruket består av både juridiske, økonomiske og informasjonsvirkemidler. Klimarettet forskning skal prioriteres i Landbruks- og matdepartementets forskningsbevilgning over Jordbruksavtalen. Økonomiske støtteordninger over Jordbruksavtalen er det viktigste økonomiske virkemiddelet i jordbrukssektoren. De økonomiske overføringene har stor betydning for produksjonsvolum, produksjonsfordeling og struktur i næringen.

### *Skogbruk*

Skogen tar opp en betydelig mengde CO<sub>2</sub>. Tiltak i skog kan både øke opptaket av klimagasser, og fungere som tilpasningstiltak, for eksempel som buffer for jordras. De juridiske rammene for skogpolitikken er i hovedsak gitt gjennom naturmangfoldloven og lovverket i skogsektoren, nærmere bestemt skogbruksloven med tilhørende forskrifter om blant annet bærekraftig skogbruk, skogfond, skogfrøforsyning og tilskudd til skogbruk. Det er i Norge pålegg om å forynge skogen etter hogst. Skogfondsordningen innebærer at skogeieren er pliktig til å sette av 4–40 % av bruttoverdien av skogvirket som avvirkes, til langsiktige investeringer i skogen.

Det er etablert flere tilskuddsordninger og programmer for skogbruket som blant annet bidrar til økt tilvekst i skogen og dermed økt CO<sub>2</sub>-opptak.

#### *Avfallssektoren*

Behandling og disponering av avfall reguleres med hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven med forskrifter, samlet i "avfallsforskriften". Forbud mot deponering av nedbrytbart avfall ble innført i 2009. Framtidige klimagassutslipp fra biologisk nedbrytning i avfallsdeponier vil derfor i hovedsak skyldes avfall som er deponert tidligere.

Avfallsforskriften gir mulighet til å gjøre unntak fra deponiforbudet i særlige tilfeller.

I avfallsforskriften stilles det krav om at deponigass skal samles opp ved alle deponier som mottar biologisk nedbrytbart avfall. Gassen kan energiutnyttes eller fakles.

Utslipp fra forbrenning av avfall er i de fleste tilfeller unntatt fra kvoteplikt. Dette gjelder imidlertid ikke forbrenning av avfall i virksomheter som i henhold til kvoteregulverket er definert som samforbrenningsanlegg. Avfallsregelverkets generelle krav til avfallshåndtering og gjenvinning har også betydning for klimagassutslipp.

#### **6.4 Lovgivning relevant for arbeidet med klimatilpasning i Norge**

Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge fastslår «at alle har et ansvar for å tilpasse seg klimaendringene, både enkeltindivider, næringsliv og myndigheter».

Å ta hensyn til vær og klima i samfunnsplanleggingen er ikke nytt. Klimaendringene forsterker imidlertid utfordringene, og gir også nye utfordringer.

Tilpasning til virkningene av klimaendringer angår grunnleggende samfunnsstrukturer og en rekke lover vil derfor ha betydning for dette arbeidet, herunder regelverket om arealplanlegging, beredskapslovgivningen, vassdragslovgivningen, lovverket som regulerer ulike typer infrastruktur, naturskadelovgivningen m.m.

Kommunene er ofte i første linje i møtet med klimaendringene. Plan- og bygningsloven er det overordnede verktøy for samfunnsplanlegging og arealforvaltning og sentral i kommunenes arbeid med tilpasning. Klimatilpasning er ikke spesifikt nevnt i plan- og bygningsloven, men det følger av forarbeidene til loven § 3-1 g at "Bokstav g referer til planlegging som et viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimaendringer. Kommunene skal sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling av beredskapsplaner, og i arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging. I tillegg skal det tas hensyn til konsekvenser av havnivåstigning".

For å ytterligere styrke kommunenes arbeid med klimatilpasning er regjeringen i gang med å utvikle en statlig planretningslinjer (SPR) for klimatilpasning. Retningslinjene skal bidra til at

samfunnet blir bedre rustet for å møte klimaendringene, og skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging.

Sivilbeskyttelsesloven § 14 pålegger kommunene et overordnet ansvar for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyse). Analysen skal danne utgangspunkt for kommunens beredskapsplan for uønskede hendelser. Analysene skal bl.a. omfatte eksisterende og framtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer, for eksempel hendelser som følge av klimaendringer.

Et offentlig utvalg har utredet lovgrunnlaget for håndtering av overvann, med utgangspunkt i Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpassning i Norge, og NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring. Overvannsutvalget har avgitt sin innstilling, jf. NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder.

## 6.5 Rettighetslovgivning

### *Grunnloven § 112*

I 1992 vedtok Stortinget Grunnloven § 110 b til vern om miljøet. Ved den språklige revisjonen av Grunnloven i 2014 ble bestemmelsen flyttet til § 112 og lyder nå:

”Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.”

Bestemmelsen er inntatt i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter. Første og andre ledd i bestemmelsen fastsetter grunnleggende rettigheter for borgerne – rett til en viss miljøkvalitet og rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen (miljøinformasjon). Første ledd andre setning stiller krav om en bærekraftig utvikling, som ivaretar miljøkvalitetsrettigheten også for fremtidige generasjoner.

Grl. § 112 tredje ledd pålegger statens myndigheter en plikt til å iverksette tiltak som gjennomfører grunnsetningene i første og andre ledd.

Grunnloven overlater til styrende myndigheter å bestemme hvilke tiltak og virkemidler som skal tas i bruk for å nå miljømålene i § 112, forutsatt at de er egnet til å ivareta borgernes rettigheter. Bestemmelsen har i første rekke betydning som rettesnor for lovgivningen og som tolkningsmoment ved anvendelse av gjeldende rett. Ved tolkningstvil kan Grunnloven § 112 være et argument for å velge det tolkningsalternativet som er best i samsvar med borgernes rettigheter eller statens plikter etter § 112.

### *Rett til miljøinformasjon og deltakelse*

Retten til miljøinformasjon etter Grl. § 112 andre ledd er operasjonalisert gjennom lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av

betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven), samt i utredningsinstruksen (krav til begrunnelse, utredning av konsekvenser og allmenn høring). I tillegg til å operasjonalisere rettighetene og pliktene etter Grl. § 112 annet ledd jf. tredje ledd, gjennomfører miljøinformasjonsloven Norges internasjonale forpliktelser på dette området.

Rett til informasjon og deltakelse følger av internasjonale prinsipper og forpliktelser etter FNs verdenserklæring om menneskerettigheter og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, Rio-erklæringen fra 1992 (prinsipp 10), Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet, og FNs klimakonvensjon (artikkel 6).

Miljøinformasjonsloven er en rettighetslov om tilgang til miljøinformasjon og rett til deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Loven inneholder bestemmelser om hva miljøinformasjon er, og retten til å få tilgang til denne utover alminnelige regler for dokumentinnsyn, og den gir borgerne rett til miljøinformasjon både hos offentlige og private aktører. Den inneholder også en prinsippbestemmelse om rett til deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet. I tillegg gjelder mer spesifikke regler på bestemte saksområder tilpasset de behov som gjør seg gjeldende der. Eksempler på dette er særregler om informasjon og deltakelse i lover som plan- og bygningsloven og petroleumsloven.

## **6.6 Vurdering av samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet**

I forbindelse med Stortingets vedtak om klimalov ble regjeringen også anmodet om å "gjennomgå eksisterende lovgivning som kan ha betydning på klimaområdet, og eventuelt foreslå, hvor det anses som hensiktsmessig for klimaarbeidet, en samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet". Lignende tanker var fremme i konsultasjonsrunden om notatet "Perspektiver på en klimalov" vinteren 2014-15, hvor det ble argumenter for å utrede en klimalov som samler på ett sted alle klimarelaterte virkemidler, som en slags ny "klimapilar" i norsk lovverk. Det ble fremholdt at dette kunne gi bedre oversikt, og at Norge dessuten mangler klimarelevante, sektorovergripende, helhetlige og langsiktige rettslige føringer. Spørsmålet er altså om det er hensiktsmessig i norsk lovgivning, i tillegg til, eller som del av en klimalov, å samle og samordne all klimarelevant lovgivning og andre virkemidler i en lov.

Departementet kan ikke si seg enig i at Norge mangler en "klimapilar" i lovverket. Norge var tidlig ute med sterke virkemidler for å bekjempe forurensning til luft inkludert klimagassutslipp. Norge har hatt klimalovgivning siden forurensningsloven ble vedtatt i 1981 og trådte i kraft i 1983. Norge var tidlig ute med å etablere et nasjonalt kvotesystem for klimagasser, og første generasjon av klimakvoteloven trådte i kraft 1. januar 2005. Avgiften på CO<sub>2</sub> ble introdusert i 1991. Forurensningsloven omfatter alle klimagasser, og er en bred lov med et nyansert hjemmelsgrunnlag for å regulere forurensning. Den er sektorovergripende, og retter seg mot forurenseren, uansett hvem forurenseren måtte være, med noen viktige unntak. Lovens utgangspunkt er at forurensning som hovedregel er forbudt,

med mindre den har tillatelse etter forurensningsloven, enten ved en enkelttillatelse, eller gjennom generelle regler i loven selv eller forskrift. Hjemmelsgrunnlaget for generelle, sektorovergripende juridiske virkemidler rettet mot forurenseren er samlet i forurensningsloven og klimavoteloven. Lovstrukturelt utgjør dette "klimapilaren" i norsk lovverk.

Regulering av klimagassutslipp i Norge er dominert av sektorovergripende økonomiske virkemidler, i form av kvoteplikt og CO<sub>2</sub>-avgift, som til sammen nå dekker over 80 % av norske klimagassutslipp. Kvotepliktig etter klimavoteloven § 4 skal etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp av klimagasser så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte. Kongen kan i utslippstillatelsen sette vilkår i medhold av § 16. Det skal ikke settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsen. Tillatelsen gjelder så langt det innleveres kvoter i henhold til plikten i klimavoteloven § 13. Hjemmelsgrunnlaget i forurensningsloven har i liten grad vært brukt på CO<sub>2</sub>-utslipp, i en viss grad overfor andre klimagasser som metan og klimagasser i industrien. For utslipp av klimagassen metan har for eksempel regelverk i medhold av forurensningsloven vært et viktig virkemiddel for å redusere utslippene fra avfallsdeponier. Loven står like fullt til disposisjon som en pilar for regulering av forurensning i norsk lovverk som når som helst kan tas i bruk i større utstrekning. Den har vist seg som et effektivt rettslig instrument gjennom mange år, med gode resultater, og har i liten grad hatt behov for å endres vesentlig siden den ble vedtatt i 1981.

Videre underlegger miljøforvaltningen lovverket løpende vurderinger med henblikk på forbedring og styrking av regelverket som virkemiddel, herunder i forbindelse med gjennomføring av EØS-relevant regelverk og andre internasjonale forpliktelser. Klima- og miljøforvaltningen har med ulike mellomrom tidligere foretatt mer helhetlige vurderinger av lovverket i forhold til utfordringene i klimapolitikken, og blant annet vurdert om det er vesentlige hindre eller mangler i lovverket som står i veien for å kunne føre en ambisiøs klimapolitikk. Det er konkludert med at regelverket i tilstrekkelig grad åpner opp for å ta og vektlegge klimahensyn både sektorovergripende og sektorspesifikt. Departementet mener fortsatt Norge har et dekkende lovverk uten vesentlige hjemmelsmangler på klimaområdet.

Hvorvidt lovverket tjener på å samle bestemmelser som tematisk hører sammen i en lov, istedenfor at de er nedfelt i de respektive lovverk der de ellers hører hjemme, reiser mange spørsmål - om tilgjengelighet, brukervennlighet, men også om hensiktsmessig lovstruktur. Det finnes ikke ett universalsvar på dette. Hva som er hensiktsmessig kan variere fra rettsområde til rettsområde og fra en problemstilling til en annen. En samling av klimarelevant lovverk kan i utgangspunktet virke tiltalende. Ved nærmere vurdering reiser det imidlertid en rekke spørsmål, dels innholdsmessige, dels lovtekniske, og disse henger også til dels sammen. Flytting av bestemmelser fra andre deler av lovverket inn i en ny lovstrukturell sammenheng skaper nye avgrensningsspørsmål, nye grenseflater og nye tolkningsspørsmål både innenfor den nye loven og innenfor de lovene bestemmelsene ble flyttet fra. Rettslig sett er det ikke gitt at man oppnår noen stor gevinst.



En ytterligere vanskelighet er å trekke grensen for hvilke bestemmelser som har tilstrekkelig grad av klimarelevans til å inngå i en samlelov om klima. Klimautfordringen angår alle samfunnssektorer. Det kan dermed hevdes at klimarelevant lovverk ikke bare er regler rettet direkte mot utslippskilder til klimagasser, men også må omfatte en rekke andre bestemmelser som skal sikre at klimahensyn tillegges vekt. Et forsøk på å sammenstille disse bestemmelsene i én lov kan gi et for snevert bilde av det brede spekter av problemstillinger og virkemidler som er relevante.

Departementet viser til at de viktigste sektorovergripende juridiske virkemidlene allerede er samlet, i hhv. forurensningsloven og klimakvoteloven. Hjemlene for økonomiske virkemidler i form av avgifter på klimagassutslipp, deriblant CO<sub>2</sub>-avgiften, er samlet i særavgiftsloven. Forurensningsloven og kvoteloven har også et avklart innbyrdes forhold og selvstendig betydning i forhold til hverandre. Når det gjelder sektorspesifikk lovgivning kan spørsmålet stille seg annerledes. Spørsmålet er hva som er mest hensiktsmessig – samling i en lov, eller at klimarelevante bestemmelser finnes i sektorlovgivningen der de er relevante. Lovproposisjonen til Finlands klimalov drøfter spørsmålet om hvordan få et mer samlet grep på bruk av virkemidler og tiltak siden sektorlovverk er mangfoldig og spredt. I proposisjonen framheves at klimaloven vil fungere som en overbygning som er en særlig merverdi i ikke-kvotepliktig sektor fordi den vil fremme en bedre samordning og oversikt og en mer effektiv gjennomføring av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor og legge til rette for kostnadseffektive veivalg.

Departementet ser også klare betenkeligheter med å trekke tiltak og virkemidler av betydning for klima ut fra det lovverket hvor de i dag er hjemlet. En viktig utfordring på klimaområdet er nettopp å sikre at klimahensyn integreres i ulike sektorer og på ulike livs- og næringsområder. Departementet mener i lys av dette at det er hensiktsmessig at klimahensyn inngår som en integrert del av det lovverket som regulerer den enkelte sektor, virksomhet eller livsområde. For brukerne av dette regelverket er det også lettest om de relevante bestemmelsene finnes i det lovverket som ligger den aktuelle sektoren eller temaet nærmest. Departementet finner også grunn til å fremheve at en strukturering av lovverket etter sektor eller livsområde samsvarer bedre med norsk lovgivningstradisjon enn en strukturering etter de hensyn loven skal ivareta. Dette ble framhevet av et utvalg som på generell basis vurderte om norsk lovverk hadde forbedringspunkter mer overordnet når det gjaldt struktur, det såkalte Lovstrukturutvalget, som avga innstilling i 1992 (NOU 1992:32). Blant utvalgets anbefalinger var at "en lovinndeling etter hensyn bør etter vårt syn som regel bare gjennomføres hvor dette også innebærer den beste og mest oversiktlige regelstruktur for den reglene angår." Videre mente utvalget at en "sektororientert tilnærming til lovstrukturen [gir] det beste utgangspunkt for å skape et helhetlig og oversiktlig lovverk" (jf. NOU 1992:32 punkt 8.5.4 og 8.5.5).

En samling av klimarelevant lovverk ville sette i gang en meget omfattende og tidkrevende lovreform. Den siste omfattende lovreformen i norsk miljørett, utviklingen av naturmangfoldloven, tok nærmere ti år. På dette området hadde lovgivningen imidlertid klare mangler og var ikke oppdatert i henhold til Norges internasjonale forpliktelser på

biodiversitetsområdet. Som beskrevet ovenfor kan departementet ikke se at dette er tilfellet på klimaområdet. Departementet ser derfor ikke sterke reelle eller lovtekniske grunner til en minst like omfattende lovreform.

For å få til den nødvendige omstillingen til et lavutslippssamfunn er det imidlertid viktig at klimahensyn blir synliggjort og vurdert tidlig i de aktuelle beslutningsprosesser.

Departementet mener at en klimalov slik den er ment å fungere er en type lovgivning som nettopp har til formål å legge til rette for en bedre samordning av klimahensyn i beslutningsprosesser. Klimaloven vil støtte opp om det viktige reelle forhold at det er helheten i politikken og summen av ulike tiltak som er viktig for å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn. Departementet mener derfor at forslaget til klimalov nettopp vil innebære en overbygning på klimaområdet slik Stortinget har etterlyst.

## **7 Gjennomgang av klimalovene i Storbritannia, Danmark og Finland, samt svensk forslag til klimalov**

### **7.1 Innledning**

Storbritannia, Danmark og Finland har vedtatt klimalover. Den britiske og den finske klimaloven omfatter både utslippsreduksjoner og tilpasning til klimaendringer. Danmarks klimalov gjelder kun utslippsreduksjoner.

### **7.2 Storbritannias Climate Change Act**

Storbritannias klimalov, Climate Change Act, ble vedtatt i 2008. Loven er bindende for de øverste statsmaktene, regjering og parlament, men inneholder ikke bestemmelser som retter seg mot borgerne. Climate Change Act 2008 inneholder følgende hovedelementer:

- Lovfesting av mål for 2020.
- Lovfesting av mål for 2050.
- Innføring av bindende maksimalgrenser for klimagassutslipp for hver femårsperiode fram til 2050 (karbonbudsjetter).
- Energi- og klimaministeren er juridisk ansvarlig for måloppnåelse både for 2050-målet og femårsmålene.
- Årlig rapportering til parlamentet om måloppnåelse.
- Lovfestede prosedyrer for fastsetting og endringer av mål for budsjettperiodene og for beslutninger om fordeling av ansvar for å gjennomføre de nødvendige tiltak.
- En uavhengig ekspertkomité, Committee on Climate Change, som premissleverandør til de fleste av beslutningene som skal tas under loven, og som i tillegg årlig skal gi sin vurdering av framdrift og måloppnåelse.

### 7.3 Danmarks Klimalov

Det danske Folketinget vedtok 11. juni 2014 Danmarks "Klimalov". Bakgrunnen er et politisk klimaforlik fra 6. februar 2014 som også inkluderte enighet om at det skulle fremmes forslag til en klimalov i Danmark. Formålet med loven er å etablere en "overordnet strategisk ramme for Danmarks klimapolitik med henblik på at overgå til et lavemissionssamfund i 2050". Lovens formål er også å "fremme gennemsiktighet og offentlighet om status, retning og fremdrift for Danmarks klimapolitik".

Loven er på fem paragrafer og inneholder et formål, bestemmelser om "Klimarådet", og om "Klimapolitisk redegjørelse". Lovens formål er å fremme lavutslippssamfunnet som i loven omtales som «et ressourceeffektivt samfund med en energiforsyning baseret på vedvarende energi og markant lavere utledninger af drivhusgasser fra øvrige sektorer, som samtidig understøtter vækst og udvikling». Den danske loven inneholder ikke tallfestede mål. Da loven ble vedtatt ble det samtidig inngått et politisk forlik om at utslippene i Danmark skal reduseres med 40 % fra 1990-nivå innen 2020. Det var også politisk enighet om at nye klimamål skal fastsettes fortløpende hvert femte år, med ti års horisont framover, ifølge "Aftale om Danmarks Klimalov, Klimaråd og nationale klimamålsætninger". I den siste klimapolitiske redegjørelsen fra den danske regjeringen omtales ikke 2020-målet. Det danske klimarådet skal være et uavhengig rådgivende ekspertorgan som skal bidra med faglig rådgivning om klimainnsatsen, herunder status for Danmarks oppfyllelse av nasjonale klimamålsetninger og internasjonale forpliktelser, og utarbeide anbefalinger om utforming av klimapolitikken. Det skal trekke på et bredt tilfang av interesser gjennom et etablert "interessenettverk" i sitt arbeid. Klimarådet rapporterer til klima-, energi- og bygningsministeren. Klima-, energi- og bygningsministeren skal hvert år utarbeide en klimapolitisk redegjørelse til Folketinget og loven spesifiserer hva denne skal inneholde.

### 7.4 Finlands Klimatlag

Den finske regjeringen vedtok i januar 2015 den finske "Klimatlagen". Formålet med loven er å skape et grunnlag for planlegging og gjennomføring av en langsiktig, konsekvent og kostnadseffektiv klimapolitikk. Den binder statlige myndigheter og inneholder ikke materiellrettslige bestemmelser for ulike økonomiske aktører. I likhet med den danske loven legges det vekt på at loven skal bidra til omstilling i retning av et lavutslippssamfunn.

Den finske loven inneholder noen av de samme hovedelementene som Storbritannias klimalov: Lovfestet utslippsmål for 2050, rapportering av måloppnåelse til parlamentet, og uavhengig klimakomité. Loven har et helhetlig virkeområde og omfatter både reduksjon av

klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringer i Finland. Den understøttes av flere politiske strategier.

Loven nedfeller et generasjonsperspektiv på finsk klimapolitikk med forslaget om et langsiktig, overordnet utslippsmål for 2050 på 80 % reduksjon fra 1990-nivå, med mindre Finland bindes til et annet mål gjennom en internasjonal avtale eller EUs lovgivning. I så fall er det det siste målet som gjelder.

Målet gjelder for alle utslipp, sammen med systemet for oppfølging av måloppnåelse. Lovens operative bestemmelser for øvrig omfatter i hovedsak ikke-kvotepliktig sektor.

Finland har ikke adoptert grepet med lovfestede karbonbudsjetter. Den finske loven foreskriver isteden et system med nasjonale klimaplaner – et "planeringssystem for klimapolitiken", som består av et sett av utslippsplaner på lang og mellomlang sikt for ikke-kvotepliktig sektor, og en nasjonal plan for tilpasning til klimaendringer. I tillegg kommer bestemmelser om åpenhet og deltakelse fra samfunnsaktører i beslutningsprosessene.

Loven oppstiller ikke noe eget utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor, men på dette området er Finland forpliktet av EUs til enhver tid gjeldende innsatsfordelingsbeslutning. Et formål med loven er å legge til rette for et helhetlig grep om ikke-kvotepliktig sektor, hvor lovgivningen er "mycket spridd og branchespecifik". Ikke-kvotepliktig sektor utgjør om lag halvparten av utslippene i Finland, og de viktigste sektorene er transport, jordbruk, oppvarming av bygninger, avfallshåndtering og fluoriserte klimagasser. Loven skal være en struktur som "framjar forverkligandet" av målene for utslippsreduksjon og hensyn som forutsigbarhet, åpenhet og kostnadseffektivitet. Formålet er å gjøre det lettere å foreta helhetlige politiske prioriteringer, iverksette kostnadseffektive grep på tvers av kilder og sektorer, og utløse tiltak med multiple samfunnsgevinster.

Det skal årlig utarbeides en klimapolitisk redegjørelse fra Regjering til Finlands Riksdag.

Loven lovfester et uavhengig organ, "Finlands Klimatpanel", hvis oppgave primært er knyttet til det vitenskapelige grunnlaget for klimapolitikken. Panelet er etablert fra før med tidsbegrenset varighet, men blir nå permanent i og med klimaloven.

## 7.5 Sverige

En omfattende gjennomgang av alle svenske miljømål – "Miljømålsberedningen" – er under arbeid i Sverige under Riksdagen. Utvalget har nylig lagt fram en delutredning på klima, med forslag til "Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige", jf. SOU 2016:21. Her foreslås et samlet, forsterket rammeverk for Sveriges klimapolitikk med følgende elementer:

- Et tallfestet utslippsmål for reduksjon i utslippene fra svensk territorium i 2045, på 85 % fra 1990-nivå. Målet gjelder hele økonomien og skiller ikke mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. I tillegg skal Sverige innen 2045 ikke ha noen netto utslipp av klimagasser, for deretter å oppnå negative utslipp. Tiltak (i området mellom 85-

100 % reduksjon i 1990) skal kun være "kompletterende", og skal iverksettes i henhold til internasjonalt bestemte regler, for eksempel regler for skogopptak eller handel med utslippskvoter.

- En utslippsbane med etappemål for utslippsreduksjoner fram til 2045.
- Styrking av planleggingssystemer og styringsmekanismer for å nå de oppsatte målene.
- Periodiske redegjørelser fra regjeringen til Riksdagen.
- Opprettelse av et uavhengig klimapolitisk råd med oppgave å føre kontroll med / granske den politikken som føres. Utvalget skal være tverrvitenskapelig sammensatt og bistås av et mindre sekretariat. Rådet skal påse at det er helhet i klimapolitikken og at klimahensyn gjennomsyrrer alle politikkområder.

Som en overordnet rettslig innramming foreslås en klimalov som skal lovfeste deler av det klimapolitiske rammeverket. Utvalget foreslår at loven inneholder

- Formålsparagraf,
- At klimapolitikken skal baseres på et langsiktig, tidsbestemt utslippsmål fastsatt av Riksdagen,
- Etappemålsystem (at det fastsettes delmål for kortere tidsperioder fram til det overordnede målet i 2045 basert på en utslippsbane fram til 2045),
- Styrket planleggings- og oppfølgingssystem, og
- Styrket informasjon til Riksdagen (årlige klimapolitiske redegjørelser og fremleggelsen av handlingsplaner for klima hvert fjerde år).

Forslaget om rammeverk har vært gjenstand for offentlig høring siden mars. Høringsfristen gikk ut 10. juni 2016. Miljø- og energidepartementet forbereder nå lovsaken for regjeringen.

En tilleggsutredning lagt fram 22. juni 2016 (SOU 2016:47) utfyller det overordnede rammeverket og utgjør en samlet "klimat- og luftvårdstrategi för Sverige". Utredningen foreslår blant annet konkrete etappemål for ikke-kvotepiktig sektor for henholdsvis 2030 og 2040, som varslet i SOU 2016:21.

## **8 Forslag til klimalov**

### **8.1 Oversikt**

Verdens utslipp av klimagasser er om lag doblet siden 1990. Globale utslipp må kuttes betydelig framover for å realisere Klimakonvensjonens mål om å forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Parisavtalen konkretiserer Klimakonvensjonens mål ved å sette som ambisjon å holde den globale temperaturøkningen godt under 2 grader celsius sammenlignet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å holde temperaturøkningen under 1,5 grader. Parisavtalen legger til grunn at globale utslipp og opptak av klimagasser må balansere (klimanøytralitet) i andre halvdel av dette århundret for å oppnå målet om begrenset temperaturøkning.

Alle større internasjonale analyser av klimautfordringen viser at å etablere en pris på utslipp av klimagasser er avgjørende for å redusere utslippene i tråd med Parisavtalens formål. For at kostnadene ved å redusere utslippene skal bli så lave som mulig, bør ideelt sett alle utslipp stilles overfor samme pris, som øker over tid. I dag er imidlertid bare mellom 10 og 15 prosent av verdens klimagassutslipp direkte priset gjennom avgifter eller kvotemarkeder, og de prisene som observeres er lave sammenlignet med det som kreves for å være forenlig med klimakonvensjonens mål. Samtidig er bruk av kull og petroleumsprodukter, som er de største kildene til utslipp av klimagasser, sterkt subsidiert i mange land, dvs. at prisen på utslipp i praksis er negativ.

Parisavtalen, som omfatter alle land, legger en ramme for fremtidig global klimapolitikk. Avtalen legger opp til at innsatsen skal trappes opp over tid, noe som vil måtte innebære sterkere virkemidler og høyere karbonpriser flere steder i verden. Det er imidlertid det enkelte land som bestemmer sin innsats. Bidragene til utslippsreduksjoner som landene meldte inn i forkant av forhandlingene i Paris i 2015 vil ikke begrense temperaturøkningen tilstrekkelig. Det er også stor usikkerhet om landenes fremtidige nasjonale bidrag vil være tilstrekkelige og komme tidsnok.

Norsk klimapolitikk er, og skal være, ambisiøs. I og med at de aller fleste land er små i klimasammenheng, er det fornuftig å samarbeide om utslippsreduksjoner. Muligheten for slikt samarbeid er et viktig element i FNs klimakonvensjon, og er videreført i både Kyotoprotokollen og i Parisavtalen. Samarbeid om utslippsreduksjoner er også sentralt i EUs klimapolitikk, særlig i det europeiske kvotesystemet. Også norsk klimapolitikk har lagt betydelig vekt på samarbeid om utslippsreduksjoner. Om lag halvparten av norske utslipp omfattes av det europeiske kvotesystemet og våre Kyotoforpliktelser oppfylles ved en kombinasjon av ambisiøse tiltak overfor innenlandske utslipp og bidrag til utslippsreduksjoner i andre land, særlig ved bruk av Den grønne utviklingsmekanismen (Clean Development Mechanism, CDM). Et samarbeid med EU om oppfyllelse av klimamålet for 2030 er en videreføring av en slik linje.

Klimapolitikken utøves i en verden med stor usikkerhet. Omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge er avhengig av å få drahjelp fra utviklingen internasjonalt. Vi må ta høyde for behov for justeringer av politikken i tilfelle den globale dugnaden svikter. Samtidig må politikken legges opp slik at den fremmer nødvendige omstillinger.

Som det fremgår av sakshistorikken har Stortinget bedt om et lovforslag "hvor de nasjonale utslippsmålene i 2030 og 2050 fastsettes", og som skal "regulere hensiktsmessige rapporterings- og styringsmekanismer mellom storting og regjering på klimaområdet". Det er svært uvanlig i norsk sammenheng å fastsette denne type reguleringer i lovs form. Også i Storbritannia, Finland og Danmark, som har innført overordnede klimalover av den typen det her er snakk om, er dette en uvanlig type lovgivning. Begrunnelsen for at denne lovgivningsmodellen er blitt vedtatt der er klimaproblemets alvorlige karakter og betydning for samfunnsutviklingen og et ønske om å styrke måloppnåelsen i klimapolitikken. Omstilling

til et lavutslippssamfunn er en omfattende oppgave som berører alle sektorer i samfunnet. En lov som fungerer som en ramme omkring klimarelaterte beslutninger på høyeste nivå er ansett å ha merverdi i Storbritannia, Danmark og Finland. Form følger funksjon, klimalovene har fått sin form på grunn av deres særskilte begrunnelse og funksjon som skiller disse lovene fra tradisjonell lovgivning. Alle lovene forplikter det øverste beslutningsnivået i samfunnet, regjering og parlament, og retter seg ikke mot forurenseren eller andre private rettssubjekter. Fra Finlands lovproposisjon heter det: "Syftet med propositionen är att skapa en grund för planering och genomförande av en långsiktig, konsekvent och kostnadseffektiv klimapolitik på ett öppet och förutsägbart sätt. Den föreslagna lagen har karaktären av en målinriktad ramlag som gäller de statliga myndigheterna och som inte innehåller några materiellrättsliga bestämmelser för olika branscher." Den danske lovproposisjonen uttrykker det slik: "Omstillingen til et lavemissionssamfund frem mod 2050 er en betydelig udfordring, og det er således afgørende, at omstillingen tilrettelægges både miljø- og ressourcemæssigt effektivt og økonomisk forsvarligt. Forslaget til klimalov etablerer på denne baggrund en overordnet strategisk ramme for klimapolitikken." Den britiske klimaloven har ingen egen formålsparagraf, men den uavhengige klimakomiteens beskrivelse av hovedpoenget med loven er at den har "established a framework to develop an economically credible emissions reduction path".<sup>5</sup>

Primærformålet med lovregulering vil normalt være å pålegge private plikter eller fastlegge rettigheter. En lov vil gjerne inneholde også andre elementer, for eksempel formålsbestemmelser, prinsipper og prosedyrer, og være bærer av grunnleggende samfunnsverdier, men kjernen og årsaken til at en lov er nødvendig, er normalt at det dreier seg om regulering av borgernes rettsstilling og rettslige krav som skal kunne prøves og håndheves for domstolene. Begrunnelsen for klimalovene er annerledes, noe som forklarer den spesielle innretningen på disse lovene i form av en overordnet ramme for beslutninger hos de øverste styrende myndigheter, og ikke som en lov rettet mot borgerne. Klimapolitiske målsettinger og rapporteringskrav er heller ikke egnet til å omformuleres til denne type rettigheter. Det må være totaliteten i klimapolitikken som skal være avgjørende for om klimalovens målsettinger oppfylles, ikke beslutningene i den enkelte sak. Loven skal gi en forpliktende retning, men den må samtidig ivareta behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk.

Forslaget til norsk klimalov er utformet ut fra samme grunnide som de nevnte klimalovene. Det følger også av Stortingets anmodningsvedtak nr. 475 at en klimalov skal utformes med sikte på hensiktsmessige rapporterings- og styringsmekanismer mellom storting og regjering på klimaområdet. Loven er derfor utformet med sikte på dette. Loven etablerer ingen rettigheter eller plikter for private som er ment å kunne håndheves ved søksmål for domstolene.

---

<sup>5</sup> Fra Climate Change Committee sin hjemmeside.

Klimaloven vil komme i tillegg til, ikke til erstatning for, gjeldende lovgivning og virkemiddelbruk. Rettigheter og plikter for private vil ivaretas av øvrig lovgivning og de konkrete virkemidler og tiltak myndighetene iverksetter for å nå de klimapolitiske målsettingene med hjemmel i lov og budsjettvedtak. Loven vil ikke endre adgangen til rettslig prøving etter eksisterende lovverk.

Siden loven ikke er utformet som en rettighetslov er det heller ikke naturlig å utforme en sanksjonsbestemmelse.

Som oppfølging av Stortingets vedtak om klimalov foreslås en kortfattet, overordnet og rammepreget lov som gjør den langsiktige målsettingen om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn bindende som norsk lov. Loven skal fremme omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050 og allmenn åpenhet og offentlig debatt om dette. Det vil fremme og styrke grunnlaget for gode klimapolitiske beslutninger i Norge.

Det nærmere innholdet i lovforslaget er en formålsparagraf, to lovfestede mål og en kombinert styrings- og rapporteringsmekanisme.

Lovens formålsparagraf uttrykker hovedformålet med loven, nemlig å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Annet punktum gjengir en nyansering fra klimaforliket i 2012 som må forstås på bakgrunn av at Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning, slik at det, når politikken for lavutslippssamfunnet skal utformes, må ses hen til den internasjonale utviklingen og tas hensyn til konsekvenser for norsk økonomi og næringsliv.

To politisk vedtatte klimamål for 2030 og 2050 blir forpliktende som norsk lov. Norge er folkerettslig forpliktet av FNs klimakonvensjon, Kyotoprotokollen og Parisavtalen.<sup>6</sup> Fram til og med 2020 er Norge forpliktet etter Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode, deretter er det meningen at Parisavtalen overtar. Norges utslippsforpliktelse under Parisavtalen lovfestes som norsk mål for 2030, og loven fastsetter at målet kan oppfylles sammen med EU. I tillegg lovfestes det at målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Norge gjør i dag en betydelig internasjonal klimainnsats i tillegg til klimatiltak i Norge. Loven nedfeller målet for 2030 slik det er meldt inn til FN under Parisavtalen, men er ikke til hinder for at det senere, om det er ønskelig, kan settes et høyere ambisjonsnivå for Norges internasjonale bidrag for 2030. Klimaloven har ikke som formål å forplikte til et bestemt ambisjonsnivå for Norges klimainnsats under framtidige klimaforpliktelser under FNs klimakonvensjon og Parisavtalen, eller andre sider av Norges internasjonale klimainnsats, og heller ikke til formen for gjennomføring av framtidige klimaforpliktelser, for eksempel bilaterale avtaler med andre land eller med EU om å få kreditert samarbeid om klimatiltak i framtiden som bidrag til oppfyllelse av en internasjonal forpliktelse. Loven er fullt forenlig med at vi oppfyller klimamålet for 2030 i samarbeid med EU og loven åpner for at slikt samarbeid kan være den

---

<sup>6</sup> Avtalene om andre forpliktelsesperiode av Kyotoprotokollen og Parisavtalen er ikke trådt i kraft.



foretrukne løsningen også etter 2030. FNs klimaavtaler og en mulig avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 kan legge føringer for norsk klimapolitikk, men dette vil i så fall følge av Norges forpliktelser som part til disse avtalene, ikke av klimaloven.

Loven kombinerer på denne måten en forpliktende retning for norsk klimapolitikk med fleksibilitet i valg av løsninger. Målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050 skriver seg fra tidligere klimaforlik, går fram av regjeringens politiske plattform og av Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Lovforslaget inneholder ikke noe tallfestet mål for lavutslippssamfunnet eller noen definisjon av dette. Loven forplikter til å arbeide for et norsk lavutslippssamfunn. Ambisjonsnivå og innhold i det norske lavutslippssamfunnet må klargjøres etter hvert, og legge til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i global sammenheng, der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning. Når politikken for lavutslippssamfunnet utformes, må det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og industriens konkurransevne. Samtidig er det viktig å gjøre norsk næringsliv forberedt på en strammere global klimapolitikk, og å unngå investeringer og beslutninger som låser oss inne i infrastruktur og systemer som ikke er forenlig med togradersmålet.

Utslippsmålet for 2030 på minst 40 % legges til grunn slik det er nedfelt i Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Klimamålet for 2030 er et mål for Norges samlede, nasjonalt bestemte bidrag til Parisavtalen. Loven er fullt forenlig med regjeringens politikk for gjennomføring av klimamålet for 2030. Loven tar ikke stilling til fordeling av tiltak mellom sektorer, fordelingen mellom tiltak i EU og i Norge, valg av virkemidler, eller bruk av fleksibilitet i en avtale med EU. Lovens formål er ikke å regulere internasjonal innsats under Parisavtalen, og den er således heller ikke til hinder for en framtidig beslutning om felles gjennomføring med EU av Norges bidrag til Parisavtalen også etter 2030, skulle man finne at det er den foretrukne løsningen.

Loven gir regjeringen plikt til å redegjøre årlig for utviklingen i utslipp og for utøvelsen av klimapolitikken for Stortinget. Denne redegjørelsen omfatter også status for arbeidet med tilpasning til klimaendringer i Norge. Rapporteringsbestemmelsene utgjør en konkret handleplikt hvor regjeringen er pliktsubjekt.

Loven er ikke tidsbegrenset. I henhold til norsk lovgivning gjelder lover til de blir endret eller opphevet, dersom ikke annet er sagt.

Samfunnsøkonomiske og andre konsekvenser er obligatorisk å utrede i forbindelse med at politikk utformes og vedtas. Slike analyser vil bli ivaretatt fortløpende. Avsnitt 9 inneholder noen vurderinger av kostnader knyttet til gjennomføringen av de vedtatte målene for 2030 og 2050 som foreslås lovfestet.

De enkelte elementene i lovforslaget gjennomgås nærmere i det følgende.

## 8.2 Formål og virkeområde

Formålsparagrafen klargjør at lovens hovedformål er å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Første ledd andre punktum uttrykker at en ambisiøs politikk nasjonalt også må være fornuftig i en global sammenheng. Dette er basert på en erkjennelse av at Norge er en liten og åpen økonomi og at utviklingen av Norge som lavutslippssamfunn henger sammen med den økonomiske utviklingen i landene rundt oss. Nyanseringen er hentet fra klimaforliket i 2012 og innebærer at når politikken for lavutslippssamfunnet skal utformes, må det ses hen til den internasjonale utviklingen og tas hensyn til konsekvenser for norsk økonomi og næringsliv. Det vises til nærmere omtale av lavutslippssamfunnet under målet for 2050.

Loven skal også fremme åpenhet og debatt om arbeidet med å omstille Norge til et lavutslippssamfunn gjennom at det lovfestes at regjeringen årlig og på egnet måte skal rapportere til Stortinget om utviklingen av klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og gjennomføring av lovfestede klimamål. I tillegg skal det rapporteres om hvordan Norge forberedes på og tilpasses til klimaendringene, og synliggjøres sektorvise utslippsbaner for ikke-kvotepiktig sektor.

Loven er saklig avgrenset til de klimagasser og utslipp som regnes som menneskeskapt klimagassutslipp under FNs klimakonvensjon. Hvilke klimagasser og utslippskilder, opptak og reservoarer som Norge står ansvarlig for under FNs klimakonvensjon og dens tilhørende rettsakter, og rapporterer til FN, er ikke i dag helt sammenfallende med konvensjonens generelle virkeområde. Slik dette rammeverket er innrettet i dag, er Norge forpliktet til å rapportere utslipp og opptak av klimagassene karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lystgass (N<sub>2</sub>O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK), svovelheksafluorid (SF<sub>6</sub>) og nitrogentrifluorid (NF<sub>3</sub>). Gasser med klimaeffekt som er omfattet av Montrealprotokollen er unntatt fra mer spesifikke forpliktelser. Det samme gjelder kortlevde klimadrivere, med unntak av metan. Norge og andre land rapporterer utslipp fra internasjonal transport, men disse regnes ikke mot landenes forpliktelser eksempelvis under Kyotoprotokollen. Regelverket under FNs klimakonvensjonen og rettsaktene regulerer hvordan gassene skal veies sammen og hvordan opptak fra landsektoren, herunder skog, skal rapporteres og bokføres mot relevante forpliktelser. Rapporteringen endres over tid. Eksempelvis har faktorene for sammenveing av de ulike gassene blitt forbedret, og flere gasser er inkludert.

Klimaloven har et langsiktig perspektiv. Departementet mener derfor det er naturlig at den omfatter de klimagasser, utslippskilder og opptak som FNs klimakonvensjon omfatter. Da vil avgrensningene følge utviklingen av regelverket i FN og trenger ikke endres dersom nye kilder kommer til eller metoder endres.

### 8.3 Lovfesting av mål Det foreslås å gjøre to klimamål til norsk rett:

- Målet om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 (Norges bidrag til Parisavtalen), jf. § 2.
- Målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, jf. § 3.

At disse målene blir norsk lov betyr at de inngår i det rettslige rammeverket som er styrende for omstillingen av det norske samfunnet til et lavutslippssamfunn. Siden målene er rettslig forpliktende for framtidige storting og regjering vil de bidra til forutsigbarhet og langsiktighet i klimapolitikken. Overtredelse av målene utløser ingen rettslige sanksjoner. Målene er altså rettslig bindende i den forstand at de må respekteres av storting og regjering i politikktutviklingen og i beslutninger som angår de lovfestede målene, men ikke i den forstand at mangel på måloppnåelse har rettslige konsekvenser i henhold til loven.

Målet for 2030 er utformet som et mål for Norges bidrag globalt (til Parisavtalen). Loven sier at målet kan oppfylles felles med EU. Målet for 2050 er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Loven er verken til hinder for politiske beslutninger om å fortsette et samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål også etter 2030, dersom det skulle vise seg å være den foretrukne løsningen, eller for andre løsninger når det gjelder framtidig oppfyllelse av internasjonale forpliktelser under FN.

### 8.4 Målet for 2030

Det samlede ambisjonsnivået for 2030 er allerede fastsatt gjennom Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, hvor det fremgår at Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. Norge er i dialog med EU om felles oppfyllelse av dette klimamålet. Vi vet at Norge i kvotepliktig sektor vil bidra til gjennomføring av utslippsreduksjoner på 43 % sammenlignet med 2005 innenfor EUs kvotesystem og at det skal fastsettes et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor på linje med sammenlignbare EU-land. Prinsippet om lik behandling basert på samme rammevilkår har vært sentralt for regjeringen i dialogen med EU, ikke minst når det gjelder fastsettelse av nasjonale måltall og tilgang til fleksibilitet og samarbeid i gjennomføringen. Gjennomføringen av klimamålet for 2030 er avhengig av utviklingen av regelverket i EU, forhandlinger med EU og etterfølgende nasjonal prosess når det gjelder godkjenning og gjennomføring av avtalen. Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 være Norges forpliktelse, betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen og en godskriving av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Meldingen ble behandlet i Stortinget i mars 2014, og Stortinget sluttet seg enstemmig til regjeringens anbefalinger. Det vises for øvrig til avsnitt 5.

Målet er meldt inn som Norges betingede bidrag (Indicative Nationally Determined Contribution, INDC) til Parisavtalen, jf. "Submission by Norway to the ADP" fra mars 2015.

I forbindelse med Norges ratifikasjon av Parisavtalen ble dette lagt til grunn som Norges bidrag uten endringer.

Loven er fullt forenlig med regjeringens politikk for gjennomføring av klimamålet for 2030. Loven tar ikke stilling til fordeling av tiltak mellom sektorer, fordelingen mellom tiltak i EU og i Norge, eller valg av virkemidler, eller bruk av fleksibilitet i en avtale med EU. Samtidig må utøvelsen av klimapolitikken se hen til at loven også fastsetter et mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, jf. avsnitt 8.5.

### **8.5 Målet for 2050**

Av Stortingets behandling av representantforslaget om klimalov heter det, jf. Innst. 212 S (2014-2015), blant annet at: "Flertallet viser til at en lovfesting av de langsiktige målene kan bidra til større forutsigbarhet, og er slik et tydelig uttrykk for at lavutslippssamfunnet skal realiseres. Dette gir også en tydelig føring på den retningen man ønsker å utvikle samfunnet i, og vil dermed kunne bidra til en mer klimariktig utvikling." I Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, uttaler regjeringen at den "vil ha et langsiktig mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050".

Departementet har vurdert hvordan det langsiktige målet om lavutslippssamfunn bør fastsettes i lovs form, herunder om det bør defineres eller klargjøres nærmere i form av en definisjon eller omregnes til et tall for innenlandske utslipp i 2050. Ved vurderingene er det blant annet sett hen til klimavitenskapen, klimaproblemets globale karakter og dermed behovet for internasjonalt samarbeid, andre lands lovgivning, og hensyn knyttet til Norges situasjon som en liten, åpen økonomi.

I forbindelse med lovarbeidet har departementet studert andre lands klimalover, herunder hvordan de har forholdt seg til lovfesting av det langsiktige målet. Landene har valgt ulike løsninger. Danmark har lovfestet målet om å bli et lavutslippssamfunn. Målet er ikke tallfestet, men kvalitativt definert: "Loven har til formål at etablere en overordnet strategisk ramme for Danmarks klimapolitik med henblik på at overgå til et lavemissionsamfund i 2050, dvs. et resourceeffektivt samfund med en energiforsyning baseret på vedvarende energi og markant lavere udledninger af drivhusgasser fra øvrige sektorer, som samtidig understøtter vækst og udvikling". Storbritannia har tallfestet og lovfestet et utslippsmål for 2050, som et mål om å redusere Storbritannias utslipp ned til et nivå på minst 80 % reduksjon i 2050 sammenlignet med 1990. Finland har også lovfestet et tallfestet mål på 80 % utslippsreduksjon i 2050 fra 1990, med mindre Finland bindes til et annet mål gjennom en internasjonal avtale eller EUs lovgivning. I så fall er det det siste målet som gjelder. EUs langsiktige mål om å bli et lavutslippssamfunn er tallfestet, men ikke lovfestet. Det langsiktige målet om å redusere utslippene med 80-95 % er betinget av tilsvarende nødvendige utslippsreduksjoner fra industrilandene som gruppe.

Under Sveriges Riksdag er det i tilknytning til forslag om en svensk klimalov oppnådd politisk enighet om et mål der innenlandske utslipp skal reduseres med 85 % i 2045 sammenlignet med 1990. I tillegg skal Sverige være karbonnøytalt i 2045. Målene er tallfestet, men utredningen foreslår ikke at tallene lovfestes. Den svenske loven har vært på offentlig høring, endelig form og innhold er ikke besluttet.

Departementet mener gjennomføringen av målet om et norsk lavutslippssamfunn må baseres på noen grunnleggende føringer: At utviklingen av et lavutslippssamfunn i Norge i 2050 er i tråd med beste klimavitenskapelige kunnskap, og at det tas hensyn til konsekvensene for norsk økonomi og næringsliv når politikken utformes.

Gjennom vedtak i FN har Norge sluttet seg til Klimakonvensjonens mål om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som ikke fører til skadelige endringer i klimasystemet. Parisavtalen konkretiserer Klimakonvensjonens mål ved at verden bør holde den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 grader celsius og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grad celsius. Det framgår videre av Parisavtalen at for å nå det langsiktige temperaturmålet må de globale utslippene nå toppen snarest mulig og deretter avta slik at det blir balanse mellom utslipp og opptak i andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet beskrives gjerne som klimanøytralitet. FNs klimapanel er bedt om å lage en spesialrapport som skal utgis i 2018 med informasjon om klimaendringer ved 1,5 grader celsius oppvarming og modellberegninger for utslippsbaner i tråd med målet i Parisavtalen. Klimapanelens seneste hovedrapporter (som ble lagt frem før Parisavtalen) viser at den globale utslippsveksten må snus raskt og utslippene reduseres med 40-70 % i perioden 2010-2050 for å nå togradersmålet. Fram mot 2100 må det bli balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser. FNs klimapanel peker på at karbonnegative løsninger også kan bli aktuelle, dvs. at opptaket av klimagasser er større enn utslippene. For OECD-regionen vil et idealisert scenario tilsi utslippskutt på 23-40 % i perioden 2010-2030.

Kostnadene ved å redusere utslipp i Norge bestemmes i stor grad av forhold vi bare delvis kan kontrollere, slik som utviklingen av ny teknologi, den økonomiske utviklingen ute og framtidig inn- og utvandring. For å ta høyde for slik usikkerhet og Norges særegne næringsstruktur, er norsk klimapolitikk rettet mot en ambisiøs politikk overfor norske utslipp, samtidig som det tas hensyn til hvilken klimapolitikk våre handelspartnere fører. I tillegg finansierer vi klimatiltak i andre land. Enkelte av tiltakene utenlands regner vi inn i vår internasjonale forpliktelse.

Usikkerhet om den fremtidige utviklingen er et argument for å ha en åpen definisjon av et lavutslippssamfunn i loven og hva lovfesting skal bety for norske utslipp. Utviklingen av lavutslippssamfunnet vil måtte skje gradvis og over tid. Lovfestingen av målet om lavutslippssamfunnet gir et sterkt signal om den omstillingen Norge skal gjennom i alle samfunnssektorer, samtidig som lovformuleringen må forstås som en rettslig standard som kan utvikle seg over tid, i lys av nasjonale og internasjonale rammebetingelser, politiske veivalg og andre samfunnshensyn. I denne vurderingen har departementet også lagt vekt på at norsk klimapolitikk er tett integrert med EUs politikk og regelverk på klimaområdet. Dette vil gjelde i enda større utstrekning ved en avtale om felles gjennomføring av klimamålet for 2030

sammen med EU, og ved en eventuell videreføring av et slikt samarbeid etter 2030. Om lag halvparten av Norges klimagassutslipp er omfattet av EUs klimakvotesystem. Norske utslipp i kvotepliktig sektor er derved omfattet av et felleseuropeisk tak på utslipp, hvor økte utslipp i en del av kvotesystemet over tid motsvares av utslippsreduksjoner i andre deler. Norge er på denne måten en fullintegrert del av EUs klimapolitikk på dette feltet. Forslaget til klimalov tar hensyn til og bygger opp under dette, og til at utslippsutviklingen i Norge er kritisk avhengig av hvilke rammebetingelser som fastsettes for kvotesystemet og utviklingen i kvoteprisen i EU. Et eget mål for kvotepliktige utslipp i Norge vil kunne øke kostnadene ved klimapolitikken betydelig uten å redusere globale utslipp.

EU har, som Norge, et mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Et lovfestet mål om lavutslippssamfunn som ikke er tallfestet er i samsvar med fortsatt deltagelse i EUs kvotesystem og samarbeid med EU om klimapolitikken også på andre områder. Fortsatt samarbeid med EU vil kunne gi Norge drahjelp i vår omstilling.

Slik drahjelp er viktig, blant annet fordi kostnadene ved å nå et gitt utslippsnivå avhenger av teknologiutvikling globalt. Siden Norge er et lite land, vil tempoet i utviklingen av lavutslippsløsninger først og fremst bli bestemt av hvor ambisiøs klimapolitikken er i andre land. Norsk alenegang kan ikke oppfattes som et aktuelt alternativ, fordi det beskriver en situasjon der den globale dugnaden er uteblitt, med derav følgende skadeposter nasjonalt og globalt. Uten en ambisiøs klimapolitikk internasjonalt vil kostnadene ved å nå et tallfestet mål kunne bli betydelige, jf. avsnitt 9. Samtidig er det viktig å gjøre norsk næringsliv forberedt på en strammere global klimapolitikk, og å unngå investeringer og beslutninger som låser oss inne i infrastruktur og systemer som ikke er forenlig med togradersmålet.

Lovens formål er å legge til rette for en langsiktig omstilling til lavutslippssamfunnet. Samtidig er vår særegne næringsstruktur og ønske om fortsatt samarbeid med EU om klimapolitikken for eksempel gjennom deltagelse i EUs kvotesystem en viktig grunn til at Norge ikke bør frasi seg muligheten til en fleksibel utøvelse av klimapolitikken. Å beholde en slik mulighet kan betraktes som en forsikring mot utfall som vi i dag ikke har kontroll over, men som potensielt har høye kostnader. Dette taler for at man, på samme måte som i Danmark, lovfester målet om å bli et lavutslippssamfunn, men uten å tallfeste dette.

Klimaforliket 2012 (Innst. 390 S til St. meld 21 (2011-2012)) nevner sentrale hensyn ved politikktutforming for lavutslippssamfunnet: "Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at Norge må føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk. Flertallets mål er en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Flertallet peker samtidig på at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i global sammenheng der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurransevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp frem mot både 2020 og 2050."

Departementet mener på denne bakgrunn at det er tilstrekkelig at det lovfestes at målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, hensyntatt de føringer som er beskrevet ovenfor

og presiseringen gjengitt i lovens § 1 første ledd annet punktum. Et mål om å bli et lavutslippssamfunn indikerer, selv om det ikke er tallfestet, at det må finne sted en omstilling, og at denne omstillingen skal resultere i et samfunn med varig lave utslipp. Loven kombinerer en klar forpliktende lovpålagt retning for klimapolitikken, med politisk fleksibilitet i gjennomføringen av målet innenfor lovens ramme.

## 8.6 Tilpasning til klimaendringer

En helhetlig klimapolitikk omfatter både utslippsreduksjoner og klimatilpasning, i tillegg til finansiering, teknologiutvikling, kapasitetsbygging m.v. Stortinget har ikke bedt om at klimatilpasning skal inngå i forslaget til en klimalov. Departementet har likevel vurdert det som hensiktsmessig at klimaloven også omhandler rapportering om hvordan Norge forberedes på og tilpasses til klimaendringene.

Ingen av landene som har eller vurderer nasjonale klimalover (jf. avsnitt 7), har et fastsatt mål for klimatilpasning. Den britiske klimaloven lovfester imidlertid rapportering hvert femte år til Parlamentet om konsekvenser av klimaendringene og arbeidet med klimatilpasning. Finlands klimalov legger gjennom lovproposisjonen til grunn at klimatilpasning er en integrert del av klimapolitikken, men har ikke et lovfestet mål. Loven pålegger imidlertid en nasjonal plan for tilpasning, som fornyes hvert tiende år. I forbindelse med den finske "klimatårsberetelse" skal det minst én gang hver valgperiode vurderes om tiltakene i tilpasningsplanen er tilstrekkelige og, etter behov, hvordan tiltak i sektorene er gjennomført. Danmarks klimalov dekker ikke klimatilpasning, og det er ennå uavklart hva Sverige vil gjøre.

Norsk politikk på klimatilpasningsområdet bygger på NOU 2010:10 "Tilpassing til eit klima i endring" og Meld. St. 33 (2012–2013) "Klimatilpasning i Norge". Det er et politisk mål at "samfunnet skal forberedes på og tilpasses til klimaendringene" jf. Prop. 1 S (2013-2014). Norge har over tid ført en aktiv klimatilpasningspolitikk. Å arbeide for at Norge tilpasses til og forberedes på klimaendringene er en annerledes utfordring enn å kutte utslipp. Arbeidet dekker et bredt spekter av temaer knyttet til arealplanlegging, samfunnsplanlegging i videre forstand, beredskap og ulykkesforebygging. Det er i stor grad en lokal utfordring. Som oppfølging av stortingsmeldingen om klimatilpasning har det blitt gjennomført en større utvalgsutredning (NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder) som tar for seg rammebetingelsene for håndtering av overvann. Utredningen er til vurdering. Regjeringen arbeider også med å styrke tilpasningsaspektene i kommunal planlegging gjennom utarbeidelse av statlige planretningslinjer under plan- og bygningsloven.

Det er utfordrende å måle både behov for tiltak og effektivitet av iverksatte tiltak for klimatilpasning. Departementet går ikke inn for å lovfeste et mål for klimatilpasningsarbeidet.

Det er imidlertid hensiktsmessig at det lovfestes at det skal rapporteres status for arbeidet med å forberede og tilpasse Norge til klimaendringene. Gjennom å rapportere på hvordan Norge forberedes på og tilpasses til klimaendringene, markeres klimatilpasning som del av en helhetlig politikk for å møte klimautfordringen. En lovfesting av rapportering om

klimatilpasning vil kunne bidra til å sikre helhet og langsiktighet for klimatilpasningspolitikken og støtte opp under gjennomføring av denne. Et krav om å rapportere på hvordan Norge forberedes på og tilpasses til klimaendringene foreslås derfor tatt inn i bestemmelsen om styrings- og rapporteringsmekanismene, jf. § 4.

Det er i lovbestemmelsen ikke satt konkrete rammer for hvordan en slik rapportering skal skje. Departementet finner det imidlertid hensiktsmessig at det etableres et system hvor det i henhold til klimalovens krav årlig gis en kort status for arbeidet med klimatilpasning i budsjettproposisjonen til Stortinget, og at det jevnlig, men med noe lengre mellomrom gis en mer utfyllende rapportering. Departementet foreslår imidlertid ikke det sistnevnte elementet lovfestet. Det vil være hensiktsmessig og effektivt at en slik utfyllende rapportering knyttes opp til andre rapporteringsforpliktelser om klimatilpasning. Departementet foreslår derfor at denne rapporteringen skal skje i henhold til de til enhver tid gjeldende forpliktelser under Klimakonvensjonen og Parisavtalen.

I Parisavtalen er tilpasning til klimaendringer et viktig element, og det er søkt å oppnå balanse mellom tilpasning og utslippsreduksjoner. Både tilpasning og utslippsreduksjoner omfattes av avtalens formål, og avtalen har en egen artikkel viet tilpasning som blant annet inneholder et globalt mål om å øke tilpasningsevnen, styrke klimarobustheten og redusere sårbarhet overfor klimaendringer. Alle parter til avtalen skal ha en nasjonal politikk for tilpasning, iverksette tiltak og rapportere om dette til Parisavtalen og klimakonvensjonens organer. På samme måte som utslippsutviklingen er tilpasning gjenstand for en global oppsummering ("global stocktake") under Parisavtalen hvert femte år. Hovedrapportering under klimakonvensjonen (National Communication) skjer pr. i dag hvert fjerde år.

## 8.7 Styrings- og rapporteringsmekanisme

### *Bakgrunn*

Det følger av Stortingets vedtak at det ønskes en lov med "Hensiktsmessige styrings- og rapporteringsmekanismer" mellom storting og regjering på klimaområdet. Stortinget ber også "regjeringen i forbindelse med innføringen av en klimalov rapportere i de årlige budsjettene hvordan Norge kan nå klimamålene for 2020, 2030 og frem mot 2050, og hvordan budsjettet påvirker Norges klimagassutslipp." I tillegg har Stortinget bedt regjeringen i utarbeidelsen av ny klimalov om "årlig å synliggjøre utslippsbaner for de ulike områdene innenfor ikke-kvotepliktig sektor, og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene" (Dok. 8:51 S (2015-2016) jf. Innst. 397 S (2015-2016)).

### *Tilnærming til styringsmekanisme i klimaloven*

De klimalovene vi kjenner har valgt ulik tilnærming til styringsmekanismer. Storbritannias klimalov fra 2008 baserer seg på rullerende femårige karbonbudsjetter som skal sikre en gradvis nedadgående utslippstrend fram mot det lovfestede målet om 80 % reduksjon i 2050. Finlands klimalov baserer seg på et plansystem, en kombinasjon av sektorvise og nasjonale



planer. Danmarks klimalov er basert på en aktiv rolle for det lovfestede Klimarådet kombinert med årlige klimapolitiske redegjørelser til Folketinget.

Både utformingen av lovbestemmelsen og den spesifikke utformingen av regjeringens fremlegg for Stortinget bør bygge på og være konsistente med det Norge forplikter seg til å følge gjennom internasjonale avtaler. Parisavtalen inneholder mekanismer for rapportering og regelmessig gjennomgang av partenes bidrag, som også vil være styrende for norsk klimapolitikk. EU har et omfattende rapporterings- og oppfølgingsystem.

Departementet har vurdert karbonbudsjettmodellen som en styringsmekanisme. Det har vært viktig i denne vurderingen å se hen til at felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU blant annet innebærer at det fastsettes et norsk mål for utslippsreduksjoner i 2030 i ikke-kvotepliktig sektor. Som for Kyotoprotokollen gjøres målet om til et karbonbudsjett, der vi er forpliktet til regelmessig oppgjør, og underlagt et juridisk bindende EU-regelverk med sanksjonsmekanismer for å sikre måloppnåelse, jf. avsnitt 5.3 og 5.4. Gjennom Kyotoprotokollen har Norge en forpliktelse om at utslippene i perioden 2013-2020 ikke skal overstige 84 % av nivået i 1990. Slik sett gir også vår Kyotoforpliktelse et karbonbudsjett. Felles for både Kyotoforpliktelsen og et mål for ikke-kvotepliktig sektor gjennom en felles oppfyllelse med EU er at karbonbudsjettene er nødvendige for å kunne ta i bruk fleksible mekanismer og at de setter en klar grense for summen av nasjonale utslipp og bruken av fleksible mekanismer.

Departementet mener det er vanskelig å se noen verdi i å etablere et nasjonalt system for karbonbudsjetter for det samme målet som skal oppfylles sammen med EU. Et karbonbudsjett i klimaloven vil med en avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 komme i tillegg til det karbonbudsjettet som EUs innsatsfordeling gir Norge, og i tillegg til samarbeidet om utslippsreduksjoner gjennom EUs kvotesystem. Dessuten vil et slikt tilleggsbudsjett for Norge, særlig hvis det omfatter kvotepliktig sektor, legge en nasjonal begrensning for norske utslipp som kan være til hinder for næringsvirksomhet og næringsutvikling i Norge. På denne bakgrunn vurderer departementet det ikke som hensiktsmessig at klimaloven nedfeller nasjonale karbonbudsjetter.

#### *Dagens rapportering*

Det er i dag et omfattende system for beregning og rapportering av utslippsregnskap for klimagasser og oppfølging av internasjonale klimaforpliktelser til FNs klimakonvensjon og til Kyotoprotokollen. Stortinget har blitt informert ved en omtale av utslippsutviklingen og viktige klimavirkemidler i de årlige budsjettene fra Klima- og miljødepartementet. Klimapolitikken har også blitt omtalt i de årlige nasjonalbudsjettene og i perspektivmeldingene fra Finansdepartementet.

Norge har et omfattende system for innhenting, kvalitetssikring og løpende oppdatering av utslippsdata.

Norges rapporteringsforpliktelser til FNs klimakonvensjon omfatter:

- Hvert fjerde år: Norge utarbeider nasjonal hovedrapport (National Communication) til FNs klimasekretariat. Rapporten inneholder en bred beskrivelse av Norges klimapolitikk, internasjonale forpliktelser, nasjonale virkemidler og aktiviteter som Norge deltar i internasjonalt på klimaområdet. Siste hovedrapport ble levert i mars 2014.
- Hvert andre år: En oppdateringsrapport (Biennial report), med blant annet oversikt over nye virkemidler siden forrige rapportering, og hvordan Norge ligger an til å oppfylle andre forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen (2013-2020). Siste oppdateringsrapport ble levert i desember 2015.
- Hvert år: Klimagassregnskap og National Inventory Report. Rapporten, som også inkluderer rapportering til Kyotoprotokollen inneholder det nasjonale utslippsregnskapet for klimagasser basert på tidsserier fra 1990, og en omfattende dokumentasjon av hvordan dette er beregnet. Godkjent rapport er en betingelse for at Norge kan benytte de fleksible mekanismene under Kyotoprotokollen.
- Alle rapportene er gjenstand for en grundig review-prosess i regi av FN.

I Norge er Miljødirektoratet ansvarlig for den årlige rapporteringen av Norges offisielle klimagassregnskap til FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen, mens Klima- og miljødepartementet sender inn nasjonale hovedrapporter og oppdateringsrapportene.

Et viktig element i rapporteringen til FN baserer seg på det norske utslippsregnskapet for klimagasser, som utarbeides i et samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå (SSB), Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO) og Miljødirektoratet. SSB utarbeider og publiserer statistikk for utslipp av klimagasser til luft, mens NIBIO utarbeider statistikk for opptak og utslipp fra skog og andre arealer. Miljødirektoratet er ansvarlig for å utvikle og rapportere det samlede regnskapet for klimagasser i tråd med internasjonale forpliktelser. Norge har en lang historie med utslippsregnskap og det finnes per i dag sammenliknbare tall for 1990-2015 og statistikk for enkeltår før dette. SSB rapporterer også utslippsdata til EUs statistikkbyrå (EUROSTAT), og Miljødirektoratet til det Europeiske miljøbyrået (EEA). Med felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU, vil Norges rapporteringsforpliktelse til EEA øke. EU pålegger landene å rapportere utslippsregnskap hvert år og annet hvert år framskrivninger og tiltak og virkemidler. Parisavtalen vil også medføre rapportering i form av innmelding av norske bidrag hvert femte år, jf. avsnitt 3.3.

Den norske utslippsstatistikken publiseres på nett ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)), og blir gjort offentlig tilgjengelig samtidig for alle brukere. Det legges også ut på nettstedet [www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no). Den internasjonale utslippsrapporteringen er tilgjengelig i publikasjonene som sendes til FNs klimakonvensjon, og er sammen med klimagassregnskapet tilgjengelig på FNs hjemmeside.

I høringen om hensiktsmessigheten av en klimalov i 2015 var hovedinntrykket at instansene ser behov for en lov som setter nasjonale utslippsmål med hensiktsmessige rapporterings- og styringsmekanismer mellom storting og regjering. I innstillingen fra komiteen vises det "til at

et resultatrapporteringssystem hvor også styringsmekanismene fremkommer bedre, vil sikre en regelmessig, grundig åpen og mer konkret prosess om status og utvikling".

#### *Det foreslåtte styrings- og rapporteringssystemet*

Departementets vurdering er at det meste av informasjonen som kreves for å rapportere til Stortinget i henhold til klimalovens rapporteringsbestemmelser allerede finnes, men at den må struktureres og målrettes mot formålet. Lovforslaget pålegger regjeringen å legge fram for Stortinget en redegjørelse hvert år med det innhold som framgår av § 4.

Etter § 4 første strekpunkt skal det legges fram for Stortinget en oversikt over utviklingen i klimagassutslippene og utslippsframskrivninger. Klimagassregnskapet utarbeides årlig av Statistisk sentralbyrå, mens utslippsframskrivninger publiseres hvert annet år av Finansdepartementet. Miljødirektoratet har allerede et ansvar for å utarbeide tiltaksanalyser i klimapolitikken og en koordinerende rolle på dette området opp mot berørte sektormyndigheter. Lovforslaget gjør ingen endringer i etablerte ansvarsforhold og oppgavefordeling i forvaltningen.

Videre pålegger loven regjeringen hvert år å legge fram for Stortinget en omtale av gjennomføring av klimamål "fastsatt i denne lov" (også omtalt i dette notatet som lovfestede klimamål). Rapporteringsplikten er knyttet til de mål som er lovfestet i klimaloven §§ 2 og 3. Det er påregnelig at det vil bli vedtatt andre klimamål i perioden fram til 2050. Slike eventuelle mål er følgelig ikke direkte rapporteringspliktige etter lovens ordlyd. Men dersom de henger sammen med gjennomføringen av de lovfestede klimamålene for 2030 og 2050 er det relevant å omtale dem i forbindelse med rapporteringen til Stortinget. Det må her gjøres en skjønnsmessig vurdering av hva som fra år til år er hensiktsmessig å ta med i omtalen, samtidig som det må være et siktemål å ikke gjøre rapporteringen unødig omfangsrik eller ressurskrevende. En rettesnor kan være at redegjørelsen bør gjøre det mulig for Stortinget å danne seg et helhetlig bilde av hvordan en ligger an i forhold til de lovfestede målene for 2030 og 2050.

Det skal også rapporteres på hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene, jf. § 4 andre strekpunkt. Det er naturlig at en redegjørelse for status for arbeidet med klimatilpasning inkluderes i de årlige rapporteringene til Stortinget.

Klimatilpasning omfatter mange sektorer og arbeidet med klimatilpasning har en langsiktig karakter som det er vanskelig å vurdere resultater fra et år til et annet. Det er derfor hensiktsmessig med en mer utfyllende rapportering med lengre tidsintervall. Uavhengig av klimaloven vil rapportering på klimatilpasning bli utarbeidet i henhold til de enhver tid gjeldende forpliktelser under Klimakonvensjonen og Parisavtalen.

Loven pålegger i § 4 tredje strekpunkt regjeringen å legge fram "en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepiktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse". Bakgrunnen for denne rapporteringsbestemmelsen er Stortingets vedtak om å "synliggjøre utslippsbaner for de ulike områdene innenfor ikke-

kvotepliktig sektor, og hvilke type tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene", jf. Innst. 397 S (2015-2016) vedtak I. Hensikten med utslippsbanene må være å synliggjøre baner for ikke-kvotepliktige sektorer, i tråd med norske forpliktelser, og med spesiell vekt på utslippsmålet for ikke-kvotepliktig sektor, som Norge vil få ved en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU. Det bør også redegjøres for virkemiddelbruken i ikke-kvotepliktig sektor hvert år. Ved en felles oppfyllelse med EU vil Norge få en forpliktelse om å holde utslippene i ikke-kvotepliktig sektor samlet under et gitt nivå for perioden 2021-2030. EU vil ikke legge føringer for hvilke sektorer innenfor ikke-kvotepliktig sektor reduksjonene gjennomføres, men vil forsikre seg om at summen av norske utslipp og bruk av fleksible mekanismer er i tråd med forpliktelsen. Stortingets vedtak innebærer at det i tillegg til å rapportere om gjennomføringen av utslippsmålet for ikke-kvotepliktig sektor, som Norge vil få ved en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU, også skal utarbeides indikative utslippsbaner for sektorer innen ikke-kvotepliktig sektor, samt "hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene", slik Stortinget skriver i sitt vedtak. Arbeidet med slike baner vil være nyttig i arbeidet med å nå utslippsmålet for ikke-kvotepliktig sektor, men departementet vil understreke at anslag av denne typen er svært usikre. Det er usikkerhet både om den økonomiske utviklingen og dermed også utslippsutviklingen og om effekten av tiltak. I tillegg vil utviklingen av ny teknologi og opptaket av denne komme med ulik hastighet. Baner og type tiltak kan derfor ikke oppfattes som mål eller planer, men som en illustrasjon på en mulig vei. Detaljeringsnivået i rapporteringen, herunder omtalen av utslippsbaner og tiltak, vil måtte tilpasses etter behov og dermed kunne variere fra år til år ut fra hva som anses hensiktsmessig.

Stortinget har i sitt vedtak også bedt om at de årlige statsbudsjettene skal rapportere på "hvordan regjeringen Norge kan nå klimamålene for 2020, 2030 og 2050". Fokuset under dette punktet er i første rekke framoverskuende. Klimaloven § 4 lovfester at det skal rapporteres på klimamål fastsatt i denne lov, altså de to lovfestede målene for 2030 og 2050, jf. §§ 2 og 3, i tråd med lovens avgrensning til disse målene. Stortingets vedtak om rapportering på klimamålet for 2020 blir dermed ikke et lovfestet krav men vil bli fulgt opp på vanlig måte i budsjettproposisjonen.

Stortinget har bedt om at det av budsjettproposisjonen framgår "hvordan budsjettet påvirker Norges klimautslipp". Dette er nedfelt i § 4 siste strekpunkt formulert som et krav om omtale av "klimaeffekten av fremlagt budsjett". Selv om en slik fremstilling begrenses til store satsinger i budsjettet er det på mange områder faglig meget krevende både å anslå den fulle effekten av ny politikk på utviklingen i klimagassutslippene, og hvordan virkningene vil strekke seg ut i tid. Utvikling og bruk av klimavennlig teknologi kan være et eksempel. Slik teknologi er viktig for å løse klimaproblemet, og Norge bruker betydelige ressurser på utvikling av klimavennlig teknologi. Det er imidlertid svært vanskelig å anslå effekten av denne ressursbruken. Det er for eksempel usikkert når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp. Departementet mener derfor at dette vedtakspunktet bør følges opp med en tekstlig beskrivelse etter beste faglige skjønn av de satsingene i budsjettet som en antar har vesentlig

effekt på klimagassutslippene. Der det er formålstjenlig suppleres den tekstlige omtalen med tallanslag av klimaeffekten, både positiv og negativ.

## 9 Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av lovforslaget

### 9.1 Innledning

Lovforslaget innebærer å gjøre to klimamål til norsk rett:

- Målet om minst 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 (Norges bidrag til Parisavtalen), jf. § 2.
- Målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, jf. § 3.

Å nå klimamålene for 2030 og 2050 vil ha kostnader. Å lovfeste eksisterende klimamål vil ikke, dersom lovfestingen ikke legger føringer på hvordan målene skal nås, i seg selv øke kostnadene ved å nå klimamålene.

Kostnadene ved å nå 2030-målet er tidligere omtalt i St. Meld 13 (2014-2015) Ny forpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Kostnadene ved å bli et lavutslippssamfunn er ikke tidligere utredet.

For et lite land som Norge vil kostnadene ved å nå et gitt utslippsnivå være spesielt avhengig av teknologiutvikling globalt. Dersom mange land innfører priser på utslipp av klimagasser som stiger over tid vil ny teknologi bli utviklet og tatt i bruk. Selv med Parisavtalen er det stor usikkerhet om den fremtidige klimainnsatsen globalt.

Lovforslaget er ment å forplikte beslutningstakere på de øverste beslutningsnivået i det norske samfunnet, regjering og storting, til en langsiktig klimapolitikk for å nå målene i loven, men gir ingen rettigheter som er ment å kunne håndheves for domstolene ved søksmål.

Lovforslaget inneholder heller ingen sanksjoner.

Det foreslås ingen nye administrative enheter eller prosedyrer i klimaloven. Samarbeid om rapportering etter loven forutsettes å følge etablerte ansvarsforhold i forvaltningen, og arbeidet dekkes over gjeldende budsjetter. De administrative konsekvensene vurderes derfor som begrensete.

### 9.2 Kostnader ved å nå 2030-målet

Uavhengig av om Norge oppfyller forpliktelsen sammen med EU eller ikke, har Norge et betinget mål å redusere utslippene i 2030 tilsvarende minst 40 prosent sammenlignet med nivået i 1990. Norge vil oppfylle sin forpliktelse gjennom deltakelse i EUs kvotesystem, utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor og samarbeid om utslippsreduksjoner i andre land (fleksibilitet). Med felles oppfyllelse med EU vil fleksibiliteten være i form av

utslippsreduksjoner i EU-land. Prinsippet om lik behandling basert på samme rammevilkår har vært sentralt for regjeringen i dialogen med EU, ikke minst når det gjelder fastsettelse av nasjonale måltall og tilgang til fleksibilitet og samarbeid i gjennomføringen. Med en egen forpliktelse vil det være utslippsreduksjoner i land utenfor Europa. I begge tilfeller forutsettes det at Norge har tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og at Norge får godskrevet deltakelsen i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Ut fra dagens markedssituasjon er det grunn til å anta at utslippsreduksjoner innenfor EU vil være dyrere per tonn enn kjøp av kvoter fra land utenfor Europa, for eksempel kvoter fra den grønne utviklingsmekanismen.

Kostnadene ved deltakelsen i det europeiske kvotesystemet påvirkes ikke av felles oppfyllelse med EU.<sup>7</sup> Norge har ikke fått fastsatt et endelig måltall for ikke-kvotepliktig sektor og kjenner heller ikke tilgangen på fleksibilitet for Norge. Dette gjør at det er stor usikkerhet om kostnadene ved å nå målet.

Meld. St. 13 (2014-2015) omtaler kostnadene ved felles gjennomføring med EU hvor det blant annet fremkommer at gjennomsnittskostnaden per tonn for å oppfylle forpliktelsen må forventes å øke, jo større utslippsreduksjon som tas i ikke-kvotepliktig sektor i Norge. Det er lagt til grunn at forpliktelsen vil innebære økt behov for tiltak for å redusere utslipp i ikke-kvotepliktig sektor i Norge. Det er stor usikkerhet knyttet til kostnadene ved utslippsreduksjoner i Norge. Mens makroanalysene antyder utslippsreduksjoner i 2030 i området 1 ½–4 ½ millioner tonn med en karbonpris i tråd med togradersmålet, viser Miljødirektoratets tiltaksanalyse en utslippsreduksjon opp mot 7 millioner tonn med om lag samme prisforutsetning. Spriket mellom analysene må blant annet ses i sammenheng med ulike forutsetninger om tilgang på ny klimavennlig teknologi. Både de makroøkonomiske analysene og den tekniske analysen fra Miljødirektoratet bygger på kjent teknologi, men har ulike forutsetninger om prisutvikling på teknologier i framtiden, og dermed om i hvilket omfang teknologiene blir tatt i bruk. Til sammenligning viser framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015 kun en marginal nedgang i utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor fram til 2030. Disse framskrivningene bygger på en videreføring av dagen virkemidler, herunder en gjennomsnittlig karbonpris på drivstoff på om lag 300 kroner. Det forutsettes videre at effektivisering av kjøretøyparken fortsetter.

### 9.3 Kostnader ved at Norge skal bli et lavutslippssamfunn

Kostnadene knyttet til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050 er svært usikre og avhenger både av kostnadene ved utslippsreduksjoner, og av hvordan lavutslippssamfunnet konkretiseres. For eksempel kan kostnadene øke dersom et bestemt innenlands utslippsnivå anses som en nødvendig betingelse for et slikt mål. Kostnadene ved å nå et gitt utslippsnivå er særlig avhengig av teknologiutvikling globalt. Siden Norge er et lite land, vil tempoet i

---

<sup>7</sup> Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til hvordan norsk deltakelse i EUs kvotesystem skal godskrives Norge dersom vi ikke inngår i en felles forpliktelse med EU. Dette kan potensielt ha budsjettmessige kostnader.

utviklingen av lavutslippsløsninger først og fremst bli bestemt av hvor ambisiøs klimapolitikken er i resten av verden.

Som et utgangspunkt for vurderingen av kostnader kan man anta at Norge og resten av verden reduserer utslippene i tråd med kostnadseffektiv gjennomføring av togradersmålet. Det vil innebære at utslipp i Norge og i resten av verden eksplisitt eller implisitt stilles overfor karbonpriser som er vesentlig høyere enn dagens globale priser og stigende utover i tid.

Med utgangspunkt i en analyse fra Statistisk sentralbyrå (Kostnadseffektive tilpasninger til togradersmålet i Norge og EU fram mot 2050, Rapporten 39/2013) er det mulig å gi noen sjablongmessig anslag på konsekvenser for norsk økonomi og norske utslipp av at verden fører en slik ambisiøs klimapolitikk. Basert på arbeider fra IEA antar SSB i sin analyse at utslippene i alle industriland stilles overfor en felles karbonpris som stiger fra rundt 650 kroner per tonn CO<sub>2</sub> i 2030 til i underkant av 1200 kroner i 2050. Dette vil bringe utslippene ned<sup>8</sup>. Anslagsvis reduseres utslippene i Norge med i gjennomsnitt vel 14 mill. tonn CO<sub>2</sub>-evkvivalenter årlig i perioden 2030-2050. Med en gjennomsnittlig karbonpris på rundt 900 kroner for perioden sett under ett innebærer dette en årlig kostnad på rundt 13 mrd. kroner, sammenliknet med rapportens referansebane.

Å redusere utslippene utover det som følger av en slik global klimapolitikk, vil øke kostnadene. I det foreliggende lovforslaget er ikke lavutslippssamfunnet tallfestet. Hvis det som et eksempel legges til grunn at lavutslippssamfunnet innebærer at norske utslipp i 2050 skal være 80 pst. under nivået i 1990 viser analysen til SSB at norske utslipp må reduseres med i gjennomsnitt 15 mill. tonn årlig for perioden 2030-50 utover de reduksjonene som følger av at verden fører en politikk i tråd med togradersmålet. Et slikt mål innebærer at norske utslipp i 2050 bare kan være litt høyere enn dagens utslipp fra landbruket. Dermed må både transportsektoren, industrien og petroleumssektoren være tilnærmet utslippsfrie i 2050, eller vi må ha karbonnegative tiltak.

Siden Norge alternativt kan bidra til tilsvarende utslippsreduksjoner andre steder i verden (ved for eksempel kvotekjøp,) avhenger merkostnaden ved å redusere utslippene hjemme av hvor mye dyrere det er å redusere utslippene i Norge enn i andre land. IEA (2013) anslår at fremvoksende økonomier og utviklingsland må stilles overfor en gjennomsnittlig karbonpris på om lag 700 kroner per tonn for perioden 2030-50, hvis utviklingen globalt skal være i tråd med togradersmålet. Det er ingen som i dag vet hva merkostnaden ved å kutte om lag 15 mill. tonn årlig i Norge vil være 15 til 35 år fram i tid. Det er imidlertid mulig å knytte en forbindelse mellom et anslag i området 1000-2500 kroner per tonn og forhold som er kjent per i dag.<sup>9</sup> Basert på slike antagelser og ved en slik merkostnad vil det å kutte norske utslipp med

---

<sup>8</sup> Utslippene reduseres gradvis, og i både EU og Norge anslås de å ligge rundt 50 % under referansebanen i 2050, jf. Statistisk sentralbyrå "Kostnadseffektive tilpasninger til togradersmålet i Norge og EU fram mot 2050", Rapporten 39/2013.

<sup>9</sup> En merkostnad på 1000-2500 kroner innebærer en kostnad på 1700-3200 kroner per tonn. En må regne med at klimainnsatsen globalt i lang tid fremover vil være konsentrert om å redusere utslippene fra elektrisitetsproduksjon. Dermed kan det bli lite trykk på å utvikle teknologiske løsninger som bidrar til å

80 pst. i 2050 ha en kostnad på 15-35 mrd. kroner årlig for perioden 2030-50 på toppen av de 13 mrd. kronene årlig som ifølge SSBs anslag kreves for å nå togradersmålet. I tillegg kommer kostnader ved at arbeidskraft og realkapital som ville vært i virksomhet ved en klimapolitikk på linje med den som føres i andre land, må omstilles. Slike omstillinger kan innebære en periode med høyere ledighet.

Selv om tallanslagene er usikre illustrerer gjennomgangen to viktige forhold. Vi må regne med at kostnadene ved å kutte utslipp i Norge med ytterligere et tonn, øker med hvor store kutt vi allerede har gjennomført. Det andre forholdet er at kostnadene ved å redusere utslipp i Norge er større desto mindre ambisiøs klimapolitikk andre land fører, fordi en mindre ambisiøs politikk i verden gir langsommere teknologisk framgang.

Det at størrelsen på merkostnaden er usikker er et argument for å bevare muligheten for felles gjennomføring av klimamål med EU eller andre land også etter 2030.

---

redusere norske utslipp i stort monn, der transport, prosessindustri, oljevirkosmhet og landbruk relativt sett betyr mye mer enn i de fleste andre land. Dagens avgifter løfter prisen på bruk av fossil energi i veitrafikk med et beløp tilsvarende 2000 kroner per tonn (dvs. en merkostnad utover togradersprisen for 2030 til 2050 på vel 1000 kroner), samtidig som støtten knyttet til å få 15-20 pst. av nybilkjøperne til å velge nullutslippsbiler tilsvarer rundt 6 000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. I en annen analyse fra SSB pekes det på at å redusere utslippene i ikke-kvotepliktig sektor med 8-9 mill. tonn vil kreve en uniform CO<sub>2</sub>-avgift i Norge på rundt 3 500 kroner (Climate policies in fossil fuel producing country – demand versus supply side policy).



## **Lov om klimamål (klimaloven)**

### *§ 1 Formål og virkeområde*

Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Det legges til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng.

Loven skal også fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet.

Loven omfatter de klimagasser og kilder til utslipp og opptak som omfattes av FNs Klimakonvensjon.

### *§ 2 Klimamål for 2030*

Målet er minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med norske utslipp i 1990. Målet kan gjennomføres felles med EU.

### *§ 3 Klimamål for 2050*

Målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

### *§ 4 Styrings- og rapporteringsmekanisme*

Regjeringen skal hvert år legge fram for Stortinget

- en oversikt over utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og redegjørelse for gjennomføring av klimamål fastsatt i denne lov,
- en rapportering på hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene,
- en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepliktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse, og,
- i budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett, en omtale av hvordan regjeringen har tenkt å nå klimamål fastsatt i denne lov, og klimaeffekten av fremlagt budsjett.

### *§ 5 Ikrafttreden*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.