

## Perspektiver på en klimalov

### Invitasjon til innspill

I forbindelse med behandlingen av klimameldingen (Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk Klimapolitikk) i 2012, ba flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité regjeringen om å ”utrede hensiktsmessigheten av” en klimalov i Norge ”basert på erfaringer med dagens lovgiving og virkemiddelbruk”.

Den type lovgiving som er bakgrunnen for punktet i klimameldingen og -forliket, er en overordnet klimarammelov. Storbritannia innførte i 2008 Climate Change Act. Danmark vedtok en lignende klimalov i juni i år, og den finske Riksdagen har til behandling en lovproposisjon med forslag til en finsk ”klimatlag”.

Regjeringen har ikke tatt stilling til om det er hensiktsmessig å innføre en klimalov av denne typen i Norge. Norge har et godt regelverk uten vesentlige mangler. En klimalov som nevnt ville i så fall være et tilleggselement, og spørsmålet er om en slik lov vil ha merverdi i Norge. Andre lands lovgiving kan heller ikke uten videre overføres til en norsk sammenheng. Som ledd i oppfølgingen av klimaforliket ønsker regjeringen derfor å invitere til en åpen innspillsrunde om hensiktsmessigheten av en klimalov i Norge. Klimaspørsmålet angår alle deler av samfunnet. Det er derfor naturlig å invitere bredt til synspunkter før regjeringen fatter beslutning om hvorvidt det skal settes i gang arbeid med et lovforslag.

Dette notatet søker å trekke opp noen problemstillinger og hensyn som kan være relevante i en slik vurdering, til hjelp for høringsinstansene. Hovedspørsmålet er om en overordnet, rammepreget klimalov vil gi merverdi i en norsk kontekst gitt Norges eksisterende lovverk og virkemiddelbruk. I tillegg omtaler notatet enkelte institusjonelle aspekter ved to mulige elementer i klimalovmodellen, henholdsvis statusrapportering til parlamentarisk nivå, og et uavhengig klimaråd.

Det anmodes om at innspill struktureres rundt følgende spørsmålsstillinger:

1. Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?
2. Er det behov for mer rapportering og formidling av informasjon i Norge om klimagassutslipp og effekter av tiltak?
3. Vil et uavhengig klimaråd være et hensiktsmessig nytt tilskudd til norsk klimapolitikk? Hvilken rolle bør det i så fall fyller?

## I Bakgrunn

Regjeringen fører en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med et mål om en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Behovet for langsiktig omstilling av samfunnet og økonomien står høyt på dagsorden også i andre land og fora. Omstilling er tema i USAs presidents klimahandlingsplan, den kinesiske femårsplanen, EUs politikk, diskusjonene i økonomiske toppfora i Davos, i Verdensbanken, i IMF og i dedikerte klimafora under FNs klimakonvensjon og andre internasjonale klimafora. Vektleggingen i internasjonal klimapolitikk endres fra byrdefordeling til hvordan land og det globale samfunnet kan utvikle økonomien i klimavennlig retning.

Innføringen av nye rammepregede klimalover i Storbritannia og Danmark og som foreslått i Finland, kan ses i sammenheng med et ønske om å forankre politikken mer langsiktig. Storbritannia vedtok en egen klimalov, "Climate Change Act" i 2008. Inspirert av den britiske loven vedtok det danske Folketinget 11. juni i år en klimalov etter lignende modell. I Finland ble på samme tid et forslag til finsk "Klimatlag" over samme lest lagt fram for Riksdagen. Sveriges Riksdag har også drøftet ideen om å innføre et klimapolitisk rammeverk etter inspirasjon fra Storbritannia, uten at det så langt har ført til noe lovforslag i Sverige.

### **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.

Essensen i loven er samvirket mellom de tre hovedelementene: Mål, rapportering til parlamentet og den uavhengige komiteens rolle.

Lenke til loven: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

### **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. Avtalepartene i det danske klimaforliket legger vekt på at *"klimaindsatsen skal skabe jobs og ikke koste jobs. Det skal ske ved at gøre brug af moderne teknologier, sikre synergieffekter i alle sektorer og ved at sikre, at det danske erhvervsliv forbliver konkurrencedygtigt."* Formålet med loven er å etablere en *"overordnet strategisk*

*ramme for Danmarks klimapolitik med henblik på at overgå til et lavemissionsamfund i 2050”.*

Loven er på kun fem paragrafer og inneholder et formål, bestemmelser om ”Klimarådet”, og om ”Klimapolitisk redegjørelse”. Det nasjonale målet på 40 % reduksjon fra 1990-nivå innen 2020 er ikke lovfestet, men er del av det politiske forliket. 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. Klimarådet rapporterer til klima-, energi- og bygningsministeren. Klima-, energi- og bygningsministeren skal hvert år utarbeide en klimapolitisk redegjørelse til Folketinget.

Lenke til loven: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163875>

### **Finland: Forslag om Klimatlag**

Den finske regjeringen fremmet 5. juni 2014 en lovproposisjon om en ”Klimatlag” for Riksdagen. Formålet 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 klimapolitikken skal bidra positivt til en bred omstillingsprosess i retning av et lavutslippssamfunn som understøtter en robust økonomisk vekst, jobbskaping og velferdsutvikling.

Det finske lovforslaget 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.

Lovforslaget nedfeller et generasjonsperspektiv på finsk klimapolitikk med forslaget om et langsiktig, overordnet prosentmål for alle sektorer på 80 % innen 2050. Dette målet gjelder for alle utslipp, sammen med systemet for oppfølging av lovoppnåelse. Loven for øvrig gjelder i hovedsak kun for 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 innsatsfordelingsbeslutning under 2020-klimarammeverket, som krever at Finland reduserer utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor med om lag 16 % innen 2020. Et formål med loven er å legge til rette for et helhetlig grep om ikke-kvotepliktig sektor, hvor lovgivningen er ”*mycket spridd og branchspecifik*”. 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 Riksdag.

Loven lovfester et uavhengig organ, "Finlands Klimatpanel".

Lenke til lovproposisjonen:

<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=417755>

### **Norsk miljø- og klimalovgivning**

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Hovedvirkemidlene er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter innenfor et fastlagt tak for utslipp. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Avgifter og kvoter gir insentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres til lavest mulig kostnad for samfunnet, herunder til utvikling av ny teknologi. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler, som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig for å bidra til utvikling av klimavennlig teknologi.

Norge har et mer omfattende lovverk enn de fleste andre land. Viktige lover i denne sammenhengen er forurensningsloven, klimakvotelovgivningen, plan- og bygningsloven, petroleumslovgivningen, energilovgivningen og særavgiftsloven. Norge har hatt klimalovgivning siden forurensningsloven ble vedtatt på begynnelsen av 1980-tallet. CO<sub>2</sub>-avgift ble innført i 1991. Klimakvoteloven trådte i kraft 1. januar 2005. I tillegg er det store deler av annet lovverk som kan ha betydning for klimagassutslipp, slik som arealplanlegging og byggeforskrifter etter plan- og bygningsloven, utredning av miljøkonsekvenser av tiltak og politikk, produktlovgivning, regelverket om offentlige anskaffelser og krav til økonomiske aktørers egenkontroll (internkontroll) supplert med offentlige myndigheters tilsynsvirksomhet. Planlegging etter plan- og bygningsloven gjelder all samfunns- og arealplanlegging. I plan- og bygningsloven fra 2008 er klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport omtalt som en oppgave og et hensyn som skal ivaretas i planleggingen. Klimaaspektet er ytterligere forsterket i forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven som nå er til behandling i Stortinget. Regjeringen har nylig også vedtatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, hvor et viktig mål er å fremme en arealbruk som reduserer transportbehovet og legger til rette for klimavennlige transportformer. Samlet vurdert har myndighetene i stor grad hjemmel til å gjennomføre tiltak overfor norske utslippskilder og samfunnsaktiviteter gjennom samfunnsplanlegging, konsekvensutredninger og direkte reguleringsvedtak og mulighet for bruk av økonomiske incentiver. Spørsmålet om hvorvidt en klimarammelov er hensiktsmessig i norsk sammenheng må vurderes i lys av allerede eksisterende lovgivning og virkemidler. Med andre ord gjelder spørsmålet hvilke resultater og handlingsrom en eventuell klimarammelov kan gi som ikke kan oppnås gjennom det virkemiddelapparatet norske myndigheter råder over allerede i dag.

Tilpasning til virkningene av klimaendringer i Norge angår grunnleggende samfunnsstrukturer og derved store deler av norsk lovgivning slik som arealplanlegging, kommunallovgivning, beredskapslovgivning, lovverk om infrastruktur og vannforvaltning. Utfordringene i møtet med klimaendringene kan også kreve ny eller endret lovgivning. Et offentlig utvalg utreder nå lovgrunnlaget for håndtering av overvann med utgangspunkt i

Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge og NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring.

Den britiske klimaloven er innrettet annerledes enn det som er vanlig i norsk forvaltningslovgivning. Den retter seg mot de øverste styringsnivåene og hjemler ikke rettigheter og plikter rettet mot borgerne. Den eneste lovgivningen som direkte regulerer forholdet mellom Stortinget og regjeringen og som har direkte gjennomslag overfor andre lover, er Grunnloven. I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i mai 2014 vedtok Stortinget den nye Grunnloven § 112, en revidert utgave av Grunnloven § 110 b), som pålegger statens myndigheter å iverksette tiltak som er tilstrekkelige for å få et miljø som sikrer helsen og en bærekraftig utvikling. Dette inkluderer også klimatiltak.

### **Norske utslipp av klimagasser, norsk klimapolitikk og norsk virkemiddelbruk**

De fleste land har en stor og forurensende kraftsektor. Det innebærer at omstillingen i kraftsektoren vil være den største utfordringen i nærmeste framtid, og også der det er det største potensialet for utslippskutt og omstilling. Analyser viser også at mange av de rimeligste tiltakene er i denne sektoren. Norge er i en særstilling fordi nesten all produksjon av elektrisk kraft på fastlandet er basert på fornybar energi som ikke gir utslipp. Samtidig har vi en stor petroleumsssektor. Petroleumsnæringen har større verdiskapingen enn noen annen enkeltnering i Norge, og sto for 27 prosent av totale utslipp i 2013. Denne konsentrasjonen av utslipp i én næring skiller Norge fra mange andre land. I tillegg er Norge et spredt befolket og geografisk og klimatisk utfordrende land for infrastruktur, bygg og transport. Disse forholdene skiller Norge fra flere av landene som har innført klimalovgivning, noe som også bør tas i betraktning ved vurderingen av om det er hensiktsmessig for Norge å innføre lignende klimarammelovgivning som i disse landene.

Prinsippet om kostnadseffektivitet står sentralt i norsk klimapolitikk. Det har derfor vært lagt vekt på å innføre generelle, sektorovergrepene økonomiske virkemidler som sikrer at de billigste tiltakene utløses først. De viktigste virkemidlene er CO<sub>2</sub>-avgiften og handel med klimakvoter. Norge er gjennom EØS-avtalen med i det europeiske kvotesystemet for klimagasser på samme måte som EUs medlemsstater. Om lag 80 % av de nasjonale utslippene er i dag underlagt enten CO<sub>2</sub>-avgift eller kvoteplikt. Prinsippet om kostnadseffektivitet er også en av begrunnelsene for at Norge betaler for utslippsreduksjoner i andre land gjennom kjøp av internasjonale klimakvoter og direkte tiltak i andre land gjennom Klima- og skogprosjektet. Innsatsen i andre land har bidratt til å hindre utslipp flere ganger størrelsen på norske innenlandske utslipp.

Vektlegging av økonomiske virkemidler i klimapolitikken innebærer at regulatoriske virkemidler i mindre grad er tatt i bruk overfor klimagassutslipp enn tilfellet er for andre forurensende utslipp til luft. Forurensningsloven omfatter alle slags forurensende utslipp inkludert klimagasser, men har i praksis vært lite brukt på klimaområdet. Loven har vært brukt til å regulere utslipp av andre klimagasser enn CO<sub>2</sub> i industrien, til å stille krav om oppsamling av metan fra avfallsbehandling, til å forby deponering av nedbrytbart avfall, samt å stille krav om utnyttelse av energi fra forbrenningsanlegg. Loven kan også brukes til å stille teknologikrav som vilkår i utslippstillatelsen, for eksempel krav om CO<sub>2</sub>-håndtering fra nye gasskraftverk.

Norsk klimapolitikk er forankret i meldinger og proposisjoner til Stortinget og behandlingen av disse i Stortinget. Siden 2007 har dette resultert i to brede politiske klimaforlik. Klimaforlikene inneholder overordnede mål og virkemidler.

Denne regjeringens plattform er at regjeringen vil ”føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Regjeringen vil styrke satsingen på forskning og miljøteknologi. En ambisiøs politikk nasjonalt må bidra til å redusere utslippene globalt. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurranseevne.”

### **Norges klimamål og internasjonale forpliktelse**

Den norske klimapolitikken er i dag innrettet mot følgende overordnede mål:

- Norge har fram til 2020 påtatt seg en folkerettslig bindende forpliktelse under Kyotoprotokollen om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990.
- Norge skal være karbonnøytralt i 2050.
- Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, har Norge sagt seg villig til å påta seg et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.

I klimaforliket fra 2012 heter det også: ”Flertallets mål er en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050”.

I klimaforliket fra 2008 ble det anslått hva det kunne være realistisk å ha som mål for utslippsreduksjoner i Norge fram til 2020. Dette ble gjengitt i klimaforliket fra 2012, der det står: ”Flertallet viser til at basert på Statens forurensningstilsyns (nå Klima- og forurensningsdirektoratet) tiltaksanalyse, de sektorvise klimahandlingsplanene, samt eksisterende virkemiddelbruk, ble det i den forrige klimameldingen anslått som realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13-16 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer i tilfelle at om lag halvparten og opp mot to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjoner tas nasjonalt. Stortingets behandling av klimameldingen innebar en ytterligere opptrapping av klimatiltakene (klimaforliket). Basert på en skjønnsmessig vurdering ble det lagt til grunn at de nye tiltakene i klimaforliket gjør det realistisk å anta ytterligere utslippsreduksjoner i Norge, og at intervallet for utslippsreduksjoner kunne økes til 15-17 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Flertallet har merket seg at regjeringen i stortingsmeldingen fastslår at mindre fremgang enn forventet i utvikling av klimavennlig teknologi, høyere kostnader ved klimatiltak innenlands, høyere innvandring og sterkere økonomisk vekst og større utslipp fra oljesektoren vil ha betydning for når klimamålene blir nådd, men at disse forholdene ikke endrer ambisjonen om å redusere de nasjonale utslippene.”

Kyotoprotokollen er den eneste klimaavtalen internasjonalt som har juridisk bindende, tallfestede forpliktelser om utslippsreduksjoner. I andre forpliktelsesperiode (2013-2020) skal landene i gjennomsnitt redusere utslippene med om lag 20 pst. i forhold til 1990. Kun EU, Sveits, Australia, Norge og noen få andre land har påtatt seg utslippsforpliktelser for perioden 2013-2020, og avtalen dekker i overkant av 10 pst. av de globale utslippene av klimagasser. Norges forpliktelse i den andre Kyoto-perioden innebærer at de gjennomsnittlige årlige utslippene av klimagasser i perioden 2013-2020 skal begrenses til 84 pst. av egne utslipp i 1990. Dette er i tråd med målet om å redusere utslippene med 30 pst. i 2020.

Regjeringen arbeider med å forberede en ny utslippsforpliktelse for Norge fra 2020 i klimaavtalen under FNs Klimakonvensjon, som etter planen skal vedtas i 2015 i Paris. Regjeringen mener at forpliktelser om utslippsreduksjoner bør sikre en kontinuerlig samlet begrensning og reduksjon i de globale utlippene. Det gjøres best gjennom en forpliktelse som kan beskrives som et utslippsbudsjett, hvor alle gasser og alle utslippskilder teller med, og hvor forpliktelsen dekker en samlet tidsperiode. Det vises for øvrig til omtalen i kapittel 5 i Meld. St. 2 (2013-2014) Revidert nasjonalbudsjett 2014.

## II Vil en klimalov vil gi merverdi i norsk sammenheng?

Spørsmålet om lovfesting av utslippsmål står sentralt i forbindelse med en klimalov. Som vist ovenfor har Danmark, Finland og Storbritannia valgt ulike løsninger på dette punktet. Her er det viktig å skille mellom hvorvidt det er hensiktsmessig å lovfeste klimamål, og om det er hensiktsmessig å ha mål for klimagassutslipp, eventuelt andre klimapolitiske mål (f.eks. for tilpasning til klimaendringer) i det hele tatt. Spørsmålet er altså om lovfesting av klimamål har en merverdi – rettslig eller politisk – når klimamålene allerede følger av stortingsmeldinger, klimaforlik og våre internasjonale forpliktelser.

En lov som primært pålegger statsmaktene forpliktelser er en *utradisjonell type lovgivning i det norske rettsystemet*. I norsk forvaltning er det vanlige at ambisjonsnivået for politikken er et politisk spørsmål, mens lovverket i første rekke er et verktøy for gjennomføring av den til enhver tid gjeldende politikk. Formåls- og målformuleringer i norske lover legger riktignok føringer også for framtidige regjeringers politikk, men er vanligvis kvalitativ og verdipreget, ikke av kvantitativ karakter.

I norsk forvaltningsrett har man vært tilbakeholden med å bruke lovsformen der det ikke i seg selv fremstår som rettslig nødvendig. Det er ikke strengt rettslig nødvendig, og heller ingen tradisjon for, å slå fast plikter rettet mot statlige myndigheter. Dog er det vanlig at forvaltningslover inneholder bestemmelser som fordeler ansvar og oppgaver mellom ulike forvaltningsnivåer.

Det er ikke noe formelt rettslig i veien for å lovfeste kvantitative mål slik som utslippsmål, selv om det ikke er vanlig. Spørsmålet om lovfesting av klimamål er derfor mer et spørsmål om hva som er ønskelig og hensiktsmessig. Det kan også være et spørsmål om lovteknikk og lov kvalitet, i den forstand at lovene primært bør fylles med bestemmelser med operativt innhold. Storbritannia, Finland og Danmark har gjort forskjellige valg. Storbritannia har gått lengst, og lovfestet mål både for 2020 og 2050. I tillegg pålegger loven at det innenfor disse overordnede målene skal vedtas femårige karbonbudsjetter. Danmark har ikke valgt å ta selve målet, 40 % reduksjon innen 2020, inn i loven. I stedet er målet gjenstand for et politisk forlik. Finlands regjering foreslår å lovfeste et langsiktig mål på 80 % reduksjon innen 2050. Finlands lovforslag legger vekt på at klimaloven kan gi et mer samlet grep på ikke-kvotepliktig sektor. Selv om ulike deler av finsk lovverk anses dekkende hver for seg, er lovgivningen ”*mycket spridd og branchspecifik*”, særlig i de ikke-kvotepliktige sektorene transport, jordbruk, oppvarming av bygninger, avfallshåndtering og fluoriserte klimagasser, sektorer som til sammen utgjør om lag halvparten av utlippene i Finland. I tillegg er lovgivningen i energisektoren under utvikling med sikte på å fremme mer fornybar energi. På tilpasningsområdet fins ingen overgripende lovgivning. På denne bakgrunn argumenterer lovproposisjonen for at klimaloven ”*framjar forverkligandet*” av målene for utslippsreduksjon og hensyn som forutsigbarhet, åpenhet og kostnadseffektivitet, gjennom at den etablerer et overordnet mål og en overbygning også over ikke-kvotepliktig sektor. Den argumenterer

videre med at den kan gjøre det lettere å foreta helhetlige politiske prioriteringer, iverksette kostnadseffektive grep på tvers av kilder og sektorer, og utløse tiltak med multiple samfunnsgevinster.

Landene har med andre ord trukket ulike konklusjoner på spørsmålet om lovfesting av klimamål ut fra forskjeller i sine rettslige og politiske systemer.

Et annet forhold er at en lov som kun binder de øverste statsmakter ikke kan *sanksjoneres* rettslig i form av for eksempel straffesanksjoner eller erstatningsansvar, men kun vil ha politiske konsekvenser. Dette er også situasjonen i Storbritannia, hvor eventuelle brudd på klimaloven vil kunne ha som konsekvens at energi- og klimaministeren eller eventuelt hele regjeringen trekker seg. En klimalov i Norge ville ikke endre de vanlige konstitusjonelle spillereglene mellom Storting og regjering. At lovbrudd ikke kan sanksjoneres rettslig er ikke avgjørende - loven er like fullt rettslig bindende – men generelt har det vært utvist tilbakeholdenhet med å bruke lovsformen til å fastslå plikter dersom det ikke har tydelige konsekvenser å bryte pliktene. Det har imidlertid neppe særlige konsekvenser for den generelle respekten for lovsformens autoritet om Stortinget i eksepsjonelle tilfeller lovfester forpliktelser av denne typen.

Spørsmålet er videre om lovfesting vil kunne fremme mer effektiv måloppnåelse enn dagens system eller om det er tilstrekkelig med politiske vedtak eller klimaforlik i Stortinget som resulterer i effektive tiltak der vedtakene/forlikene er politisk, men ikke rettslig bindende. Erfaringen fra den øvrige forurensningspolitikken er at effektive virkemidler og politiske vedtatte mål som ikke er lovfestet har bidratt til å redusere omfanget av forurensing i Norge vesentlig. Forurensningslovens formål er at den skal ”sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse”. Kvantitative mål for reduksjon i utslipp av forurensende stoffer er gjennom årene vedtatt politisk, nedfelt i stortingsmeldinger, i nasjonale strategier og handlingsplaner. I en del tilfeller er målene fastsatt som ledd i oppfyllelse av Norges forpliktelser i internasjonale miljøvernavtaler eller EØS-avtalen.

I forlengelsen av dette framstår det som viktigst at man har et operativt lovverk og andre virkemidler på plass for å gjennomføre konkrete tiltak som reduserer utslipp. Når man som i Norge har politiske forlik, internasjonale forpliktelser og det viktige operative apparatet på plass – vil en rammelovgivning på toppen kunne bedre virkemiddelbruken?

En lov er formelt sett vanskeligere å endre enn et politisk forlik. Lovfesting av mål kan derfor gi økt langsiktighet og forutsigbarhet for økonomiske aktører ved at det rammer inn og legger føringer for politikktutforming. At målene fastsettes i lovs form vil imidlertid aldri kunne være en garanti for at målene ikke endres. At målene er vanskeligere å endre kan også bety at det blir vanskeligere å justere målene dersom ny kunnskap tilsier at dette er nødvendig. At målene fastsettes i en klimarammelov er heller ingen garanti for at målene nås; måloppnåelsen avhenger først og fremst av operative beslutninger og virkemidler.

Spørsmålet om lovfesting av klimamål må ikke forveksles med spørsmålet om et norsk klimamål overhodet er hensiktsmessig. Klimamålsettingene – og gjennomføringen av dem – er i praksis avhengig av utviklingen i EU og Norges klimaforpliktelser internasjonalt. Norge er avhengig av fleksible oppfyllelsesmekanismer for å kunne påta seg ambisiøse internasjonale forpliktelser, og Norges tilknytning til EUs kvotesystem gjør i praksis en stor del av klimapolitikken avhengig av EUs klimavirkemidler. Et klimamål i loven trenger



imidlertid ikke å være ”rent nasjonalt”, men kan oppfylles også gjennom innsats utenfor Norge. Dette er tilfellet for utslippsmålet for 2020 under gjeldende klimaforlik og Norges forpliktelse under Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode. Kyoto-forpliktelsen er for øvrig folkerettslig/juridisk bindende uavhengig av om man har en klimalov eller ikke.

Mål i en klimalov vil ikke være til hinder for gjennomføring av utslippsreduksjoner i andre land eller begrense fleksibiliteten i virkemiddelbruken. Storbritannia, Danmark og Finland har som medlemsland den samme tilknytning til EUs kvotesystem som Norge har gjennom EØS-avtalen, og har utredet sine lover i den situasjonen. Alle landenes mål gjennomføres ved en kombinasjon av nasjonale tiltak, deltakelse i EUs kvotemarked og utslippsreduksjoner i andre land. EUs medlemsland er både formelt og politisk styrt av EUs klimamål, beslutninger om intern innsatsfordeling og øvrige politiske mål og strategier. Dette har ikke vært et hinder for å lovfeste klimamål og et system for å følge dem opp.

Ambisjonsnivået i klimapolitikken er i første rekke et politisk spørsmål om avveining av klimahensyn opp mot andre politiske hensyn. Ambisjonsnivået avhenger også av hvilket handlingsrom man har for virkemiddelbruk. Gjennom EØS-avtalen og internasjonale handelsforpliktelser har Norge forpliktet seg rettslig til å respektere de rammebetingelsene for bruk av nasjonalt regelverk og andre virkemidler som følger av disse avtalene. I Sundvoldenerklæringen heter det at: ”en ambisiøs politikk nasjonalt må bidra til å redusere utslippene globalt. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurransevne.”

Den danske klimaloven inneholder ikke noe mål, mens utkastet til finsk lov bare har et langsiktig ”horisont”-mål. Formålet med disse klimarammelovene er dermed ikke begrenset til å rettsliggjøre politiske mål. Den rammen som loven etablerer om beslutningsprosesser fremheves som viktig i Finlands lovproposisjon, særlig når det gjelder ikke-kvotepiktig sektor, hvor både utslippskildene og virkemidlene er mangfoldige og fordelt på mange samfunnssektorer. Lovene i Storbritannia, Danmark og Finland er ment å bidra til langsiktighet, helhet og kontroll med utviklingen i utlipp. Klimaloven vil imidlertid ikke formelt være til hinder for at det fattes enkeltvis beslutninger som øker klimagassutlipp isolert sett, og slike vedtak kan være nødvendige i en samfunnsmessig avveining av behov, men formålet er at loven over tid kan påvirke samfunnsutviklingen i en lavutslippsretning. Klimalovene utløser ikke i seg selv konkrete virkemidler eller tiltak. Lovene forutsetter at det etablerte lovverket og andre virkemidler fortsatt skal være de operative verktøyene og hjemle tiltak. Og lovgivningen må understøttes av politiske strategier, politiske kompromisser og en politisk vilje til å gjennomføre dem.

Som nevnt vil brudd på klimamålene ikke kunne sanksjoneres rettslig. Dersom politikken som føres av regjeringen og Stortinget ikke oppfyller lovens mål kan det føre til at politikken blir revurdert. Så lenge Stortinget blir forelagt den nødvendige informasjon om status for oppfylging av klimamålene gjennom nødvendige rapporteringer, har imidlertid Stortinget uansett anledning til å vurdere politikken som føres og om nødvendig fatte nye vedtak. Statsrådets parlamentariske ansvar overfor Stortinget er uavhengig av hvorvidt målene er lovfestet eller ikke.

### **III Rapportering**

Er det hensiktsmessig å lovfeste en mer omfattende rapportering til Stortinget om status for norske klimagassutlipp og virkning av tiltak?

Et sentralt element i klimalovene i Storbritannia, Danmark og Finland er et system for rapportering. I Storbritannia rapporterer klima- og energiministeren årlig til parlamentet om måloppnåelse under de rullerende karbonbudsjettene. Danmarks klimalov pålegger klima-, energi- og bygningsministeren å utarbeide en årlig klimapolitisk redegjørelse til Folketinget som inneholder syv obligatoriske punkter, herunder om status for utslipp og effekt av planlagte tiltak og virkemidler. Finlands lovforslag pålegger ”Statsrådet” å redegjøre for finsk riksdag om planlagte klimatiltak og en årlig oversikt over utslippsutviklingen. I tillegg har alle EU-land omfattende unionsinterne rapporteringsforpliktelser om klimagassutslipp og klimapolitikk. En ny EU-forordning om en overvåkningsmekanisme for klimagasser trådte i kraft i 2013 og forplikter nå også medlemsstatene til å rapportere om politiske strategier og tiltak, samt prognoser for nasjonale utslipp, etter et nasjonalt system som motsvarer systemet for rapportering av klimagassutslipp.

Vi har allerede relativt omfattende rapportering i Norge. Blant annet blir norske utslippstall løpende oppdatert. Disse er offentlig tilgjengelige og rapporteres regelmessig til Stortinget og internasjonalt til FNs Klimakonvensjon.

#### *Offentlig tilgjengelig og kvalitetssikret informasjon om norske klimagassutslipp*

Utslippstall er tilgjengelig fra Miljødirektoratet og nettstedet miljostatus.no. Statistisk sentralbyrå utgir også årlig et utslippsregnskap, herunder klimagassregnskap. Dette viser hvordan utslippsutviklingen har vært, og hvilke utslippskilder og drivkrefter som har styrt utviklingen.

#### *Internasjonal rapportering til FNs Klimakonvensjon*

Norge er forpliktet til å rapportere på engelsk til FNs Klimakonvensjon og Kyotoprotokollen.

- *Hvert fjerde år:* Nasjonal hovedrapport (National Communication) til FNs klimasekretariat. Alle Annex I-land leverer slike rapporter. Rapporten inneholder en omfattende beskrivelse av Norges klimapolitikk, internasjonale forpliktelser, nasjonale virkemidler og aktiviteter Norge deltar i internasjonalt på klimaområdet. Siste hovedrapport ble levert 10. mars 2014.
- *Hvert andre år:* En oppdateringsrapport (Biennial report). Alle konvensjonslandene rapporterer på bidragene som ble meldt inn i forbindelse med COP 15 i København, med blant annet oversikt over hvordan landene ligger an til å oppnå utslippsforpliktelser.
- *Hvert år:* National Inventory Report. Rapporten inneholder det nasjonale klimagassregnskapet og dokumentasjon på hvordan dette er beregnet. Godkjent rapport er en betingelse for å kunne benytte fleksible gjennomføringsmekanismer under Kyotoprotokollen.

#### *Informasjon til Stortinget*

Klimagassregnskapet og utviklingen i utslipp omtales årlig i Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon. Finansdepartementet oppdaterer framskrivinger av utslipp til luft hvert annet år. Disse omtales i meldinger til Stortinget, i nasjonalbudsjettet eller perspektivmeldingen. Nasjonalbudsjettet gir årlig også en beskrivelse av utslippsutviklingen, bruk av klimavirkemidler og en kortfattet status for de internasjonale klimaforhandlingene.

Andre supplerende former for miljørapportering til Stortinget har vært benyttet tidligere. Det har vært utarbeidet en egen ”grønnbok” som vedlegg til statsbudsjettet, med oversikt over budsjettrelaterte miljøtiltak under de respektive departementenes ansvarsområder. På

nittallet og tidlig på tallet ble Stortinget informert om ”Rikets miljøtilstand” gjennom stortingsmeldinger som både inneholdt ny politikk og ga en oppdatert status for miljøtilstanden.

Stortinget behandlet 12. juni 2014 et forslag fra representantene Holmås og Valen om klimabudsjett (Dokument 8:48 S (2013-14)). Forslagsstillerne ville at ”Stortinget ber regjeringen, i forbindelse med kommende statsbudsjetter, legge frem et klimabudsjett som viser hvordan regjeringen har tenkt å nå klimamålene for 2020, 2030 og frem mot 2050 og hvordan budsjettet påvirker Norges klimagassutslipp”, altså en dokumentasjon på framtidig effekt av regjeringens politikk, i motsetning til rapportering av allerede dokumenterte (foretatte) utslippskutt. I Energi- og miljøkomiteens innstilling, Innst. 256 S (2013-14), uttrykte flertallet støtte til forslaget, men ønsket å avvete klimalovsevalueringen før det ble tatt endelig stilling til hvordan regjeringen skal rapportere på klimagassutslippene i årene som kommer. Stortinget ba derfor isteden om at regjeringen i forbindelse med arbeidet med fremtidige klimamål, og i forbindelse med vurdering av hensiktsmessigheten av en klimalov, vurderer nærmere hvordan kontroll og overvåking av måloppnåelse i klimapolitikken kan gjennomføres. Flertallet mente også at departementenes rapporter om klimagassutslippskonsekvenser av sine større satsingsforslag i statsbudsjettet ikke ga det hele bildet. Regjeringen arbeider med å vurdere hvordan anmodningen fra Stortinget bør følges opp. Spørsmålet som først og fremst må besvares er hvilke typer rapportering som ikke er dekket av den rapportering som skjer i dag, og hvilken rolle og merverdi en slik ytterligere rapportering kan ha i forhold til innsatsen med å utarbeide den og i lys av den betydelige usikkerheten i anslag for framtidige utslipp og effekter av gjeldende og ny politikk.

Dagens rapporteringssystemer gir mye informasjon, blant annet utslippsfremskrivninger på makronivå, informasjon om statens kjøp av klimakvoter og betydningen av EUs kvotesystem. Utslippsfremskrivningene gir, i tråd med internasjonale retningslinjer, anslag for hvor store utslippene kan bli i Norge i for eksempel 2020 og 2030 med en videreføring av dagens virkemidler. Nasjonale utslippsreduksjoner, statens kvotekjøp og bedriftenes innlevering av kvoter gjennom EUs kvotesystem bidrar sammen til å sikre oppfyllelse av statens utslippsforpliktelser. I National Communication, som leveres til FNs klimasekretariat hvert fjerde år, gis det omfattende informasjon om hvilke tiltak Norge gjennomfører for å nå sine internasjonale forpliktelser. Rapporten gir et samlet bilde av hvordan Norge oppfyller sine forpliktelser. Et spørsmål kan være om mer av dokumentasjonen som rapporteres internasjonalt også bør sendes til Stortinget. En enda mer detaljert vurdering av klimakonsekvensene av bevilgningene i statsbudsjettet vil være en krevende øvelse, og beregningene vil uansett være usikre. For større prosjekter setter utredningsinstruksen allerede i dag krav til utredning av miljøkonsekvenser. Dette er informasjon som også er tilgjengelig for Stortinget. Videre pålegger den nye Grunnlovens § 112 staten å vurdere miljøhensyn som del av alle vesentlige beslutninger.

## **IV Klimaråd**

Det er et viktig prinsipp for klimapolitikken at den forankres i best tilgjengelig kunnskap. Dialog med offentligheten og berørte aktører er tradisjon i Norge. Arbeidet i FNs klimapanel danner det autoritative kunnskapsgrunnlaget for utformingen av nasjonal klimapolitikk. Medvirkning på ulike arenaer, media, høring av offentlige dokumenter etc. bidrar til å sikre engasjement og involvering. Videre er kontrollen med klimapolitikken forankret i ordinær demokratisk kontroll. I forbindelse med vedtakelsen av klimalover har flere land valgt å

etablere permanente funksjoner som skal sikre uavhengige råd og utøve ulike grader av formell eller uformell kontroll med klimapolitikken og måloppnåelsen.

*Klima- og miljøministerens Klimaråd:* Under regjeringens klimakonferanse, 13. mars 2014, lanserte klima- og miljøminister Tine Sundtoft klima- og miljøministerens Klimaråd. Rådet er bredt sammensatt av næringsliv, arbeidslivsorganisasjoner, miljøorganisasjoner og forskningsinstitusjoner. Formålet er å sikre bred dialog og forankring av klimapolitikken, og Klimarådet skal gi klima- og miljøministeren råd og innspill til arbeidet med å omstille Norge til et lavutslippssamfunn. Klima- og miljøministerens Klimaråd vil være et viktig supplement til eksisterende organer og vil også kunne ivareta elementer vi ser i andre lands klimaråd.

I *Storbritannia* ble ”Committee on Climate Change” etablert som et uavhengig lovfestet organ under klimaloven i 2008. Formålet er å gi råd til den britiske regjeringen og forvaltningen om fastsetting av utslippsmål og karbonbudsjetter, samt å overvåke og rapportere på framdrift i arbeidet med utslippsreduksjoner og klimatilpasning til parlamentet. Komiteen ledes i dag av Lord Deben fra parlamentet (femårig lederskap) og har i tillegg seks medlemmer som dekker ulike kompetanseområder. Medlemmene er alle oppnevnt av nasjonale myndigheter. Det er også etablert en underkomité for klimatilpasning. Komiteene jobber etter ettårige arbeidsprogram. Komiteen støttes av et sekretariat med om lag 30 medarbeidere. Finansieringen baseres på komiteens årlige arbeidsplan og budsjett. Fordi komiteen er en uavhengig juridisk enhet er det etablert et styringsdokument som regulerer funksjoner og prosedyrer for budsjett, regnskap og rapportering. Komiteen har en intern revisjonsgruppe for å sikre god mål- og økonomistyring.

*Danmark* etablerer i sin klimalov et klimaråd. Klimarådet vil være et uavhengig organ for å fremme et faglig sammenhengende beslutningsgrunnlag for Danmarks omstilling til lavutslippssamfunnet. Som den britiske komiteen skal rådet vurdere status for Danmarks oppfyllelse av nasjonale og internasjonale klimamål og gi anbefalinger om utforming av klimapolitikken. Klimarådet foreslås satt sammen av en leder og fem medlemmer med ekspertise innen energi, transport, landbruk, natur/miljø og økonomi. Medlemmene vil utpekes på 4-årig basis. Rådet nedsettes av og rapporterer til Klima, energi og bygningsministeren. Rådet skal jobbe etter en årlig arbeidsplan. Prosedyrer for klimarådets arbeid skal godkjennes av klima-, energi- og bygningsministeren.

Det er flere felles trekk ved den britiske komiteen og det danske rådet. De skal begge gi analyser, vurdere status og gi råd. En forskjell er at mens den britiske komiteen har en rapporteringsfunksjon til Parlamentet, rapporterer det danske rådet til regjeringen via klima-, energi- og bygningsministeren. Videre må det danske rådet få godkjent sin årlige arbeidsplan, mens den britiske komiteen ikke har noe tilsvarende godkjenningskrav politisk. Selv om de begge er uavhengige, er altså graden av uavhengighet noe forskjellig. Videre vil rapporteringen direkte til Parlamentet kunne gi en noe sterkere kontrollerfunksjon i den britiske modellen. Både den britiske komiteen og det danske rådet har også som formål å stimulere til offentlig debatt om klimapolitikken.

*Finland* har etablert et uavhengig organ, ”Finlands Klimatpanel”, som foreslås gjort permanent gjennom den nye ”Klimatlagen”. Panelets fokus er vitenskapsgrunnlaget - å fremme dialogen mellom vitenskapen og politikken i klimaspørsmål og styrke det tverrvitenskapelige grepet i klimavitenskapene. Panelet skal sammenstille og analysere vitenskapelig kunnskap og fremme et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for klimapolitiske

beslutninger. Panelet har eksistert siden 2011, med fornyet mandat ut 2015. Fram til november 2013 har panelet produsert seks rapporter, hvorav én gjaldt den finske klimaloven.

Spørsmålet er om Norge trenger et *supplement* til det systemet vi allerede har, og i så fall hvilken *rolle* et slikt supplerende råd mest hensiktsmessig kunne ha. Det er viktig at eventuelt nye strukturer sikrer gode konsultasjonsprosesser med allmennheten og ikke skaper uklare ansvarsforhold opp mot forvaltningen og besluttede organer og ikke fører til en ytterligere byråkratisering av klimapolitikken.

*Løpende kontroll:* I Norge er klimapolitikken under demokratisk kontroll fra Stortinget blant annet gjennom den årlige budsjettprosessen (Prop. 1 S) og ved Riksrevisjonens virksomhet. Vi har også en rekke institusjoner og ordninger som er ment å bidra til at klimapolitiske vedtak fattes på best mulig faglig grunnlag.

*Brede nasjonale utredninger:* I Norge benyttes ofte offentlige utvalg oppnevnt av regjeringen, der utvalgets resultater presenteres i en Norsk Offentlig Utredning, NOU. NOU-instituttet er etablert som en viktig del av forarbeidene til stortingsmeldinger og lovgivning og annen politikktutforming, og er også formelle høringsprosesser. Videre har NOU-arbeidene krav om arkiveringsrutiner og konsultasjonsprosesser som sikrer meroffentlighet i dokumentasjon og konsultasjon i selve utredningsprosessen. NOUene har altså en demokratisk funksjon i å sikre åpne og transparente utredningsprosesser. I Storbritannia har klimakomiteen sikret dette gjennom detaljerte og omfattende prosedyrer for involvering, åpenhet og revisjon. Mandatene til den britiske klimakomiteen og det danske klimarådet kan minne om et norsk offentlig utredningsmandat, med den forskjell at mandatene gjøres permanente.

*Faglig premissleverandør til miljøforvaltningen og overvåkning av miljøtilstanden:* Dette er typiske direktoratsoppgaver som ivaretas av Miljødirektoratet. Miljødirektoratet bidrar også i internasjonalt miljø- og klimaarbeid, og er nasjonalt kontaktpunkt for FNs klimapanel. De britiske og danske klimarådene har oppgaver som ligner direktoratsoppgaver som i dag er godt ivarettatt i norsk forvaltningsstruktur. Ved eventuell etablering av nye råd i Norge er det derfor viktig å sørge for at vi ikke får en konkurrerende dobbeltforvaltning på toppen av eksisterende ekspertorganer.

*Vitenskapelig råd eller forum for offentlig klimadebatt:* Et klimaråd kan være et samlet vitenskapelig forum à la Finlands "Klimatpanel", et slags nasjonalt FNs klimapanel. I Norge har Miljødirektoratet delvis de samme oppgavene i forlengelsen av sin rolle som nasjonalt kontaktpunkt for FNs klimapanel. Generelt har Norge et begrenset antall uavhengige råd og utvalg, og disse har veldig ofte formell meklingsfunksjon og/eller fungerer som en uavhengig klage/ankeinstans. Det har vært etablert tidsbegrensede råd for å gi innspill til utforming og gjennomføring av klimapolitikken. Det har også vært etablert råd knyttet til særlige virkemidler i klima- og miljøpolitikken, herunder Miljøteknologirådet.