



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimaloven (klimamålet for 2030)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 21. april 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen å endre klimaloven slik at de lovfestede målene i loven er oppdatert og i tråd med Norges oppdaterte klimamål for 2030 under Parisavtalen. Norge meldte i november 2022 inn et oppdatert klimamål for 2030 under Parisavtalen. Klimaloven § 3 foreslås endret slik at det lovfestede klimamålet for 2030 er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Det vil si at det lovfestede målet for 2030 blir å redusere utslippene med minst 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990.

Forslaget er forenlig med regjeringens ønske om å gjennomføre klimamålet for 2030 i samarbeid med EU, og forutsetningene for målet endres ikke. Norge og EU inngikk i 2019 en klimaavtale om å samarbeide om å oppfylle daværende klimamål for 2030, jf. Prop. 94 S (2018–2019). Klimaavtalen med EU og forholdet mellom Norges og EUs klimamål er nærmere omtalt i Prop. 182 L (2020–2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)* punkt 2.3. Norges nye mål under Parisavtalen og den nå foreslåtte endringen i klimaloven endrer ikke på forutsetningene for målet og heller ikke tilnærmingen til hvordan skog- og arealbruk skal regnes inn. Det er bare ambisjonsnivået i det konkrete måltallet som økes fra «50 og opp mot 55 prosent» utslipp til «minst 55 prosent».

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Klimaloven og Parisavtalen

Klimalovens formål er å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Den lovfester Norges klimamål for 2030 og 2050 under Parisavtalen i henholdsvis §§ 3 og 4.

Ved lovens ikrafttredelse i 2018 var Norges klimamål for 2030 at klimagassutslippene skulle reduseres med minst 40 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

I tråd med Parisavtalens artikkel 4 forsterket Norge sitt klimamål for 2030 i februar 2020. Norges mål under Parisavtalen for 2030 var da å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent i forhold til 1990-nivået. Klimalovens § 3 ble deretter i 2021 endret for å samsvare med dette målet under Parisavtalen, jf. Prop. 182 L (2020–2021).

Ifølge Parisavtalen artikkel 4.9 skal alle land melde inn nye nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år. Disse målene skal i henhold til artikkel 4.3 representere en progresjon fra forrige klimamål og være uttrykk for landets høyeste mulige ambisjon. Under klimatoppmøtet i Glasgow i november 2021 (COP26) ble alle land oppfordret til igjen å vurdere sine klimamål for 2030 opp mot Parisavtalens temperaturmål, og potensielt styrke klimamålet. Oppfordringen kom på bakgrunn av at få land i 2020 meldte inn nye eller oppdaterte klimamål i tråd med artikkel 4.9, og et stort gap

mellom summen av de innmeldte målene og utslippskuttene som er nødvendige for å realisere temperaturmålet. Denne oppfordringen ble gjen tatt i slutterklæringen fra COP27 i Sharm El Sheikh i november 2022.

At verden er langt fra å nå Parisavtalens temperaturmål fremgår også av rapporten fra FNs klimapanel Arbeidsgruppe 3 om utslippsreduksjoner av april 2022. Den bekrefter hovedbildet i tidligere rapporter (se omtale av disse i Prop. 182 L (2020–2021)) om at menneskeskapt global oppvarming allerede har alvorlige negative effekter på mennesker og natur. Rapporten gir anvisning på løsninger og muligheter for å komme på utslippsbaner som begrenser oppvarmingen til 1,5 og 2 grader, men viser at verden ligger langt bak skjema. Umiddelbare og kraftige utslippskutt i alle sektorer må til om verden skal ha en sjanse til å nå 1,5-gradersmålet. Det vises også til omtalen av klimautfordringene i punkt 2.2. i Prop. 182 L (2020–2021).

Norge har fulgt oppfordringen fra COP26 og meldte i november 2022, i forkant av COP27, inn et oppdatert klimamål for 2030 under Parisavtalen artikkel 4.11 og i tråd med 4.3. Det innmeldte målet er å redusere utslippene med minst 55 prosent sammenlignet med 1990-nivå. Forslaget denne høringen gjelder, om endring av klimamålet i klimaloven § 3, er en konsekvens av denne innmeldingen.

2.2 Norges samarbeid med EU for å nå klimamålet

I Norges innmelding av det oppdaterte 2030-målet i november 2022 ble det, slik som ved forrige forsterking av målet, kommunisert at Norge fortsatt ønsker å samarbeide med EU om gjennomføringen av det oppdaterte målet. EU forsterket sitt klimamål i 2021 og er som følge av det i ferd med å oppdatere sine klimaregelverk. Når oppdaterte regler er endelig vedtatt i EU, må Norge vurdere om, og eventuelt på hvilke vilkår, EU-regelverket skal gjøres gjeldende for Norge. Norge må gå i dialog med EU for å avklare vilkårene for norsk deltakelse i EU-regelverket. For at regelverket skal gjelde for Norge, må Stortinget gi samtykke.

EU og Norge har separate mål under Parisavtalen og det må derfor gjennomføres et mellomstatlig oppgjør som sikrer konsistent utslippsrapportering til FN, det vil si at det ikke oppstår dobbelttelling av utslippsreduksjoner og at klimaeffekten av EUs klimaregelverk fordeles mellom EU og Norge. Dette oppgjøret må følge bok-

føringsreglene om overføring av enheter for utslippsreduksjoner mellom land (vedtatt under COP26 i Glasgow) under artikkel 6.2 i Parisavtalen. Hvordan dette oppgjøret mellom EU og Norge skal skje, må avklares med EU, og resultatet er usikkert frem til en slik avklaring har funnet sted. Det tas høyde for bruk av markedssamarbeid under Parisavtalen artikkel 6 utenfor Europa dersom dette er nødvendig utover klimasamarbeidet med EU for å oppfylle det norske målet.

Forslaget til lovendring påvirker ikke Norges tilnærming til å regne inn skog- og arealbruk på, og de samme forutsetningene som er beskrevet i Prop. 182 L (2020–2021), ligger fortsatt til grunn. Det er mange ulike måter å regne inn bidraget fra skog- og arealbruk i klimamål. EU har et såkalt «netto-mål» for utslipp og opptak i 2030, som inkluderer alt CO₂-opptak i skog- og arealbruk, sammenlignet med netto-opptaket i 1990. EU har likevel i sin klimalov lovfestet et tak på hvor stort bidrag fra skog- og arealbrukssektoren som kan regnes med i den samlede måloppnåelsen. Taket er på 225 mill. tonn CO₂. Som beskrevet i Prop. 182 L (2020–2021) punkt 2.3 regner ikke Norge og EU inn skog- og arealbruk i sitt klimamål på samme måte. Dersom Norge skulle bruke samme regnemetode og måltall som EU, ville ambisjonsnivået for utslippsreduksjoner i Norges klimamål blitt svekket betydelig.

2.3 Presiseringer om hvordan skog- og arealbrukssektoren er inkludert i Norges klimamål for 2030

Norges klimamål for 2030 er økonomidekkende, dvs. det inkluderer alle utslippssektorer, også skog- og arealbrukssektoren. Skog- og arealbrukssektoren skiller seg imidlertid fra de andre sektorene som er dekket av målet. Det er for eksempel flere metodiske utfordringer knyttet til måling og rapportering på skog- og arealbrukssektoren, noe som bidrar til stor usikkerhet i tallene. Å regne inn endringer i skogen som er et resultat av naturlige prosesser er utfordrende, både ved målsetting og i rapporteringen mot måloppnåelse. Det er også viktig å sikre at innregning av bidrag fra skog- og arealsektoren ikke svekker ambisjonsnivået på utslippsreduksjoner i målet.

Norge har et overordnet klimamål som gjelder for alle sektorer, men forutsetter at bidraget fra skog- og arealbrukssektoren (dvs. opptak og utslipp) i utgangspunktet er null. Dette innebærer at opptak og utslipp fra skog- og arealbruk ikke er med i referanseåret (1990). Ved siste innmelding av målet vårt under Parisavtalen er det presisert

at opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren som er addisjonelle skal regnes med i måloppnåelsen i 2030. Ekstra innsats for å kutte utslipp og øke opptak innenfor skog- og arealbrukssektoren vil redusere Norges samlede utslipp. Norge har ikke definert hva som skal kunne regnes som addisjonelle opptak og utslipp, og hva dette skal regnes i forhold til. Det gjenstår å avklare nærmere.

Klimaloven legger ikke føringer på hvilke politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk som skal tas i bruk for å oppfylle de lovfestede klimamålene. Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tids sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at målene nås.

2.4 Høringen av lovforslaget

Klima- og miljødepartementet sendte 18. januar 2023 et høringsnotat med forslag til endringer i klimalovens klimamål for 2030 på høring. Høringsfristen var 28. februar 2023.

Høringsinstansene var:

Departementene

Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD)
 Havforskningsinstituttet
 Landbruksdirektoratet
 Meteorologisk institutt
 Miljødirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Norsk institutt for bioøkonomi (Nibio)
 Norsk institutt for luftforskning
 Norsk Ppolarinstitutt
 Oljedirektoratet
 Sjøfartsdirektoratet
 Statens vegvesen, Vegdirektoratet
 Statistisk sentralbyrå
 Statsbygg

Sametinget

Kommunene

Enova SF
 Handelshøyskolen BI
 Innovasjon Norge
 Klagenemnda for miljøinformasjon
 Norges forskningsråd
 Norges handelshøyskole
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Norsk institutt for luftforskning
 Oslo Metropolitan University –
 Storbyuniversitetet/SINTEF
 Regelrådet
 Statkraft AS
 Statnett SF
 Statskog SF
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Tromsø

CICERO Senter for klimaforskning
 Drivkraft Norge
 Energi Norge
 Fellesforbundet
 Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål (FOKUS)
 Forum for miljøteknologi
 Forum for utvikling og miljø
 Framtiden i våre hender
 Fridtjof Nansens Institutt
 Greenpeace
 Hovedorganisasjonen Virke
 Industri Energi
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 KS Bedrift
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Miljøstiftelsen Bellona
 Natur og ungdom
 Naturvernforbundet
 Nord universitet
 Norges bondelag
 Norges bygg- og eiendomsforening
 Norges miljøvernforbund
 Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
 Norges rederiforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norsk bioenergiforening (NoBio)
 Norsk bonde- og småbrukarlag
 Norsk elbilforening
 Norsk fjernvarme
 Norsk industri
 Norsk olje og gass
 Norskog
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Redd Barna
 Regnskogfondet
 Røde Kors
 Rådgivende ingeniørers forening
 Spire – Utviklingsfondets ungdom

Stiftelsen Miljøfyrtårn
 Transportøkonomisk institutt
 UNICEF
 Unio
 WWF-Norge
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 ZERO – Zero Emission Resource Organisation

Det ble gitt 37 høringsuttalelser. Følgende instanser hadde realitetsmerknader:

Norges institusjon for menneskerettigheter
 (NIM)

Larvik kommune
 Ringsaker kommune
 Stavanger kommune

Amnesty International Norge
 Avfall Norge
 Changemaker
 Forum for Miljøteknologi
 Forum for utvikling og miljø ForUM
 Framtiden i våre hender
 Industri Energi
 Motvind Sørvest
 Naturvernforbundet
 Naturviterne
 Norges Bondelag
 Norges Røde Kors
 Norges Skogeierforbund
 Norgesdemokratene
 Offshore Norge
 Redd Barna
 Samfunnsbedriftene
 Spire
 WWF Verdens naturfond
 Syv privatpersoner

Følgende instanser hadde ikke merknader:

Justis- og beredskapsdepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Oljedirektoratet
 Petroleumstilsynet
 Statistisk sentralbyrå

Skien kommune
 Stjørdal kommune

3 Merknader fra høringsinstansene

Avfall Norge støtter forslaget.

Larvik, Ringsaker og Stavanger kommune støtter forslaget.

Ringsaker og Stavanger kommune påpeker at det må følges opp med nasjonale føringer og virkemidler for at målene skal nås.

Stavanger kommune viser i tillegg til at det også på kommunalt nivå er satt klimamål og at nasjonale føringer og finansiell støtte er nødvendig for å støtte kommunal klimapolitikk. I tillegg viser kommunen til at klimapolitikken må ses i sammenheng med natur og naturmangfold, som også forutsetter ambisiøse nasjonale føringer og incentivordninger, slik at kommunene har nasjonal støtte for sitt arbeid med naturmangfold og arealnøytralitet.

Norges Bondelag støtter forslaget, men påpeker at klimatiltak i landbruket må skje uten at det går på bekostning av de øvrige hovedmålene for jordbrukspolitikken. De viser videre til hva som må til for å kutte utslipp fra jordbruket. Blant annet må det innføres målrettede klimatiltak, Enova må bli mer tilgjengelig for norske bønder, spesielt knyttet til teknologiomstilling i maskinparken og fornybar energi-produksjon, og Bionova må tilføres betydelig mer friske midler. Tiltak det ikke finnes støtteordninger for i dag, som tilsetningsstoffer i fôr, klimaavl og biokull må prioriteres. Det må utformes bedre målsettinger og rapporteringsmekanismer som beskriver opptak av karbon i jord både fram mot 2030 og mot 2050.

Industri Energi har ingen mening om klimamålet, men påpeker at det oppdaterte målet forutsetter økt fornybarandel av energiforbruket i Norge fra 50 % til 80 %. De viser videre til at det samtidig er forventet økt kraftbehov innen 2030, men lite ny kraftproduksjon. Videre viser Industri Energi til at norske industriarbeidsplasser er svært eksponert for økte kvotepriser. De mener at forsterkede klimamål må reflekteres i at Enova igjen får forsterket mandat og finansiering til tiltak i kvotepliktig sektor. I tillegg påpekes at EUs klimapolitikk er avgjørende for norsk konkurransekraft og norske industriarbeidsplasser.

Offshore Norge støtter forslaget, men viser til at omstilling av olje- og gassnæringen i Norge forutsetter konkurransedyktige rammebetingelser som muliggjør et langsiktig perspektiv på investeringer i Norge, samt et styrket virkemiddelapparat som stimulerer til ny aktivitet og framskynder utviklingen og gjennomføring av effektive klimatiltak. Blant annet må det opprettes et CO₂-fond

for å realisere utslippsreduksjoner på norsk sokkel, og for å bidra til å bygge opp nye verdikjeder som havvind, CCS og hydrogen.

Norgesdemokratene støtter ikke forslaget og mener forutsetningene klimaloven bygger på er tvilsomme, også når det gjelder de faktiske forholdene som er lagt til grunn.

Samfunnsbedriftene støtter forslaget, men viser til at alle virksomheter som bidrar til det grønne skiftet må få samme mulighet til å søke om finansieringsmidler til innovasjon og infrastruktur uavhengig av eierskap.

Naturviterne støtter forslaget og viser til at det både er samfunnsøkonomisk fornuftig og i tråd med føre-var-prinsippet.

Norges Skogeierforbund viser til det som står i høringsnotatet om at det er addisjonelle utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren, som skal regnes med i vurderingen av måloppnåelse. Forbundet spør hva utslippene eller opptakene skal sammenlignes med for å være addisjonelle. Videre fremgår det ikke av høringsnotatet om eksisterende eller eventuelt endret klimaregverk i EU vil være utslagsgivende for hvilke utslipp/opptak som anses addisjonelle. Forbundet oppfordrer til å tydeliggjøre rollen skog- og arealbrukssektoren skal ha i beregningen av klimamålet. Videre viser det til at det virker urimelig at sektoren skal telle som en utslippssektor ved vurderingen av måloppnåelse, når det er et faktisk høyt nettoopptak i den norske skogen i dag, som er vesentlig høyere enn hva det var i referanseåret 1990.

Motvind Sørvest støtter ikke forslaget og mener det oppdaterte klimamålet for 2030 er urealistisk. Uavhengig av endringer i klimaloven er rammebetingelsene for klimapolitikken endret ved at Norge har sluttet seg til FNs naturavtale («Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework»), endret energisituasjon og krig i Ukraina. *Motvind Sørvest* lister opp eksempler på klimatilstand i form av direkte utslippskutt, samt energitiltak for å muliggjøre globale utslippsreduksjoner, som selskapet mener er egnede i lys av situasjonen.

Forum for Miljøteknologi støtter forslaget, og påpeker at fastlandsindustrien vil være en sentral bidragsyter til måloppnåelsen, med potensiale for utslippskutt mot 2030 tilsvarende minst 10 % av totale norske utslipp. De peker på at investeringsstøtte, tilgang på finansiering og differansekontrakter er aktuelle virkemidler for å realisere målet, i tillegg til økt tilgang på fornybar energi. Mandatet til Enova bør omfatte utslippskutt i kvotepliktig industri.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Amnesty International Norge, Norges Røde Kors, Redd barna, Forum for utvikling og miljø (ForUM), Framtiden i våre hender, Spire, Changemaker, Forum for Miljøteknologi og WWF Verdens naturfond støtter forslaget, men mener det bør gjøres ytterligere endringer i klimaloven og/eller i norsk klimapolitikk, som oppsummeres i det følgende.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Amnesty International Norge, Forum for Miljøteknologi, Forum for utvikling og miljø (ForUM), Framtiden i våre hender, Spire, Changemaker, WWF Verdens naturfond ber om at måloppnåelsen etter klimaloven må baseres på utslippsreduksjoner i Norge – i tråd med målene i Hurdalsplattformen. Flere av disse høringsinstansene ber om at dette lovfestes i klimaloven.

NIM, Amnesty International Norge, Norges Røde Kors, ForUM, Spire og WWF Verdens naturfond foreslår at klimaloven etablerer en uavhengig klimakommisjon, som en premissleverandør for en opplyst offentlig debatt og for å sikre kontroll med regjeringens måloppnåelse.

NIM, Amnesty International Norge, Redd barna og Framtiden i våre hender foreslår også at klimaloven endres slik at den forplikter staten til å bruke årlige, spesifiserte utslippskutt frem til nullutslipp innenfor et nasjonalt karbonbudsjett utledet fra det globale 1.5°C-budsjettet. Loven bør også forplikte til å ta igjen etterslep der karbonbudsjettene er overskredet. Det kan motvirke at nødvendige kutt skyves langt frem i tid, på bekostning av yngre og fremtidige generasjoner.

NIM, Amnesty International Norge, Redd barna, ForUM og Spire mener det må gjøres rettslig bindende å nå klimamålene i klimaloven, slik tilfellet er for lignende lovgivning i flere andre europeiske land.

NIM, Amnesty International Norge og Redd barna mener klimaloven må endres for å reflektere at Norge må gjøre sin del for å begrense oppvarmingen til 1.5°C. De viser til at det for eksempel kan gjøres slik det er gjort i den danske klimaloven.

ForUM, Changemaker, Forum for Miljøteknologi og WWF Verdens naturfond foreslår at det i klimaloven innføres et eget mål og regnskap for naturlig opptak og utslipp av karbon. De viser til at det finnes for lite kunnskap til å lage eksakte beregninger av naturlig karbonopptak og utslipp og disse tallene er svært volatile, og gjør store utslag i regnskapet.

ForUM, Changemaker og Spire viser til at klimaloven må endres for å sikre mer åpenhet og

gjennomsiktighet om norske utslipp. Tall for den reelle endringen i utslipp på norsk jord fra år til år må i større grad tilgjengeliggjøres for Storting og sivilsamfunn. Videre må loven endres slik at den gjør det klart hvilke utslipp som teller og ikke teller mot måloppnåelsen, samt hvordan utslippene skal måles og telles.

NIM og Amnesty International Norge mener videre at klimaloven må endres slik at den forplikter til kutt i forbrenningsutslipp som følge av norsk eksport av fossile brenslers.

ForUM og Spire foreslår at Norges ansvar for klimafinansiering til utviklingsland presiseres i klimaloven.

Spire anbefaler at klimaloven tydeliggjør at alle sektorer skal sette egne utslippsmål og årlige utslippstak, for å gi mer systematisk tilnærming til klimapolitikken, som vil gjøre det lettere å prioritere og ta valgene som er nødvendige for å nå klimamålene.

Syv privatpersoner har gitt innspill. Seks er negative til den foreslåtte oppdateringen. Den siste har ikke innspill til endringene, men til klimapolitikken generelt.

4 Departementets vurderinger

Mange av høringsinstansene støtter forslaget om endringene i klimalovens klimamål for 2030 for at målet skal samsvare med Norge klimamål under Parisavtalen. Samtidig er det flere som også tar til orde for at det bør lovfestes mer ambisiøse klimamål og mål som gir tydelige føringer for utslippskutt i Norge. Flere av høringsinstanser peker på at høringen burde åpne for større endringer i klimaloven. Departementet har imidlertid i forslaget kun lagt opp til å konsekvensjustere klimalovens måltall i lys av tidligere politiske beslutning om oppjustere ambisjonsnivået som følge av nytt nasjonalt fastsatt bidrag under Parisavtalen. Departementet har derfor ikke sett behov for å foreslå eller utrede andre endringer i klimaloven på nåværende tidspunkt. Bakgrunnen for at lovendringen fremmes, er at Norges internasjonale forpliktelse under Parisavtalen ikke korresponderer med klimamålet som er lovfestet i klimaloven.

Klima- og miljødepartementet registrerer også at flere av høringsinstansene tar opp hvordan klimamålet bør oppfylles i sine høringsuttalelser, det vil si hvilken klimapolitikk og hvilke virkemidler som bør legges til grunn for å nå klimamålene.

Klimaloven legger ikke føringer på hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler

eller fordeling av utslippskutt i ulike sektorer. Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tids sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at de lovfestede målene nås. Det er med andre ord ikke i klimaloven politikken for å nå klimamålene blir lagt. Regjeringen vil følge opp politikken for å nå klimamålet for 2030 i sin «Klimastatus- og plan» som blir lagt frem sammen med rapporteringen etter klimaloven som et vedlegg til statsbudsjettet.

ForUM, Changemaker, Forum for Miljøteknologi og WWF Verdens naturfond mener det bør innføres et separat mål i klimaloven om å øke naturlig karbonlagring. Departementet viser til omtalen av hvordan opptak i skog- og arealbruk er inkludert i det overordnede klimamålet for 2030 i kapittel 3 og i Prop. 182 L (2020–2021), og ser ikke behov for å presisere dette i et eget mål i klimaloven.

Norges Skogeierforbund, ForUM, Changemaker, Forum for Miljøteknologi og WWF Verdens naturfond tar opp hvordan skog- og arealbruk skal regnes inn i måloppnåelsen. Departementet vil påpeke at det ikke foreslås endringer i tilnærmingen til hvordan bidraget fra skog- og arealbruk skal regnes inn i vurdering av måloppnåelse sammenlignet med det allerede lovfestede målet. Norges tilnærming under målet under Parisavtalen er at skog- og arealbrukssektoren er inkludert i vårt økonomidekkende mål, men kun utslipp og opptak i sektoren som er addisjonelle regnes inn mot måloppnåelsen. Dette ble presisert i forbindelse med innmeldingen av målet, men innebar ingen endring i tilnærmingen. Det gjenstår å avklare den konkrete regnemethoden for dette. I Prop. 182 L (2020–2021) redegjør Klima- og miljødepartementet for hvorfor Norge ikke regner inn opptaket fra skog- og arealbruk på samme måte som EU. Disse vurderingene ligger fortsatt til grunn. For øvrig viser departementet til punkt 2.3 i denne proposisjonen.

Flere høringsinstanser, blant annet *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Amnesty International Norge, Forum for Miljøteknologi, Forum for utvikling og miljø (ForUM), Framtiden i våre hender, Spire, Changemaker og WWF Verdens naturfond* har uttrykt bekymring for at forslaget åpner for markedssamarbeid under Parisavtalens artikkel 6 utenfor Europa dersom Norge ikke oppfylder målet i samarbeid med EU. Flere av høringsinstansene foreslår også at det i klimaloven lovfestes at oppnåelse av klimamålene må baseres på utslippsreduksjoner i Norge. Departementet vil påpeke at markedssamarbeid under Parisavtalens artikkel 6 for å nå målet er aktuelt dersom målet ikke oppfylles gjennom

norsk deltakelse i EUs klimaregelverk og slik samarbeid dermed blir nødvendig. Så lenge en oppgjørsmekanisme med EU for å sikre konsistent rapportering ikke er på plass kan vi ikke vite om norsk deltakelse i EUs klimaregelverk vil føre til at Norge når helt til 55 prosent utslippsreduksjon. Forslaget innebærer ikke en endring fra dagens lovfestede klimamål.

NIM, Amnesty International Norge, Redd barna og Framtiden i våre hender mener det må lovfestes forpliktende og bindende spesifiserte årlige karbonbudsjetter. Som nevnt over mener departementet at klimaloven skal ivareta behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemidler. Departementet ønsker også å vise til at Norge allerede har et juridisk bindende utslippsbudsjett for de ikke-kvotepfiktige utslippene gjennom klimaavtalen med EU. Dette utslippsbudsjettet blir fulgt opp gjennom detaljert rapportering til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og omfattende revisjoner. Dersom utslippsbudsjettet ikke overholdes, vil Norge sanksjoneres. Det vil også redegjøres for status for dette utslippsbudsjettet i tråd med klimalovens § 6 andre ledd bokstav d.

Spire og ForUM mener Norges ansvar for klimafinansiering bør synliggjøres i loven. Departementet mener ikke det er riktig å lovfeste et slikt ansvar i klimaloven, som er en overordnet lov om utslipp og opptak dekket av Norges klimamål.

Endringene som foreslås i klimaloven er en konsekvens av at regjeringen har forsterket Norges klimamål for 2030 under Parisavtalen. Formålet med endringen er at klimaloven skal korrespondere med Norges internasjonalt forpliktende klimamål under Parisavtalen.

Som påpekt over legger ikke klimaloven og lovfestingen av klimamålet føringer for gjennomføringen av klimapolitikken. Regjeringens klimapolitikk for perioden 2021–2030 fremgår av *Regjeringas klimastatus- og plan* (særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets Prop. 1 S (2022–2023)). Norge har inngått en forpliktende klimaavtale med EU, som innebærer at vi tar del i EUs klimaregelverk. I Norges innmelding av det oppdaterte 2030-målet i november 2022 ble det, slik som ved forrige forsterking av målet, kommunisert at Norge fortsatt ønsker å samarbeide med EU om gjennomføringen av det oppdaterte målet. EU forsterket sitt klimamål i 2021 og er som følge av det i ferd med å oppdatere sine klimaregelverk. Når oppdaterte regler er endelig vedtatt i EU, må Norge vurdere om, og eventuelt på hvilke vilkår, EU-regelverket skal gjøres gjeldende for Norge.

Norge må gå i dialog med EU for å avklare vilkårene for norsk deltakelse i EU-regelverket. For at regelverket skal gjelde for Norge, må Stortinget gi samtykke.

Departementet ser ikke grunnlag for å justere forslaget om å lovfeste klimamålet for 2030 i lys av de innkomne merknadene.

Nærmere omtale av lovendringen er gitt i merknadene til lovbestemmelsen.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer at klimalovens klimamål for 2030 skjerpes, ved at tidligere utslippsintervall på minst 50 og opp mot 55 prosent blir snevret inn. I forslaget til nytt lovfestet mål skal utslippene reduseres med minst 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Mer ambisiøse klimamål gjør målene mer kostbare å nå.

Kostnadene for Norge ved å nå et bestemt utslippsmål er usikre og er avhengige av politikk- og teknologiutvikling globalt. Dersom flere land gjennomfører en ambisiøs klimapolitikk, vil utviklingen av effektive og rimelige teknologier gå raskere og kostnadene ved nasjonal klimapolitikk reduseres. Politikken globalt vil også påvirke hvilke varer og tjenester som etterspørres, og dermed være viktig for utviklingen i den norske økonomien. En fortsatt omstillingsdyktig økonomi vil bidra til å gjøre Norge rustet for en omstilling i tråd med Parisavtalen. Skjerpningen av det lovfestede klimamålet for 2030 sender et signal om at Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Det vil kunne påvirke utviklingen internasjonalt i riktig retning og styrke bidragene til oppfyllelsen av målene i Parisavtalen.

Å nå klimamålet for 2030 vil innebære kostnader for samfunnet som helhet og de enkelte aktørene. Klimaloven legger ikke føringer for hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler eller fordeling av utslippskutt i ulike sektorer, eller hvordan opptaket skal kunne økes.

Gjennom klimaavtalen med EU fra 2019 forpliktet Norge seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene og øke opptaket tilsvarende klimamålet for 2030 som følger av avtalen – det vil si 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. Som nevnt ønsker regjeringen også å gjennomføre det oppdaterte klimamålet for 2030 i samarbeid med EU. Kostnadene ved å oppfylle et oppdatert klimamål for 2030 vil blant annet avhenge av hvordan EU gjennomfører sitt forsterkede klimamål, av forpliktelsene Norge får

ved eventuell deltakelse i EUs forsterkede klimaregelverk og hvordan regjeringen velger å oppfylle disse forpliktelsene. Kostnader ved gjennomføring og håndtering av konkrete tiltak og virkemidler vil utredes og vurderes i tråd med utredningsinstruksen.

Dersom Norge deltar i EUs oppdaterte klimaregelverk, er det usikkert hvor store samlede utslippsreduksjoner de sektorvise forpliktelsene vil gi. Dersom deltakelse i regelverkene ikke tar Norge helt til en reduksjon på 55 prosent inkludert meropptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren, kan gapet dekkkes ved at Norge kjøper kvoter fra land utenfor EU. Eventuelle økte kostnader som følge av det, vil avhenge av hvor mye av intervallet 50 til 55 prosent som må dekkkes opp av slike kvoter. Videre vil det avhenge av fremtidige kvotepriser, som er usikre. Med en antatt kvotepris på 1000 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter og visse antakelser om bokføringen mot 2030 i tråd med FNs regler, ville de økte kostnadene for Norge, dersom hele utslippsreduksjonen gjennomføres ved kvotekjøp, kunne bli mellom 0 og 12,5 milliarder kroner over perioden 2021–2030. Dersom en del av de økte utslippsreduksjonene gjennomføres innenlands, vil kostnadsøkningen kunne bli langt høyere.

Stortinget behandlet i april 2021 Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Punkt 10 i Stortingsmeldingen beskriver de økonomiske og administrative konsekvensene av å nå klimamålet om å redusere utslipp med minst 50 og opp mot 55 prosent. Regjeringen la i august 2021 fram klimastatus og -plan (særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023)). Klimastatus og -plan bygger på og videreutvikler relevant politikk og kunnskap fra Meld. St. 13 (2020–2021).

Det vil innebære betydelige kostnader å nå klimamålet for 2030. Samtidig vil kostnadene for verden ved å ikke redusere utslippene globalt være svært store. Ifølge rapporten fra FNs klimapanel Arbeidsgruppe 3 om utslippsreduksjoner av april 2022 er en rådende oppfatning at kostnader som følge av utslippsreduksjoner i tråd med Parisavtalens temperaturmål, vil være lavere enn kostnadene ved ikke å gjennomføre reduksjonene (Se IPCC, 2022: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III*

to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, «Summary for Policymakers», s. 37. punkt C.12, som angir: «The global economic benefit of limiting warming to 2°C is reported to exceed the cost of mitigation in most of the assessed literature. (medium confidence)»). Oppfordringen fra COP26 i Glasgow om å oppdatere klimamålene ble gitt blant annet på denne bakgrunnen og med sikte på å begrense de store kostnadene klimaendringene innebærer.

Klimapolitikken består i praksis av alle beslutninger som påvirker klimagassutslipp og omstillingen til lavutslippssamfunnet, både i statsbudsjettet og i andre avgjørelsesprosesser i regjeringen og Stortinget. Hovedvirkemidlene i klimapolitikken er sektorovergripende klimavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem. Å sette en pris på utslipp er i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale. Lik pris på tvers av sektorer vil bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Myndighetene bidrar til omstillingen både gjennom støtte til konkrete tiltak og støtte til teknologiutvikling, for eksempel gjennom Enova, som gjør omstillingen enklere og billigere for bedrifter og husholdninger. Det gis betydelige bevilgninger til klimaformål. Usikkerhet om teknologiutvikling og effekten av ulike virkemidler både på utslipp og kostnader er stor.

Den store usikkerheten tilsier at konsekvensene og innrettingen av politikken evalueres og oppdateres underveis.

Forslaget om å endre klimamålet for 2030 antas ikke å ha administrative konsekvenser.

6 Merknader til lovforslaget

Til klimaloven § 3

Klimamålet for 2030 foreslås endret til å redusere utslippene med minst 55 prosent fra utslippsnivået i 1990, slik at det lovfestede målet er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Endringen er en forsterkning fra dagens lovfestede mål om å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent innen 2030 fra utslippsnivået i 1990. Klimamålet for 2030 kan gjennomføres i samarbeid med EU.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i klimaloven (klimamålet for 2030).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i klimaloven (klimamålet for 2030) i
samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i klimaloven (klimamålet for 2030)

I

II

I lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål skal § 3 lyde:

§ 3 Klimamål for 2030

Målet skal være at klimagassutslippene i 2030 reduseres med *minst 55* prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

Loven trer i kraft straks.
