



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 77 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om klimamål (klimaloven)

Innhold

1	Sammendrag av proposisjonens hovedinnhold	5	6.6	Rettighetslovgivning	25
			6.7	Vurdering av samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet	26
2	Sakshistorikk	7			
2.1	Klimaforliket	7			
2.2	Offentlig konsultasjon	7	7	Klimalovene i Storbritannia, Danmark og Finland, samt svensk forslag til klimalov	29
2.3	Representantforslag i Stortinget ...	7			
2.4	Høring av forslag til lov om klimamål	7	7.1	Innledning	29
2.5	Vedtak i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017	11	7.2	Storbritannias Climate Change Act	29
			7.3	Danmarks Klimalov	29
			7.4	Finlands Klimatlag	30
			7.5	Sverige	31
3	Klimautfordringen og internasjonalt samarbeid	13			
3.1	Innledning	13	8	Forslag til klimalov	33
3.2	FNs klimakonvensjon	13	8.1	Oversikt	33
3.3	Kyotoprotokollen	13	8.2	Formål	35
3.4	Parisavtalen	14	8.2.1	Forslaget i høringsnotatet	35
			8.2.2	Synspunkter i høringen	36
			8.2.3	Departementets vurdering	36
4	Hovedtrekk i norsk klimapolitikk	16	8.3	Lovfesting av mål	37
4.1	Norges klimamål	16	8.3.1	Forslaget i høringsnotatet	37
4.2	Klimapolitiske virkemidler i Norge	17	8.3.2	Synspunkter i høringen	37
			8.3.3	Departementets vurdering	38
			8.4	Styrings- og rapporteringsmekanismer	43
5	EU/EØS	18	8.4.1	Forslaget i høringsnotatet	43
5.1	EØS-avtalen og klima	18	8.4.2	Synspunkter i høringen	43
5.2	EUs klimapolitikk	18	8.4.3	Departementets vurdering	43
5.3	EUs klimarammeverk for gjennomføring av felles klimamål	19	9	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av lovforslaget	50
5.4	Norges felles oppfyllelse med EU av klimamålet for 2030	20	9.1	Innledning	50
			9.2	Kostnader ved å nå 2030-målet	50
			9.3	Kostnader ved at Norge skal bli et lavutslippssamfunn	51
6	Norsk lovgivning	21			
6.1	Innledning	21	10	Departementets merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget	53
6.2	Sektorovergripende lovgivning for regulering av utslippskilder ...	21			
6.3	Klimahensyn i samfunnsplanlegging og beslutningsprosesser	22			
6.4	Sektorlovgivning	23			
6.5	Lovgivning relevant for arbeidet med klimatilpasning i Norge	25			
				Forslag til lov om klimamål (klimaloven)	58



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 77 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om klimamål (klimaloven)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 31. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Sammendrag av proposisjonens hovedinnhold

Formålet med loven er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050.

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 skal målet være at utslipp av klimagasser i 2030 reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 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 prosent utslippsreduksjon er meldt inn til FN som Norges nasjonalt fastsatte bidrag til Parisavtalen. Regjeringen er i dialog med EU om å inngå en avtale om at målet oppfylles felles med EU. Loven er fullt forenlig med at Norge oppfyller klimamålet for 2030 i samarbeid med EU. Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med

1990 være betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen og en godskrivning av vår deltagelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen.

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. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen. Målet er forankret i klimaforliket fra 2012 (jf. Innst. 390 S (2011–2012)). I klimaforliket pekte stortingsflertallet samtidig på at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en 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 utfor-

mes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp.

Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.

Loven skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne loven kan gjennomføres felles med EU, også etter 2030. Norges klimapolitikk er tett integrert med klimapolitikken i EU. EU har vedtatt et ambisiøst veikart mot en lavkarbonøkonomi i 2050. Et samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål kan gi viktig bidrag til utslippsreduksjoner nasjonalt og til den langsiktige omstillingen av det norske samfunnet som klimaloven skal fremme.

Loven innfører en syklus for gjennomgang av klimamål hvert femte år etter samme prinsipp som i Parisavtalen. Som part til avtalen er Norge forpliktet til å utarbeide, melde inn og opprettholde suksessive, nasjonalt fastsatte bidrag som Norge som part akter å realisere. Informert av avtalens globale gjennomganger skal partene ta sine bidrag opp til vurdering og kommunisere et nytt bidrag hvert femte år til avtalens organer. Det foreslås et lignende system i klimaloven. For å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn skal regjeringen i 2020 og deretter hvert femte år legge fram for Stortinget oppdaterte klimamål. Beste vitenskapelige grunnlag skal legges til grunn, og klimamålene skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050.

Loven skal ikke være til hinder for at det fastsettes andre typer mål enn totale, tallfestede mål for hele økonomien, for å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn.

Loven forplikter regjeringen til hvert år og på egnet vis å redegjøre for Stortinget om utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og gjennomføring av lovfestede klimamål, sektorvise utslippsbaner for ikke-kvotepliktig sek-

tor, status for Norges karbonbudsjett (utslippsbudsjett), samt om arbeidet med klimatilpasning. De gjeldende 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.

Avsnitt 2-6 gir en oversikt over Stortingets vedtak om klimalov, høring, 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 6.7 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 til 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. Avsnitt 10 inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

2 Sakshistorikk

2.1 Klimaforliket

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 komitébehandlingen av meldingen, Innst. 390 S (2011–2012), viste flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité til at de hadde merket seg forslaget og ba Regjeringen «utrede hensiktsmessigheten av en slik lov».

2.2 Offentlig konsultasjon

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 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.

2.3 Representantforslag i Stortinget

Vinteren 2015 behandlet Stortinget 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:

/

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.

//

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.

///

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.

2.4 Høring av forslag til lov om klimamål

Et forslag om lov om klimamål (klimaloven) ble sendt på høring 27. september 2016 med høringsfrist 9. desember 2016. Lovforslaget inneholdt fem paragrafer, om henholdsvis lovens formål og virkeområde, lovfesting av klimamål for 2030 og 2050, en rapporteringsbestemmelse og ikrafttredelsesbestemmelse.

Høringsinstanser:	Norsk institutt for bioøkonomi
Departementene	Norsk institutt for luftforskning
Direktoratet for forvaltning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi	Norsk institutt for naturforskning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Norsk institutt for skog og landskap
Fiskeridirektoratet	Norsk institutt for vannforskning
Jernbaneverket	Norsk klimastiftelse
Konkurransetilsynet	Norsk olje og gass
Kystverket	Næringslivets Hovedorganisasjon
Landbruksdirektoratet	SINTEF
Luftfartstilsynet	Spire
Norges forskningsråd	Transportøkonomisk institutt
Norges vassdrags- og energidirektorat	Unio
Norsk polarinstitutt	Universitetet i Agder
Oljedirektoratet	Universitetet i Bergen
Politidirektoratet	Universitetet i Oslo
Regelrådet	Universitetet i Stavanger
Riksantikvaren	Universitetet i Tromsø
Sjøfartsdirektoratet	Utviklingsfondet
Statens vegvesen	Verdens Naturfond WWF Norge
Statistisk Sentralbyrå	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Toll og avgiftsdirektoratet	Zero Emission Resource Organization
Sametinget	Klima- og miljødepartementet avholdt et åpent høringsmøte 5. desember 2016 om forslaget. På møtet ble det gitt anledning til å holde innlegg med synspunkter på forslaget om klimalov.
Abelia	Departementet mottok hørings svar med merknader fra 76 instanser:
Akademikerne	Justis- og beredskapsdepartementet
Avfall Norge	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Besteforeldrenes klimaaksjon	Jernbaneverket
Bjerknessenteret for klimaforskning	Landbruksdirektoratet
CICERO Senter for klimaforskning	Norges forskningsråd
Energi Norge	Norges vassdrags- og energidirektorat
Enova	Riksantikvaren
Forum for utvikling og miljø	Sjøfartsdirektoratet
Fremtiden i våre hender	Statens vegvesen
Fridtjof Nansens Institutt	Statistisk sentralbyrå
Greenpeace Norge	Tolldirektoratet
Handelshøyskolen BI	Akershus fylkeskommune
Hovedorganisasjonen Virke	Buskerud fylkeskommune
Industri Energi	Hordaland fylkeskommune
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)	Nord-Trøndelag fylkeskommune
KS Bedrift	Alta kommune
Landsorganisasjonen i Norge	Gran kommune
Miljøstiftelsen Bellona	Kristiansand kommune
Natur og Ungdom	Lyngen kommune
Naturvernforbundet	Mandal kommune
Norges Handelshøyskole	Rådmannen, Alta Kommune
Norges Miljøvernforbund	
Nord universitetet	
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	
Norsk Industri	

Agder Energi
 Akademikerne
 Avfall Norge
 Besteforeldrenes klimaaksjon
 Bjerknæssenteret for klimaforskning
 Jon Flydal Blichfeldt, heradstyremedlem og formannskapsmedlem i Osterøy kommune for Miljøpartiet Dei Grøne
 Byggenæringens Landsforening
 CICERO Senter for klimaforskning
 Concerned Scientists Norway
 Elektroforeningen
 Energi Norge
 Framtiden i våre hender
 Fridtjof Nansens institutt
 Greenpeace
 Hovedorganisasjonen Virke
 ICOS Norge
 Industri Energi
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 Kirkens Nødhjelp
 Kirkerådet for Den norske kirke
 Klimarealistene
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Landsorganisasjonen i Norge
 Miljøpartiet De Grønne Skien
 Miljøstiftelsen ZERO
 Naturvernforbundet
 Naturviterne
 NILU – Norsk Institutt for Luftforskning
 Norges Bondelag
 Norgesgruppen ASA/ASKO
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Industri
 Norsk Institutt for vannforskning
 Norsk klimaservicesenter
 Norsk olje og gass
 Norsk Petroleumsinstitutt
 Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag
 NTNU, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Samlet miljøbevegelse (WWF-Norge, Naturvernforbundet, Zero, Framtiden i våre hender, Miljøstiftelsen Bellona, Sabima, Greenpeace og Natur og Ungdom)
 SINTEF
 Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
 Uni Research
 Unio
 Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, Forskningsgruppe for naturressursrett
 Utviklingsfondet

Maria Waag (student NMBU) og Arild Vatn (professor NMBU)

WWF Germany
 WWF Scotland
 WWF-Danmark
 WWF-Norge
 WWF-UK
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 ZERO Emission Resource Organization

Følgende instanser svarte at de ikke hadde merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Politidirektoratet
 Tolldirektoratet
 Universitetet i Tromsø
 Utenriksdepartementet

Departementet mottok uttalelser i forbindelse med kampanjer fra 1212 enkeltpersoner.

Nedenfor gjengis hovedtrekk i høringsinnspillene. Omtale av mer konkrete synspunkter og forslag er også tatt inn i avsnitt 6.7 og 8.

Et klart flertall av instansene som har uttalt seg er positive til en klimalov.

Mange av innspillene tar samtidig til orde for en mer forpliktende lov, og framhever at det er et behov for definisjon og konkretisering av hva som ligger i *lavutslippssamfunnet*. Det foreslås av flere høringsinstanser at denne konkretiseringen bør innebære at det settes et mål for utslippsreduksjoner på norsk territorium, både for klimamålet for 2030 og 2050. Videre foreslås det å sette et mål om klimanøytralitet (også omtalt som karbonnøytralitet) for 2030. Det fremheves også av noen at dette bør være målet for 2050. I omtalen av klimanøytralitet henviser flere til Parisavtalens mål om klimanøytralitet.

Andre høringsuttalelser, blant annet Næringslivets hovedorganisasjon, uttrykker skepsis til en nærmere konkretisering og tallfesting av lavutslippssamfunnet, og støtter høringsforslaget. En rekke høringsinstanser støtter regjeringens politikk for felles oppfyllelse av *2030-målet* med EU, og fremhever behovet for fleksibilitet. Enkelte mener det bør fremgå av loven.

Et innspill som gjentas er å inkludere *temperaturmålet* som følger av Parisavtalen i klimalovens formålsbestemmelse.

Når det gjelder styrings- og rapporteringsmekanismer argumenterer flere høringsinstanser for at det bør innføres *karbonbudsjetter* (utslippsbudsjetter) som angir tallfestede utslippstak. De fleste som ønsker karbonbudsjetter mener at

disse bør vedtas for perioder på fire eller fem år. I relasjon til karbonbudsjetter blir det også av mange trukket fram at det bør settes konkrete mål eller handlingsplaner for hver sektor.

Flere mener det bør være muligheter for å holde regjeringen *rettslig ansvarlig* dersom loven ikke etterleveres. Enkelte etterlyser en klargjøring av hvem som er ansvarlig for at loven følges.

Miljøorganisasjonene med støtte fra flere tar til orde for et *uavhengig kontrollorgan* som følger opp og sikrer at regjeringen etterlever lovens bestemmelser. Det foreslås forskjellige innretninger på et slikt uavhengig kontrollorgan, men hovedtendensen er at dette skal være et uavhengig organ som kan gi råd til regjeringen og vurdere framdrift og måloppnåelse. Committee on Climate Change i Storbritannias klimalov trekkes fram som modell.

Det er også en del høringsinstanser som påpeker et behov for å vurdere klimaeffekt som *hensyn ved myndighetsutøvelse*, både på statlig, regionalt og kommunalt nivå. *Kommunenene* som har uttalt seg, *Alta, Gran, Kristiansand, Lyngen og Mandal*, er særlig opptatt av at utslipp må reduseres i Norge, og at klimahensyn i større grad må integreres i kommunale beslutninger, slik som beslutninger om arealutnyttelse, oppdrettsnæringen, tilrettelegging for fornybar energi, energieffektivitet i bygg og bruk av offentlige anskaffelser for å fremme klimavennlige løsninger. *Kommunenenes sentralforbund* er opptatt av at lovens formål må gjøres klarere slik at det er utvetydig at det er utslipp i Norge som skal kuttes. *Miljøpartiet de grønne i Skien* peker også på ytterligere vurdering av klimaeffekt på kommunalt nivå og i offentlige anskaffelser.

Fylkeskommunenene Akershus, Buskerud, Hordaland og Nord-Trøndelag er positive til en klimalov, men mener loven må gi klarere styringssignaler og fremme bedre integrering av klimahensyn i beslutningsprosesser på kommunalt og regionalt nivå.

En *samlet miljøbevegelse* (*WWF Norge, Naturvernforbundet, Zero, Fremtiden i våre hender, Miljøstiftelsen Bellona, Sabima, Greenpeace og Natur og Ungdom*) står bak et felles brev til klima- og miljøminister Vidar Helgesen med krav om en sterkere klimalov. Loven må styrkes med en klar definisjon av lavutslippssamfunnet, nasjonalt mål og klimanøytralitet for 2030, karbonbudsjetter, handlingsplaner, klimagassbudsjett i statsbudsjettet, uavhengig faglig grunnlag og kontroll og krav til kommunenes klimapolitikk.

Fremtiden i våre hender, Greenpeace, Naturvernforbundet, Miljøstiftelsen Zero, Norsk friluftsliv, Utviklingsfondet og Kirkens Nødhjelp påpeker også

at klimaloven må styrkes, og gir konkrete forslag på hvordan dette kan gjøres som i stor grad trekker i samme retning som forslagene i brevet fra en samlet miljøbevegelse.

Besteforeldrenes klimaaksjon mener de ikke kan støtte forslaget som foreligger ettersom det er for svakt.

WWF Norge har i sitt høringsinnspill lagt fram et nytt, helhetlig forslag til klimalov med fem kapitler og 14 paragrafer. Det foreslås blant annet endringer i formålsparagrafen, mål om klimanøytralitet i 2030, klimarapporter, klimahandlingsplan, karbonbudsjetter med 10 års perspektiv, uavhengig faglig grunnlag utarbeidet av Miljødirektoratet og klimarevisjon ved Riksrevisjonen. Klimaloven og *WWF Norge* får støtte fra *WWF Germany, WWF Danmark, WWF Scotland og WWF UK*. *WWF Danmark og WWF UK* deler erfaringer med klimalovene i sine respektive land.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Agder Energi, Energi Norge og Norsk Industri uttrykker skepsis til klimalovmodellen men støtter regjeringens forslag og peker på viktigheten av at det ivaretar behovet for fleksibilitet for Norge som en liten, åpen økonomi. *NHO* gir betinget støtte til den innretningen som foreslås i tillegget til budsjettavtalen, men det framheves at særlig konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbon- og investeringslekkasje, og industriens konkurransevne må tas hensyn til når politikken utformes. En mer helhetlig og systematisk rapportering knyttet til måloppnåelse, tiltak og virkemidler støttes. *Ambisiøse klimamål* må følges opp med virkemidler som stimulerer omstilling og vekst. *Energi Norge* viser til at Norge har et godt regelverk for virkemiddelbruk og at prioriteringen bør være å få en robust avtale med EU om felles måloppnåelse for 2030. Det er viktig at det politisk legges til rette for langsiktig omstilling av hele økonomien, særlig gjennom infrastruktur for utslippsfri energibruk, også i kvotepliktig sektor. *Hovedorganisasjonen Virke* støtter innføringen av en klimalov, og peker på at loven må skape insentiver for større deler av næringslivet enn kvotepliktig sektor. *Avfall Norge* etterlyser tydeliggjøring av lavutslippssamfunnet, og foreslår et nytt mål om ressurseffektivitet. *Norgesgruppen ASA/Asko* mener forslaget er for uforpliktende, blant annet bør lavutslippssamfunnet defineres med ambisiøse, konkrete og tallfestede nasjonale klimamål. *Byggenæringens Landsforening* understreker behovet for omforent metodikk og standarder, forutsigbarhet og like konkurransevilkår om grønne løsninger i næringslivet. *Elektroforeningen* ønsker en sterk og forpliktende klimalov og støtter *WWF* sitt høringsinnspill.

Landsorganisasjonen i Norge, støttet av *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, trekker særlig fram samarbeidet mellom arbeidslivets parter og inkludering av sivilsamfunnet som har vært og er viktig i utviklingen av det norske samfunnet, og foreslår et nytt element i rapporteringsbestemmelsen om at det skal rapporteres på hvordan regjeringen har ivaretatt trepartssamarbeidet og deltakelse fra sivilsamfunnet i gjennomføringen av klimamål. *Norges Presseforbund*, *Norsk Journalistlag*, og *Norsk Redaktørforening* i en fellesuttalelse framhever også behovet for åpenhet og henvisning til miljøinformasjonsloven i § 4. *Akademikerne*, *Naturviterne*, *Tekna* og *UNIO* støtter opp om en klimalov og fremmer en rekke forbedringsforslag. Hovedinnspillene fra juridiske miljøer, *Justisdepartementet*, *Jussbuss*, *Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo* og *Jussformidlingen*, er at lovforslaget har et betydelig forbedringspotensial innholdsmessig og juridisk. *NTNU* fremhever særlig viktigheten av prosesser og mekanismer for å oppnå målene, mer enn bare en lovfesting av dem.

Den norske kirke ved Kirkerådet mener forslaget bør styrkes bl.a. med tydeligere formål, bli mer forpliktende og forutsigbar, inneholde karbonbudsjetter for hver sektor, og en uavhengig kontrollinstans.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener det bør vurderes om tilpasning til klimændringer også bør være med i lovens formål og viser til Parisavtalen som likestiller utslippsreduksjon og tilpasning. *Jernbaneverket* er positive til forslaget og mener det vil styrke den nødvendige langsiktigheten i klimaarbeidet, de mener den bør inneholde en formålsbestemmelse og en omtale av muligheten til å revidere klimamålene. *Landbruksdirektoratet* påpeker at lovteksten er svært kort og nevner flere punkter som bør tydeliggjøres i proposisjonen. *Norges vassdrags- og energidirektorat* er positive til at klimatilpasning er en del av rapporteringen etter loven, men mener det burde tas inn i formålsbestemmelsen. *Riksantikvaren* støtter forslaget og påpeker viktigheten av å ta hensyn til kulturminner, kulturmiljøer og landskap i arbeidet med å redusere utslipp. *Statens veivesen* er usikker på i hvilken grad forslag til klimalov vil medføre reelle endringer i tiltak, rapportering og offentlig diskusjon.

Hovedinnspillene fra *Fridtjof Nansens Institutt*, *Sintef*, *Statistisk sentralbyrå*, *Cicero* og *Bjerknessenteret for klimaforskning* er at loven bør konkretiseres flere steder og at det sikres at rapportering og beregning av effekter gjøres av et uavhengig organ. *Sintef* fremhever at loven bør inneholde et prinsipp om krav til kunnskapsgrunnlag.

Norges forskningsråd påpeker at det er positivt at utviklingen av kunnskap og innovasjon vektlegges.

Concerned Scientists Norway støtter ikke forslaget, og ønsker en klimalov som bygger på vitenskapsbaserte mål og operasjonaliserer Parisavtalen og Grunnloven § 112.

Norsk institutt for vannforskning mener lovforslaget er for svakt og må styrkes. *Norsk institutt for luftforskning* mener det må fokuseres mer på miljøkonsekvenser av klimaloven og klimatiltak, for å ta hensyn til hele miljøet.

Integrated carbon observation system Norge mener det er behov for et rådgivende kontrollorgan for utslippspolitikken. *Norsk klimaservice-senter* mener klimatilpasning også må inngå i lovens formålsbestemmelse. *UNI Research* påpeker at det er viktig at rapporteringen forholder seg til et løpende oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Norsk Olje og Gass og *Norges Bondelag* mener en klimalov ikke har noen merverdi. *Norsk Petroleumsinstitutt* mener loven har svært begrenset verdi og ikke bidrar til forutsigbarhet, og viser videre til usikkerhet knyttet til kostnader ved å oppfylle utslippsmålene, som man for øvrig mener gis en god beskrivelse i høringsnotatet.

Klimarealistene er imot opprettelsen av en klimalov.

2.5 Vedtak i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017

I forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017 ble det fattet vedtak (jf. anmodningsvedtak 108 (2016–2017) nr. 18) om at Stortinget ber regjeringen:

«Legge frem forslag til en klimalov der det skal settes et mål for lavutslippssamfunnet i 2050 om at klimagassutslippene i Norge skal reduseres i størrelsesorden 80–95 % fra 1990-nivå. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter. Det skal lovfestes en femårs mekanisme som i Parisavtalen, som innebærer at regjeringen, for å fremme omstillingen til et lavutslippssamfunn, skal legge fram for Stortinget fornyede klimamål som delmål fram til 2050. Fra 2020 og med fem års intervaller, skal regjeringen gjøre opp status og legge fram nytt klimamål fortrinnsvis ti år fram i tid. Klimamål skal legges til grunn beste oppdaterte vitenskapelige kunnskap på

fastsettelsestidspunktet, være tallfestede, mål-
bare, rapporterbare og verifiserbare, innebære
en progresjon fra forrige mål, og fremme grad-
vis omstilling fram mot 2050. Klimamål skal
fastsettes konsistent med Norges bidrag under
FNs klimakonvensjon og eventuell felles gjen-
nomføring med EU. Det skal også lovfestes at

regjeringen i forbindelse med den årlige rap-
porteringen til Stortinget legger fram en rap-
port som viser status for Norges karbonbud-
sjett, også innenfor et eventuelt klimasamar-
beid med EU om felles oppfyllelse av klima-
mål.»

3 Klimautfordringen og internasjonalt samarbeid

3.1 Innledning

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.¹ Stigende utslipp av CO₂ og andre klimagasser har resultert i at konsentrasjon av slike gasser i atmosfæren nå ligger rundt 60 prosent 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. Industrielandene 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.

3.2 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.

¹ Siden før-industriell tid har konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren økt med om lag 40 prosent, metan med om lag 150 prosent og lystgass med om lag 20 prosent. Hovedårsaken til dette er økt forbrenning av fossilt brensel og avskoging.

3.3 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 forpliktellesperiode dekker årene fra 2008–2012. Norges utslippsforpliktelse for denne perioden var på +1 prosent fra 1990-nivå. Forpliktelsen er oppfylt og ble endelig gjort opp i 2015.

Under Partsmøtet i Doha i 2012 ble det vedtatt en andre forpliktellesperiode 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 forpliktellesperiode har Norge påtatt seg en forpliktelse om at utslippene i 2013–2020, regnet som årlig gjennomsnitt, ikke skal være høyere enn 84 prosent av utslippene i 1990. Denne forpliktelsen er avledet av og konsistent med målet om en reduksjon i 2020 på 30 prosent fra 1990-nivå, og kan – som supplement til innenlandske utslippskutt – oppfylles gjennom de fleksible mekanismene som er nevnt ovenfor. Dohaendringene har ikke trådt i kraft. Kyotoproto-

kollen dekker bare i overkant av 10 prosent av de globale utslippene av klimagasser.²

3.4 Parisavtalen

Parisavtalen ble vedtatt i desember 2015 etter flere års forhandlinger, og trådte i kraft 4. november 2016. 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 avtalen fra Paris skal ta over deretter. Parisavtalen skal føre til en forsterket innsats mot klimaendringer for å forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Avtalen etablerer både juridisk bindende forpliktelser og politiske føringer. Den er ikke tidsbegrenset og legger opp til at partene øker innsatsen over tid.

I Parisavtalen har partene satt seg som mål å holde økningen i den globale middeltemperaturen godt under 2 grader celsius sammenlignet med førindustrielt nivå og å tilstrebe å begrense temperaturstigningen til 1,5 grader celsius 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 menneskeskapt 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 for utslippsreduksjoner 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 for utslippsreduksjoner. 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, noe Parisavtalens bestemmelser om klimatilpasning også åpner for.

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.

Parisavtalen trådte i kraft den 4. november 2016. Per mars 2017 har 141 av 197 parter til FNs klimakonvensjon ratifisert avtalen. Norge ratifiserte avtalen 20. juni 2016 etter at Stortinget hadde gitt samtykke til ratifikasjon, 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). Under Parisavtalen har Norge en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990,

² Utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart og luftfart reguleres av FNs internasjonale skipsfartsorganisasjon, IMO og den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart, ICAO.

og har i den forbindelse opplyst til FN at planen er å oppfylle forpliktelsen sammen med EU.

Parisavtalens første partsmøte (CMA1) ble åpnet i Marrakech i november 2016, og vil fort-

sette fram til 2018. Partsmøtet startet opp arbeidet med regelverk og veiledninger som skal operasjonalisere og konkretisere bestemmelsene i avtalen. Målet er at dette skal være klart i 2018.

4 Hovedtrekk i norsk klimapolitikk

4.1 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 prosent av utslippene i 1990. Den er avledet av og konsistent med målet om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990, og vil – som et supplement til innenlandske utslippsreduksjoner – også kunne oppfylles gjennom utslippsreduksjoner i andre land. 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 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet 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. EUs mål om minst 40 prosent utslippsreduksjon innen 2030 er basert på at det gir en kostnadseffektiv bane mot EUs mål om en utslippsreduksjon på 80–95 prosent innen 2050, slik det er skissert i veikartet for å bli en lavkarbonøkonomi (Roadmap for moving to a low carbon economy in 2050).

Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet 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-kvotepliktig sektor.

Av klimaforliket i 2012, Innst. 390 S (2011–2012), 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 klimavtale 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, kvotehandel 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.

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 konkurranseevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp frem mot både 2020 og 2050.»

4.2 Klimapolitiske virkemidler i Norge

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er CO₂-avgift og kvoteplikt. Disse sektorovergripende 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 utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Om lag 80 prosent av de nasjonale utslippene er i dag underlagt CO₂-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.

CO₂-avgiften ble introdusert i 1991. Avgiftens formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av CO₂-utslipp. CO₂-avgiften dekker i dag om lag 60 prosent av norske utslipp av klimagasser. Avgiften varierer fra knapt 30 kr per tonn CO₂-ekvivalenter (naturgass som brukes av kvotepliktig industri) til om lag 450 kroner per tonn (generell sats for mineralolje, bensin og innenlands bruk av gass). Det er anslått at dagens klimavirkemidler og tidlig innføring av CO₂-avgiften vil redusere de norske klimagassutslippene med 17–20 millioner tonn i 2020, sammenlignet med et forløp uten disse tiltakene.

En del utslipp som ilegges CO₂-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 CO₂-avgiften. Et annet eksempel er tilpasningen av CO₂-avgiften da petroleumsvirksomheten ble inkludert i kvotesystemet fra 2008. CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten ble da redusert til-

svarende den antatte kvoteprisen. I forbindelse med klimaforliket i 2012 ble CO₂-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 lavutslipps-samfunn i 2050. Regjeringen har fem innsatsområder som særlig prioriteres i klimapolitikken: Reduserte utslipp i transportsektoren, utvikling av lavutslippsteknologi i industrien og ren produksjonsteknologi, CO₂-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 gjennom 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. Arbeidet med utvikling og implementering av klimateknologi omfatter blant annet ordninger gjennom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova. Regjeringen arbeider med å følge opp grønn skattekommissjon og vil legge fram en strategi for grønn konkurransekraft.

Regional og kommunal planlegging er også et viktig virkemiddel for å begrense energibruk og klimagassutslipp. Alle beslutninger om lokalisering og utforming av næringsvirksomhet, boliger, infrastruktur og tjenester påvirker energibruk og utslipp i lang tid fremover. For å møte overgangen til lavutslipps-samfunnet må det legges stor vekt på effektiv arealbruk, og på å samordne arealbruken og transportsystemet.

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. Tidlig påvirkning overfor EU på klimamålet og aktiv deltakelse i klimainitiativer hvor Norge har interesser er en prioritet for Norge.¹

5.2 EUs klimapolitikk

Kommisjonen har publisert et veikart for hvordan EU kan bli en lavutslippøkonomi. Veikartet beskri-

ver hvordan lavutslippssamfunnet kan nås med utslippsreduksjoner for 2030 (40 prosent), 2040 (60 prosent) og 2050 (80 prosent). Det langsiktige målet om å redusere utslippene med 80–95 prosent er betinget av tilsvarende nødvendige utslippsreduksjoner fra industrilandene som gruppe.² 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 kostnads-effektiv 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 prosent 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 minst 40 prosent reduksjon fra 1990 skal gjennomføres ved en 43 prosent reduksjon i utslippene i kvotepliktig sektor og 30 prosent 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 prosent fordeles på de enkelte medlemsland der hvert land vil få et mål om å kutte utslippene med mellom 0 og 40 prosent fra 2005 til 2030.

¹ Jf. også Meld. St. 25 (2015–2016) om energipolitikken mot 2030.

² 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.»

5.3 EUs klimarammeverk for gjennomføring av felles klimamål

Kvotestystemet

EUs kvotestystem er etablert gjennom direktiv 2003/87/EF og omfatter utslipp av klimagasser fra om lag 11 000 virksomheter i EØS-området samt CO₂-utslipp fra luftfart innad i EØS-området. Energiforsyning, industri, petroleumsproduksjon og luftfart, som står for om lag 45 prosent av de samlede klimagassutslippene i EU, er underlagt kvoteplikt. Rammebetingelsene for markedet er fastlagt gjennom rettsakter. Norge deltar i EUs kvotestystem gjennom EØS-avtalen. I juli 2015 la Kommisjonen fram forslag til regelverk for fjerde fase av kvotestystemet, 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 kvotestystemet vedtar EU regelverk som fastsetter nasjonale utslippsmål for de fleste sektorene som ikke omfattes av kvotestystemet. Innsatsfordelingsforordningen fordeler innsatsen mellom medlemsstatene og gir regler for hvordan landene kan samarbeide om å oppfylle målene sine. De viktigste sektorene som inngår i innsatsfordelingen er transportsektoren (unntatt luftfart), jordbruk, avfall og oppvarming av bygg. Utslippsmålene land får tildelt under innsatsfordelingsforordningen gjelder samlet for alle sektorene som inngår i regelverket, det vil si at forslaget ikke legger føringer på i hvilke sektorer tiltak må settes inn for å nå målene. Det er opp til det enkelte land. Regelverket legger heller ikke føringer på balansen mellom tiltak hjemme og tiltak i andre land som inngår i innsatsfordelingen.

Kommisjonen publiserte 20. juli 2016 forslaget til innsatsfordelingsforordning med bindende utslippsmål i ikke-kvotepliktig sektor for landene i EU. Gjennom forslaget gjøres landenes utslippsmål om til utslippsbudsjetter for perioden 2021–2030.

I ikke-kvotepliktig sektor foreligger det forslag til utslippsmål for landene på mellom 0 og 40 prosent. 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 landene med høyest BNP.

Under innsatsfordelingsforordningen er landene 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 kvotestystem 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 benyttet av medlemsstatene. Det er stor usikkerhet om hvor stort salgstilbudet av AEA-enheter vil være i perioden 2021–2030.

Forslaget behandles av Europaparlamentet og EU-rådet før endelig vedtakelse.

Bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer

I tillegg til kvotestystemet og innsatsfordelingsforordningen har Kommisjonen 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 CO₂-opptak fra gjødsling eller tettere planting i eksisterende 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 CO₂-ekvivalenter i ett land, også ville vært beregnet som ett tonn CO₂-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 før Norge vil kunne inngå en avtale med EU.

Norge deltar allerede i det europeiske kvotesystemet gjennom EØS-avtalen. En felles oppfyl-

lelse 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 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 2005.

I likhet med kvotesystemet skal innsatsfordelingsforordningen 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 prosent 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 fram for Stortinget resultatet av forhandlingene med EU og hvordan regjeringen vil arbeide for å nå det norske klimamålet for 2030.

6 Norsk lovgivning

6.1 Innledning

Dette avsnittet gir en oversikt over relevante sektorovergripende og sektorspesifikke norske lover. Avgiften på CO₂ 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 6.7.

6.2 Sektorovergripende lovgivning for regulering av utslippskilder

Forurensningsloven

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning 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.

Særavgifter

Særavgiftene vedtas, på samme måte som merverdiavgiften og de øvrige skattene til statskassen, av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 bokstav a. Dette skjer gjennom de årlige skatte- og avgifts-

vedtakene (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 særavgifter. Særavgiftene, 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 renseskostnaden. Riktig utformede avgifter sikrer at markedsprisen på miljøskadelige aktiviteter samsvarer med reelle samfunnsøkonomiske kostnader. Dermed oppstår en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene.

Klimagassavgiftene omfatter CO₂-avgiften på mineralolje, bensin, innenlands bruk av gass og forbrenning av olje og gass på kontinentalsokkelen. I tillegg kommer avgift på utslipp fra PFK og HFK. Den generelle CO₂-avgiften på mineralolje (herunder autodiesel og bensin) er nå på om lag 350 kroner per tonn CO₂. Petroleumsvirksomheten og kvotepliktig innenriks luftfart, som også står overfor kvoteplikt, har CO₂-avgifter på henholdsvis 444 og 431 kroner. Med dagens kvotepris gir det en samlet karbonpris på i underkant av 500 kroner per tonn CO₂.

6.3 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.

6.4 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 forurensningsforskriften 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 forurensningsforskriften 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 petroleumsforekomster 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 CO₂-avgift og svarer kvoter for utslipp fra forbrenning av brenngass, fakling og utslipp knyttet til fangst og lagring av CO₂. For andre brensler, som mineralolje, vil virksomhetene betale CO₂-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 CO₂ er hjemlet i forurensningsloven med forurensningsforskriften kapittel 35, i petroleumsloven med petroleumsforskriften kapittel 4a og i CO₂-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 CO₂-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 CO₂-utslipp per kjørte kilometer. Dette gir ytterligere insentiver til å velge biler med lave CO₂-utslipp. Utslipp fra nye biler har falt betydelig siden avgifts-omleggingen i 2007. I tillegg er det en rekke avgiftsmessige fordeler og andre privilegier for eiere av el- og hydrogenbiler.

I produktforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 922) kap. 3 er det fastsatt at de som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 7,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff.

Veglova § 27 er hjemmelsgrunnlaget for bompengerekkering på offentlig vei. Innkreving av bompenger krever samtykke fra Stortinget. Bom-

penger kan brukes til infrastrukturtiltak for veg og skinnegående kollektivtransport samt til drifts-tiltak for kollektivtransport. Bompengetakstene kan til en viss grad tidsdifferensieres for å regulere trafikken, og det arbeides med en lovendring i veglova § 27 som vil åpne for ytterligere et fleksibelt takstsystem med tids- og miljødifferensiering i byområdene. I akutte situasjoner med dårlig luft kan det innenfor eksisterende bompengepakke i et byområde fastsettes midlertidige økte tidsdifferensierte takster, jf. veglova § 27 annet ledd. Bruken av takstene forutsetter vedtak fra kommunen og fylkeskommunen. Bompengene vil kunne gi effekt på utslipp av klimagasser fordi det 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 og byvekstavtaler 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 CO₂-avgift, samt en grunnavgift som ble innført for å hindre dreining mot olje da el-avgiften ble innført.

Byggteknisk forskrift (TEK 10), hjemlet i plan- og bygningsloven, stiller bl.a. krav til energieffektivitet og energiforsyning for nye bygg. Det er i nye bygg ikke tillatt å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel (jf. TEK 10 § 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. Stortinget har også vedtatt at det skal innføres et forbud mot fyring med fossil olje. Forslag til forskrift som gjennomfører slikt forbud har vært på offentlig høring, og foreslår et forbud som er hjemlet i forurensningsloven og energiloven. Forskriften er under utredning, med sikte på endelig fastsettelse.

Enova tilbyr investeringsstøtte til energieffektiviseringstiltak og etablering av varmeløs-

ninger basert på fornybar energi, spillvarme og varmepumper i bygg.

Fjernvarmeanlegg med installert effekt over 20 MW er omfattet av kvotesystemet. Kvotepiktige virksomheter er fritatt for CO₂-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 CO₂. Utslipp ved bruk av avfall som energikilde i ordinære fjernvarmeanlegg er verken ilagt kvotepikt eller CO₂-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 konsekjonsområde for fjernvarme skal tilknyttes fjernvarmeanlegget.

Jordbruk

Utslipp av metan, lystgass og CO₂ fra jordbruk er ikke underlagt kvotepikt, og det er heller ikke pålagt CO₂-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 CO₂. 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 prosent 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 CO₂-opptak.

Avfallssektoren

Behandling og disponering av avfall reguleres med hjemmel i forurensningsloven og produkt-kontrolloven 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 energiutnyttas 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 kvotereguleringen er definert som samforbrenningsanlegg. Avfallsregelverkets generelle krav til avfallshåndtering og gjenvinning har også betydning for klimagassutslipp.

6.5 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, naturskadelovgivning 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 bokstav g at «Bokstav g refererer 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 statlige 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) Klimatilpasning 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.

6.6 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 etterledden.

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.

Grunnloven § 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 tolkningstvill 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 Grunnloven § 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 Grunnloven § 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 petroleumsløven.

6.7 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 argumentert 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.

Noen høringsinstanser har uttalt seg om dette punktet, og blant de som uttaler seg støtter de fleste departementet i at det ikke er behov for en omfattende lovreform. Flere høringsinstanser, deriblant innspillene fra kommuner og fylkeskommuner, understreker behovet for at klimahensyn er integrert i offentlige beslutninger og myndighetsutøvelse på alle forvaltningsnivåer lokalt, regionalt og sentralt. *Forskningsgruppen for naturressursrett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo* mener det er et behov for styrking av annen klimarelevant lovgivning, og mener relevant lovgivning bør utredes i lys av klimaoppgavene lovgivningen har. Dette bør fortrinnsvis gjøres gjennom et eget lovutvalg. *Maria Waag (student) og Arild Vatn (professor) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet* mener også lovgivningen på klimaområdet bør evalueres i en offentlig utredning.

Spørsmålet er dels om man kan si det mangler en «klimapilar» i norsk lovgivning, og dels 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 CO₂ 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 CO₂-avgift, som til sammen nå dekker over 80 prosent 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 CO₂-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 når det gjelder 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 klimavoteloven. Hjemlene for økonomiske virkemidler i form av avgifter på klimagassutslipp, deriblant CO₂-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 gir en særlig merverdi i ikke-kvotepliktig sektor fordi den vil fremme en bedre samordning og oversikt og en mer effektiv gjennom-

føring av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig 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 lovinnndeling 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 lov-

strukturen [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 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. Målet er å redusere klimagassutslippene i Storbritannia med 80 prosent sammenlignet med 1990-nivå.
- 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.

Det første karbonbudsjettet er oppfylt, og klimadepartementet opplyser at man er «on track» til og med tredje karbonbudsjett. I henhold til status per i dag er Storbritannias klimapolitikk «off track» når det gjelder fjerde og femte karbonbudsjett.

Regjeringen har under utarbeidelse en revidert handlingsplan med forslag til forsterket virkemiddelbruk.

Karbonbudsjettene vedtas av Parlamentet minst 11,5 år i forkant. I tillegg til rådgivende innspill om nivået på karbonbudsjettene og om ulike «pathways» eller virkemiddelpakker som kan nå målene, utgir den britiske klimakomiteen årlige «progress reports». Regjeringen legger fram karbonbudsjettene for Parlamentet. I henhold til klimaloven kreves det offentlig begrunnelse dersom regjeringens forslag avviker fra ekspertkomiteens forslag. Hvert budsjett har et bindende samlet utslippstak for en femårsperiode. Det åpnes for bruk av fleksible mekanismer i forbindelse med oppgjøret av den enkelte budsjettperioden. Manglende måloppnåelse av et karbonbudsjett krever offentlig redegjørelse. Klimaloven åpner for å overføre utslippsenheter fra den etterfølgende budsjettperioden til den tidligere perioden (som innebærer utsettelse av utslippskutt) begrenset til 1 prosent av budsjettet, mens loven ikke angir noen slik begrensning på adgangen til å overføre utslippsenheter motsatt vei (såkalt «banking»).

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 gennemsigtighed og offentlighed 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 ener-

giforsyning 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 prosent 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 nasjonale klimamålsætninger». I den siste klimapolitiske redegjørelsen fra den danske regjeringen omtales ikke 2020-målet.

Det danske klimarådet skal være et uavhengig rådgivende ekspertorgan med oppgaver nedfelt i klimaloven. Klimarådet skal vurdere status for Danmarks oppfyllelse av nasjonale klimamål og internasjonale klimaforpliktelser, analysere mulige omstillingsveier fram mot et lavutslippssamfunn i 2050 og mulige virkemidler for å oppnå utslippsreduksjoner, utarbeide anbefalinger om utforming av klimapolitikken, herunder valg av virkemidler og omstillingsveier, og bidra til den offentlige debatt. I sitt arbeid skal Klimarådet i nødvendig omfang, i forbindelse med utarbeidelse av sine analyser og øvrige arbeid, trekke inn relevante parter, herunder blant annet næringsinteresser, arbeidsmarkedets parter og sivilsamfunnet. Klima- og energiministeren kan anmode Klimarådet om å komme med anbefaling på særlig høyt prioriterte områder innenfor lovens formål. Minst en gang i året skal Klimarådet oversende en offentlig anbefaling til energi- og bygningsministeren om klimainnsatsen, slik at dette kan innrettes kostnadseffektivt og under hensyntagen til vekst, konkurranseevne, sysselsetting og vitenskapelige anbefalinger om nødvendig klimainnsats.

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 klimakomiteé. 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 prosent 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-kvotepiktig 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-kvotepiktig 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-kvotepiktig 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-kvotepiktig sektor, hvor lovgivningen er «mycket spridd og branchespecifik». Ikke-kvotepiktig 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 «främjar 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 regjeringen 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

Den svenske regjeringen la 9. mars 2017 fram forslag til en svensk klimalov i tråd med hovedlinjene i utredningen fra «Miljømålsberedningen», SOU 2016:21. Lovforslaget foreslås å tre i kraft 1.1.2018. Loven inngår i et helhetlig klimapolitisk «ramverk» som består av tre integrerte deler: Klimamål, klimalov og et klimapolitisk råd. Nedenfor gis en kort oversikt over forslagene. Det vises for øvrig til Regeringens proposition 2016/17:146 Ett klimapolitiskt ramverk för Sverige.

Sveriges regjering foreslår å innføre en klimalov som lovfester deler av rammeverket og inneholder grunnleggende bestemmelser om regjeringens klimapolitiske arbeid. Regjeringens forslag er i tråd med forslaget fra Miljømålsberedningen. Loven inneholder bestemmelser om

- Hva det klimapolitiske arbeidet skal ha som formål.
- At det skal være forankret i et langsiktig, tidfestet utslippsmål fastsatt av riksdagen.
- Hvordan regjeringen skal planlegge og følge opp det klimapolitiske arbeidet.
- Hvilken informasjon regjeringen skal forelegge for riksdagen.

Formålsbestemmelsen slår fast at regjeringen skal drive en klimapolitikk som

- «1. syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet,
2. bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring,
3. är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter, och
4. vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.»

Regjeringens langsiktige klimapolitikk skal «utgå frå det langsiktiga, tidssatta utslippsmål som riksdagen har fastställt. Regjeringen ska sätta de øvrige utslippsminskningsmål som behøvs for å nå det langsiktiga målet. Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar for klimapolitiska och budgetpolitiske mål att samverka med varandra.»

Regjeringen skal hvert år legge fram for riksdagen en «klimatredovising», som skal inneholde en redegjørelse for utslippsutviklingen, de viktigste klimapolitiske beslutningene siste år og hva de kan bety for utslippsutviklingen, og en vurdering av om det er behov for ytterligere tiltak og hvilke beslutninger dette i så fall forutsetter.

Hvert fjerde år skal regjeringen utarbeide en «klimapolitisk handlingsplan» som legges fram for riksdagen og som beskriver helheten i Sveriges klimapolitikk nasjonalt og internasjonalt og i hvilken grad den bidrar til de nasjonale og internasjonale klimamålene.

Regjeringen foreslår å opprette et klimapolitisk råd som skal ha som oppgave å bistå regjeringen i uavhengige vurderinger av hvordan den samlede politikken bør innrettes og om den politikken som legges fram er forenlig med klimamålene. Rådet skal være et tverrvitenskapelig ekspertorgan. Opprettelsen av rådet vil være gjenstand for en egen prosess.

Det nye utslippsmålet for 2045 er en konkretisering og tallfesting av Sveriges politiske målsetting om å bli en nullutslipps-visjon, med følgende innhold:

- «– Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå netto-nollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.
- För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas.
- Målet förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS).
- Målet ingår som etappmål i miljömålssystemet.
- Målet innebär en tidigareläggning och precisering av den tidiga visionen om netto-nollutsläpp till 2050.

Vid beräkning av utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium omfattas inte utsläpp och opptag från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). Utsläppen beräknas i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering.»

(Prop. 2016/17:146 s. 25.)

Utgangspunktet for Miljøberedningens forslag var en forutsetning om at verden for øvrig også agerer slik at de globale utslippene minsker i tråd med Parisavtalen. Regjeringen sluttet seg til dette. Utslippsmålet for 2045 forutsetter økte ambisjoner i EU ETS, noe den svenske regjeringen arbeider

aktivt for. Regjeringens prioritet er å redusere det totale utslippsvolumet i EU ETS. Sveriges regjering besluttet i 2016 å igangsette et statlig kjøpsprogram for kjøp og annullering av utslippskvoter i EU ETS i perioden 2018–2040.

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 FNs klimakonvensjons 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 førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader celsius. Parisavtalen sikter mot at globale menneskeskapt 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 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 priser på utslipp 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 tidnok.

Norsk klimapolitikk er, og skal være, ambisiøs. I og med at de aller fleste land er små i klima-

sammenheng, og klimavirkningen er uavhengig av hvor utslippene finner sted, 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. Også norsk klimapolitikk har lagt betydelig vekt på samarbeid om utslippsreduksjoner. Om lag halvparten av norske utslipp omfattes av det europeiske kvotesystemet, og Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen oppfylles ved en kombinasjon av tiltak overfor innenlandske utslipp og betaling for 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. Når politikken for lavutslippssamfunnet utformes, må det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og industriens konkurranseevne. 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. Denne formen for lovgivning kan blant annet ses på bakgrunn av 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. Klimalovene har fått sin form på grunn av deres særskilte begrunnelse og funksjon som skiller disse lovene fra tradisjonell lovgivning. Klimalovene forplikter det øverste beslutningsnivået i samfunnet, regjering og parlament, og retter seg ikke mot forurensere 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 klimatpolitik 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».¹

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 kan gi uttrykk for grunnleggende samfunnsverdier, men grunnen 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 grunnidé 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. Siden loven ikke er utformet som en rettighetslov er det heller ikke naturlig å utforme en sanksjonsbestemmelse.

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 annet lovverk.

Som oppfølging av Stortingets vedtak om klimalov foreslås en kortfattet, overordnet og rammepreget lov som gjør klimamålet for 2030 og den langsiktige målsettingen om at Norge skal bli et lavutslippssamfund i 2050 bindende som norsk lov. Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfund 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, en paragraf om hvilke utslipp og opptak av klimagasser loven gjelder for, to lovfestede klimamål, en styringsmekanisme og en rapporteringsmekanisme.

Lovens formålsparagraf uttrykker hovedformålet med loven, nemlig å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfund i Norge i 2050. Annet ledd peker på at loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og fremdrift i dette arbeidet. Målet om å bli et lavutslippssamfund er forankret i klimaforliket i 2012 og må forstås på bakgrunn av at Norge som lavutslippssamfund 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.

Norsk klimapolitikk er tett integrert med EU. I formålsparagrafen gjøres det også klart at loven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.

¹ Fra Committee on Climate Change sin hjemmeside.

Paragraf 2 beskriver hva som i loven skal forstås med utslipp og opptak av klimagasser og inneholder en fullmakt til Kongen i statsråd som gir mulighet til å justere dette dersom det skulle anses hensiktsmessig, for eksempel som følge av ny kunnskap eller endringer i det internasjonale klimaregelverket under FN.

To politisk vedtatte klimamål for 2030 og 2050 blir forpliktende som norsk lov. Norge er folkerettslig forpliktet av FNs klimakonvensjon, Kyotoprotokollen² og Parisavtalen. Fram til og med 2020 er Norge forpliktet etter Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode, deretter overtar Parisavtalen. Norges utslippsforpliktelse under Parisavtalen lovfestes som mål for 2030. I tillegg lovfestes det at målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Loven kombinerer på denne måten en forpliktende retning for norsk klimapolitikk med fleksibilitet i gjennomføringen. Målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050 skriver seg fra tidligere klimaforlik og fra Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Det nye er at loven tallfester målet for 2050 om lavutslippssamfunnet i form av et intervall for utslippsnivået i 2050. Intervallet er det samme som EUs mål for de samlede klimagassutslippene i unionen i 2050. Realiseringen av Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning. Dette forutsatte også EU under forberedelsene av sine posisjoner til forhandlingene om en ny klimavtale i 2015, i forbindelse med vedtakelsen av EUs klimamål om 80–95 prosent reduksjon innen 2050. Det ble lagt til grunn at EUs mål forutsatte at andre industrialiserte land som gruppe også foretar nødvendige utslippsreduksjoner i tråd med togradersmålet, jf. rådskonklusjonen fra rådmøte 29/30 oktober 2009 som gjengitt i fotnote 2 til avsnitt 5.2.

Norsk klimapolitikk og klimaforliket i 2012 og avsnitt 4.1 foran legger til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i global sammenheng, der det overordnede målet er å redusere globale utslipp, og når politikken for lavutslippssamfunnet utformes, må det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og industriens konkurransevne. Lovteksten i § 4 viser også til at det ved måloppnåelse skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter. 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.

Klimamålet for 2030 på minst 40 prosent legges til grunn slik regjeringen har omtalt det i Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Regjeringen arbeider for å inngå en avtale om felles oppfyllelse med EU for 2030. Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 være Norges forpliktelse. Uten felles oppfyllelse vil målet være betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen og en godskrivning av vår deltagelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Regjeringen vil da senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepiktig sektor. Klimaloven 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.

Lovforslaget inneholder en «styringsmekanisme», etter samme prinsipp som Parisavtalen, som forplikter regjering og Storting til en periodisk gjennomgang av norske klimamål for å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn, se avsnitt 8.4 og merknadene til § 5.

Loven forplikter regjeringen til å redegjøre årlig for utviklingen i utslipp og for utøvelsen av klimapolitikken for Stortinget, herunder status for Norges karbonbudsjett (også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål). Den årlige redegjørelsen skal også omfatte status for arbeidet med tilpasning til klimaendringer i Norge.

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

Avsnitt 9 inneholder noen vurderinger av kostnader knyttet til gjennomføringen av målene for 2030 og 2050 som foreslås lovfestet.

De enkelte elementene i lovforslaget gjennomgås nærmere i det følgende.

8.2 Formål

8.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Forslaget til klimalov som ble sendt på høring fram til 9. desember 2016 inneholdt en formåls-

² Andre forpliktelsesperiode av Kyotoprotokollen er ikke trådt i kraft.

paragraf som klargjør at lovens formål er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050, og at en ambisiøs politikk nasjonalt også må være fornuftig i en global sammenheng. Loven skal også ha til formål å fremme åpenhet og debatt om norsk klimapolitikk. I forslaget ble lovens saklige virkeområde avgrenset til det som regnes som menneskeskapt klimagassutslipp under FNs klimakonvensjon.

8.2.2 Synspunkter i høringen

Mange høringsinstanser etterlyser formuleringer som gjør det klarere at lovens formål er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling i Norge og utslippsreduksjoner i Norge, og gjør loven mindre forbeholden.

Enkelte tar også til orde for å bruke begrepet *nullutslippssamfunn* i stedet for lavutslippssamfunn.

Det er svært mange uttalelser i høringsrunden som gjelder bestemmelsen i første ledd annet punktum, om at det «legges til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng» og at den bidrar til klarhet om hva formålet med og innholdet i loven er. Det oppfattes som uklart hva som ligger i at politikken må være «fornuftig». Alle som uttaler seg om dette foreslår å stryke annet punktum. *Justis- og beredskapsdepartementet* påpeker at ordlyden i første ledd annet punktum, jf. «fornuftig i en global sammenheng», ikke egner seg som lovt tekst og gir begrenset veiledning om hvordan kryssende hensyn konkret skal veies mot hverandre. *YS* mener setningen bør endres til (...) *kan være* fornuftig, ettersom de mener det kan være uheldig å kreve at den nasjonale politikken *må* være fornuftig i en global sammenheng, fordi dette kan være vanskelig å vurdere. *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* er enig i at en politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser.

Flere høringsinstanser, deriblant *WWF Norge* i sitt lovforslag, mener temperaturmålet i Parisavtalen bør tas inn i klimalovens formålsbestemmelse.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)*, *Norsk klimaservicesenter* og *Cicero* mener klimatilpasning også bør være en del av formålsbestemmelsen til loven.

Norges forskningsråd foreslår at formålsbestemmelsen bør presisere at loven også skal fremme forskningsbasert kunnskap.

8.2.3 Departementets vurdering

Målet om en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050 er forankret i klimaforliket fra 2012 (jf. Innst. 390 S (2011–2012)). I klimaforliket pekte stortingsflertallet samtidig på at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en 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 industriens konkurransevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp. Slike hensyn er basert på en erkjennelse av at Norge er en liten og åpen økonomi og at utviklingen av Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning. Det vises til nærmere omtale av lavutslippssamfunnet og hensynene under omtale av klimamålet for 2050 i avsnitt 8.3.3.2.

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 vis skal rapportere til Stortinget om utviklingen av klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og gjennomføring av lovfestede klimamål. Sektorvise utslippsbaner for ikke-kvotepiktig sektor skal også synliggjøres.

Arbeidet med å forberede og tilpasse samfunnet til endringer i klimaet er ikke nevnt eksplisitt i formålsbestemmelsen. Men loven stiller krav til rapportering om hvordan Norge forberedes på og tilpasses til klimaendringene.

Norges klimapolitikk er tett integrert med klimapolitikken i EU. EU har vedtatt et ambisiøst veikart mot en lavkarbonøkonomi i 2050. Et samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål kan gi viktig bidrag til utslippsreduksjoner nasjonalt og til den langsiktige omstillingen av det norske samfunnet som klimaloven skal fremme. Tredje ledd uttrykker at loven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU. Slikt samarbeid er aktuelt for oppfyllelse av målet for 2030, jf. regjeringens politikk for 2030 slik den fremgår av Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 - en felles løsning med EU. Loven er således fullt forenlig med at Norge oppfyller klimamålet for 2030 i samarbeid med EU i tråd med allerede vedtatt politikk for 2030. Videre skal loven ikke være til hinder for at et samarbeid om felles oppfyllelse av klimamål med EU kan videreføres også etter 2030.

I etterkant av høringen har departementet også utformet en egen bestemmelse om hva loven gjelder for. Det vises til nærmere omtale av § 2 i kapittel 10.

8.3 Lovfesting av mål

8.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at to klimamål lovfestet:

- Målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 (Norges bidrag til Parisavtalen).
- Målet om at Norge skal bli et lavutslipps-samfunn i 2050.

8.3.2 Synspunkter i høringen

Generelt

Norsk Industri er skeptiske til hensiktsmessigheten av en klimalov i Norge og er tvilende til om en slik lov vil gi noen merverdi, og mener på denne bakgrunn at departementets lovforslag er hensiktsmessig formulert. *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* støtter at lavutslippsamfunnet ikke kvantifiseres og at definisjonen holdes åpen etter som det er usikkerhet om den fremtidige utviklingen og de konsekvenser den kan ha for norsk økonomi og næringsliv. *Norsk Olje & Gass* uttrykker også skepsis til en klimalov, og påpeker at lovfesting av utslippsmål kan bidra til en uheldig rettsliggjøring av klimapolitikken.

Flere høringsinstanser uttrykker at det bør klargjøres hvor utslippsreduksjonene skal tas, og hvor stor andel som skal reduseres nasjonalt og ved bruk av fleksible mekanismer.

Flere høringsinstanser deler også det syn at det bør settes konkrete mål for hver sektor. Det brukes ulike begreper som sektormål eller handlingsplaner for hver sektor. Flere av de uttalelsene som trekker fram behov for sektormål fremhever at disse bør vise virkemidler og tiltak i de forskjellige sektorene og være en del av karbonbudsjetter.

Andre høringsinstanser framhever at det er viktig at målet sikrer nødvendig fleksibilitet i oppfyllelsen. *NHO* trekker fram at dette er særlig viktig for kvotepliktig sektor. Videre trekkes det fram i noen høringsuttalelser at skillet mellom kvotepliktig sektor og ikke-kvotepliktig sektor bør komme bedre fram i lovteksten.

Særlig om høringsinstansenes synspunkter på klimamålet for 2030

Majoriteten av høringsinstansene er positive til at det settes et mål for 2030 om å redusere minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med norske utslipp i 1990.

Det foreslås blant annet av *WWF Norge* et mål for 2030 som innebærer 40 prosent reduksjon på norsk territorium. *Miljøstiftelsen Zero og Integrated Carbon Observation System Norway* mener ambisjonsnivået bør heves til 50 prosent reduksjon innen 2030.

Flere mener det er viktig at det konkretiseres at målet for 2030 kan gjennomføres felles med EU. *Agder Energi* skriver blant annet at felles klimamål med EU er viktig for å sikre like konkurransevilkår for næringslivet. *Norsk Energi* understreker viktigheten av at kvotepliktige bedrifter ikke gis strengere reguleringer av klimagassutslipp og mål enn i EU av hensyn til konsekvensene ved tapt konkurransevne og faren for karbonlekkasje.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at lovteksten tydeligere må gi uttrykk for hva som menes med at målet kan gjennomføres med EU.

Bjerknessenteret mener ordlyden i 2030 bør endres til «innen» 2030. De mener ordlyden i forslaget kan leses som om reduksjonen ikke skal skje før i 2030.

WWF Norge og Forskningsgruppen for naturressursrett ved det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo mener, blant andre, at det bør legges til et mål om at Norge skal være klimanøytralt (også omtalt som karbonnøytralt) innen 2030. Det trekkes fram at klimanøytralitet er et mål i Parisavtalen, og at det derfor bør implementeres i klimaloven. Parisavtalen oppstiller et kollektivt utslippsmål som tar sikte på at de globale klimagassutslippene når toppunktene så hurtig som mulig, og deretter at utslippene reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet kan beskrives som klimanøytralitet. *Kirkens Nødhjelp* tar til orde for at Norge bør være karbonnegativt i 2030.

Særlig om høringsinstansenes synspunkter på klimamålet for 2050

Det fremheves av *WWF Norge og Statens Vegvesen* at ordlyden «i 2050» bør endres til at Norge skal bli et lavutslippsamfunn «innen 2050». Dette for å tydeliggjøre at overgangen til et lavutslipps-

samfunn skal skje fram mot 2050, og at det dreier seg om et langsiktig arbeid.

WWF Norge foreslår å definere lavutslippssamfunnet ut fra en global rettferdighetsbetraktning, og ut fra hva størrelsen på de globale utslippene må være for å holde den globale gjennomsnittstemperaturen klart innenfor temperaturmålet i Parisavtalen. *WWF Norge* anfører at en slik definisjon er dynamisk og gir forsterkede insentiver til økt internasjonalt samarbeid. Flere andre høringsinstanser støtter seg til en slik definisjon.

Det trekkes fram av *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* at det er nødvendig å sikre nødvendig fleksibilitet i oppnåelsen av et mål for 2050. Det må tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbon- og investeringslekkasje og industriens konkurranseevne når et lavutslippssamfunn skal utformes. For øvrig mener *NHO* at tiltak for å redusere klimagasser i industri og på kontinentalsokkelen må vurderes ut fra globale virkninger, og ikke kun ut fra et nasjonalt perspektiv. Videre fremheves det av blant andre *Energi Norge* at det bør fremgå av lovteksten at målet kan nås sammen med EU eller subsidiært gjennom bruk av internasjonal fleksibilitet.

Det etterlyses i flere høringsuttalelser hva målet for 2050 vil bety for nasjonale utslipp. Blant annet mener *Miljøstiftelsen Zero* at Norge bør ha et separat norsk klimamål, og heller supplere med internasjonale bidrag. *Concerned Scientists Norway* fremhever at Norge må være et nullutslippssamfunn samtidig som vi bidrar til ytterligere kutt internasjonalt slik at Norge kan være et foregangsland.

8.3.3 Departementets vurdering

Målet for 2030 er det samme som Norges bidrag til Parisavtalen, som Stortinget enstemmig har sluttet seg til gjennom behandling av Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Dette målet ligger fast. Det vises til avsnitt 8.3.3.1 nedenfor.

Departementet foreslår nye tillegg til lovteksten i § 4, som blant annet tallfester et ambisjonsnivå for klimagassutslipp i 2050. Dette utdypes i avsnitt 8.3.3.2 nedenfor.

Til høringsinstansenes etterlysning av sektorvise mål og karbonbudsjetter vil departementet anføre:

For kvotepliktig sektor, som omfatter om lag halvparten av Norges klimagassutslipp, legges til grunn at det europeiske kvotesystemet for virksomheter sikrer en kostnadseffektiv gjennomføring av de samlede reduksjonene innenfor kvote-

systemet som begrenser faren for karbonlekkasje. Et eget mål for kvotepliktig sektor i Norge vil ikke redusere globale utslipp, men vil kunne legge begrensninger for norske utslipp som kan være til hinder for næringsutvikling i Norge.

For ikke-kvotepliktig sektor vil Norge, med en eventuell tilslutning til EUs innsatsfordelingsforordning med tilhørende kontrollregimer, få et utslippsbudsjett med årlig samlet utslippsnivå for de ikke-kvotepliktige sektorene som omfattes av dette regelverket (transport, jordbruk, bygg, avfall m.m.). Budsjettet vil bli fulgt opp med krav om regelmessig oppgjør og rapportering. I henhold til innsatsfordelingen vil Norge være forpliktet til å levere til oppgjør riktig antall utslippsenheter for hvert år i perioden; én utslippsenhet per tonn CO₂-ekvivalenter som slippes ut fra sektorene som omfattes. Det tekniske oppgjøret skal gjennomføres i to omganger. Første oppgjør skjer i 2027, og omfatter utslippene for hvert av årene i perioden 2021–2025. Det andre oppgjøret skjer i 2032, og gjelder hvert av årene i perioden 2026–2030. I henhold til regelverket som EU-kommisjonen har foreslått, vil landene årlig måtte rapportere til Kommisjonen om status for etterlevelse av utslippsbudsjettet. Om et land ikke ligger an til å etterleve budsjettet, vil det måtte utarbeides en tiltaksplan som redegjør for hvordan oppfølging av målene skal komme tilbake på riktig spor.

I henhold til § 6 om rapportering årlig fra regjeringen til Stortinget, skal rapporteringen «synliggjøre sektorvise utslippsbaner». Norge vil etter EU-reglene måtte gjøre opp status i ikke-kvotepliktig sektor årlig og dette må redegjøres for både til EU og etter klimaloven § 6 til Stortinget. Regjeringen ser det ikke som hensiktsmessig å innføre bindende sektorvise mål for hvor store utslippsreduksjoner som skal utløses i de enkelte sektorene som omfattes av innsatsfordelingen. Sektormål vil ikke nødvendigvis føre til en kostnadseffektiv fordeling av innsatsen i ikke-kvotepliktig sektor som er nødvendig for å redusere utslippene i tråd med det overordnede målet. Et samlet mål for ikke-kvotepliktig sektor gir større fleksibilitet for eksempel dersom det innenfor enkelte sektorer blir mer eller mindre krevende enn ventet å redusere utslippene.

Når det gjelder gjennomgang av klimamål hvert femte år vises for øvrig til forslaget omtalt i avsnitt 8.4.3.1.

8.3.3.1 Særlig om 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 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. Norge er i dialog med EU om felles oppfyllelse av dette klimamålet. Gjennom vår deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet vil Norge bidra til at de samlede utslippene i kvotepliktig sektor reduseres med 43 prosent sammenlignet med 2005. For ikke-kvotepliktig sektor skal det fastsettes et nasjonalt utslippsmål 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 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 være Norges forpliktelse, betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen 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 mål for ikke-kvotepliktig sektor. Meldingen ble behandlet i Stortinget i mars 2015, 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 (Nationally Determined Contribution, NDC).

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.

8.3.3.2 Særlig om målet for 2050

Bakgrunn

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 lave-missionssamfund 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 prosent reduksjon i 2050 sammenlignet med 1990. Finland har også lovfestet et tallfestet mål på 80 prosent 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 i EU om å redusere utslippene med 80–95 prosent er betinget av tilsvarende nødvendige utslippsreduksjoner fra industrilandene som gruppe.

Den svenske regjeringen la 9. mars 2017 fram et forslag til klimalov (Regjeringens proposisjon 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige) som ikke lovfester måltall for utslippsreduksjoner. Sammen med klimaloven legger regjeringen imidlertid fram et konkret forslag til utslippsmål for Sverige i 2045 som innebærer at Sverige senest i 2045 ikke skal ha noen nettoutslipp av kli-

magasser til atmosfæren, for deretter å oppnå negative utslipp. Utslipp fra virksomheter innen svensk territorium skal være minst 85 prosent lavere i 2045 enn i 1990. Målet skal legges fram for den svenske riksdagen som bes vedta dette som del av et nytt klimapolitisk rammeverk for Sverige. Det vises for øvrig til omtalen i avsnitt 7.5.

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. Det sistnevnte innebærer blant annet å ta hensyn til at om lag halvparten av norske klimagassutslipp er omfattet av det europeiske kvotesystemet for virksomheter. For 2030-forpliktelsen er det i Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU tatt forbehold om at Norge har mulighet til å benytte seg av fleksibilitet i gjennomføringen av målet på lik linje med EU-land. Dersom en felles løsning med EU ikke fører fram, er 2030-forpliktelsen betinget av tilgang på bruk av fleksible mekanismer i Parisavtalen.

Loven må heller ikke være til hinder for at klimamål for perioden etter 2030 kan gjennomføres felles med EU. Norges klimapolitikk er tett integrert med klimapolitikken i EU. EU har vedtatt et ambisiøst veikart mot en lavkarbonøkonomi i 2050. Et samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål kan gi viktig bidrag til utslippsreduksjoner nasjonalt og til den langsiktige omstillingen av det norske samfunnet som klimaloven skal fremme.

Norge har sluttet seg til Klimakonvensjonens mål om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som ikke fører til skadelige menneskeskapte 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 grader 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 utslippbaner i tråd med målet i Parisavtalen.

FNs klimapanel har i sine fjerde og femte hovedrapporter gjengitt vurderinger av hvor mye som skal til blant verdens land for å sikre at global oppvarming holdes under to grader. FNs klimapanels fjerde hovedrapport (AR4) viste til at et intervall på 80–95 prosent reduksjon fra 1990-nivå for industrilandene kunne bidra til dette. Denne informasjonen lå til grunn for rådskonklusjonene i 2009 om reduksjon i klimagassutslippene på 80–95 prosent fra 1990-nivå for EU som sådan forutsatt at industrilandene som gruppe reduserer utslippene tilsvarende: «in the context of necessary reductions according to the IPCC by developed countries as a group».

FNs klimapanels seneste hovedrapporter (som ble lagt fram før Parisavtalen) viser at den globale utslippsveksten må snus raskt og utslippene reduseres med 40–70 prosent i perioden 2010–2050 for å nå det globale 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 nødvendig i stor skala, dvs. at det globale opptaket av klimagasser som følge av nye tiltak må bli større enn de menneskeskapte utslippene. For OECD-regionen vil et idealisert scenario tilsi utslippskutt på 23–40 prosent i perioden 2010–2030. Jo lenger tid det går før den globale utslippsutviklingen snus, jo raskere og dypere må det kuttes i etterfølgende perioder. FNs klimapanels sammenstillinger av rådende kunnskap viser at om verden ikke lykkes med en tilstrekkelig rask omstilling mot 2030 øker behovet for å ta i bruk karbonnegative løsninger som bioenergi med CO₂-håndtering og påskoging i global skala. Slike løsninger krever store arealer og kan få betydelige negative konsekvenser blant annet for naturmangfold og matproduksjon. FNs klimapanel peker på at potensialet for karbonnegative løsninger er uavklart, og at det er store kunnskapsbehov før potensialet kan tallfestes.

Klimapolitikken legger til grunn beste vitenskapelige kunnskap om klimaproblemet. Når politikken skal utformes må også en rekke samfunns-hensyn veies inn. Klimaforliket 2012 (Innst. 390 S til Meld. St. 21 (2011–2012)) nevner sentrale hensyn ved politikkkutforming for lavutslippssamfunnet: «Komiteens f l e r t a l l, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at Norge må føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk. F l e r t a l l e t s mål er en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. F l e r t a l l e t 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 konkurranseevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp frem mot både 2020 og 2050.»

Gjennom regjeringens tilnærming til oppfyllelse av klimamålet for 2030 felles med EU, har norsk klimapolitikk tatt et ytterligere skritt nærmere EUs klimapolitikk. Gjennom EØS-avtalen er norsk klimapolitikk allerede på mange områder integrert med EUs politikk og regelverk på klimaområdet. Om lag halvparten av Norges klimagassutslipp er omfattet av det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter. Norske utslipp i kvotepliktig sektor er derved omfattet av et felleseuropeisk tak på utslipp, hvor økte utslipp i en del av kvotesystemet over tid motsvarer 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.

Samarbeidet med EU om klimapolitikken vil bidra til å sikre at omstillingen skjer på en kostnadseffektiv måte med like konkurransevilkår for næringsvirksomhet i Norge og EU. Slik drahjelp er viktig, blant annet fordi kostnadene ved å redusere utslipp i Norge i stor grad bestemmes av forhold vi bare delvis kan kontrollere, slik som utviklingen av ny teknologi, den økonomiske utviklingen ute og framtidig inn- og utvandring. Erfaringene viser at den store usikkerheten gjør det vanskelig å angi hvordan norske utslipp vil utvikle seg ved en gitt innretning av klimapolitikken. I kvotepliktig sektor er det kostnadene ved utslippsreduksjoner som bestemmer hvor utslippene reduseres. Slik kostnadseffektiv gjennomføring er hensikten med det europeiske kvotesystemet. Kvotesystemet er sentralt i EUs klimapolitikk. Utslippene defineres av antall tilgjengelige kvoter. Antall kvoter som utstedes reduseres hvert år. Med den årlige nedskaleringsfaktoren som ligger inne i Kommisjonens forslag til regelverk for perioden 2021–2030, vil antall kvoter som utstedes i 2050, være om lag 86 prosent lavere enn utslippene fra de kvotepliktige sektorene i 1990. Norge skiller seg ut ved at vi har en fossilfri kraftproduksjon, en omfattende prosessindustri med tilhø-

rende klimautslipp som eksporterer sine produkter og en petroleumssektor hvor kostnadene ved utslippsreduksjoner er høye. Norge er i betydelig grad avhengig av at tempoet i utviklingen av lavutslippsløsninger drives gjennom av en ambisiøs klimapolitikk 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 talfestet 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 fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til lavutslippssamfunnet. Samtidig er vår særegne næringsstruktur og ønske om fortsatt samarbeid med EU om klimapolitikken, for eksempel gjennom deltagelse i det europeiske kvotesystemet, 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 en talfesting av målet for 2050 i loven tar hensyn til vår deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter. Loven bør også holde åpen muligheten for at felles oppfyllelse med EU kan være løsningen også etter 2030.

Forslag til mål for 2050

På bakgrunn av Stortingets verbalvedtak, høringsinnspillene og de føringer som er beskrevet ovenfor, har departementet revidert lovutkastet.

Departementet foreslår en utbygging av lovteksten i § 4 med flere elementer. Det foreslås et nytt første ledd andre punktum. I andre punktum utdypes hensyn som skal ivaretas ved Norge som lavutslippssamfunn. Det vises til at klimagassutslippene ut fra beste vitenskapelige grunnlag, den globale utslippsutviklingen og nasjonale omstendigheter er redusert til et nivå som svarer til utfordringen med å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen under 2 grader celsius og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader celsius sammenholdt med førindustrielt nivå som beskrevet i Parisavtalen av 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a. Begrepet nasjonale omstendigheter refererer til rele-

vante særtrekk ved Norges næringsstruktur og utslippsmønster for klimagasser, og til at det skal tas hensyn til norsk økonomi, herunder rammebetingelsene for norsk industri, faren for karbonlekkasje og deltakelse i det europeiske kvotehandelssystemet for klimagasser, når politikken for lavutslippssamfunnet utformes, slik som fremhevet i klimaforliket i 2012 jf. Innst. 390 S (2011–2012). Skal disse målene nås må den globale økonomien endres i retning av en lavutslippssamfunn, og målet om å bli et lavutslippssamfunn er en adekvat respons på hva klimavitenskapen dokumenterer er nødvendig. Stor usikkerhet om fremtidige forhold og Norges avhengighet av den internasjonale utviklingen tilsier behov for fleksibilitet i gjennomføringen av politikken.

Det foreslås et nytt andre ledd som omhandler Norge og som sier at målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80–95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Dette er samme ambisjonsnivå som EU legger til grunn for 2050 i sin lavutslippsstrategi. Tallfesting har på den ene siden fordeler fordi det gir målet et mer definert innhold, i dette tilfellet i form av et utslippsnivå. Et kvantitativt beskrevet mål vil gi mulighet til tydelig rapportering på avstand til klimamålene, slik Stortinget har bedt om. På den annen side er måloppnåelse avhengig av mange faktorer som tilsier at formuleringen av et tallfestet mål bør ta høyde for framtidig usikkerhet.

Målet er svært ambisiøst å skulle innfri for Norge alene. Norge vil imidlertid få drahjelp fra utviklingen globalt med Parisavtalen som en drivende faktor, og utviklingen i EUs klimapolitikk som Norge allerede gjennom EØS-avtalen er tett integrert med. Slik sett er utfordringen den samme i de landene med klimalover som er medlemsstater i EU, og for Norge. Bestemmelsen innebærer ikke at Norge skal kompensere med ytterligere utslippsreduksjoner dersom andre land ikke bidrar tilstrekkelig. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning slik at vår evne til full og effektiv bruk av arbeidskraft og andre ressurser opprettholdes og vi når våre klima- og miljøpolitiske mål.

Målet om lavutslippssamfunnet gjelder hele økonomien. I lovens § 4 annet ledd siste punktum foreslås derfor å presisere at det ved vurdering av måloppnåelse skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotestystemet for virksomheter, i praksis hoveddelen av klimagassutslippene fra norsk landbasert industri og petroleumsvirksomhet, slik kvotesystemet er

utformet i dag. Kvotesystemet setter et felleseuropeisk tak på utslipp for virksomhetene som regelverket pålegger kvoteplikt, der kostnadene ved å redusere utslipp bestemmer hvor reduksjonene gjennomføres. Endrede utslipp fra norske bedrifter som omfattes av systemet vil på sikt motsvares av en like stor motgående endring i utslipp andre steder. Lovens § 4 annet ledd siste punktum innebærer at industriens bidrag til reduksjoner i Europa gjennom deltakelse i det europeiske kvotesystemet skal regnes med som bidrag til måloppnåelse under 2050-målet. Det europeiske kvotesystemet skal bidra til at EUs klimamål om 80–95 prosent reduksjon i 2050 nås. Gjennom deltakelse i dette systemet bidrar norske kvotepliktige virksomheter til en utslippsbane i tråd med hva det vitenskapelige grunnlaget tilsier. En vesentlig del av Norges bidrag til klimaomstilling i Europa skjer derfor ved at norske virksomheter deltar i kvotesystemet, og dette bør hensyntas når måloppnåelse vurderes. Det må forventes at utviklingen vil tvinge fram omstillinger i kvotepliktig virksomhet også i Norge. Kvotesystemet vil bli gradvis strammere fram mot 2050, med færre tilgjengelige kvoter. Dette vil tvinge fram betydelige utslippsreduksjoner på felleseuropeisk nivå, samtidig som utslippskostnaden må forventes å øke betydelig. En omstilling av kvotepliktig virksomhet til produksjon med betydelig lavere utslipp enn i dag forutsetter langsiktige teknologiutviklingsløp som må starte i god tid før teknologien kan tas i bruk i stor skala. Lovfesting og tallfesting av målet om lavutslippssamfunn gir et tidlig signal til industrien og andre beslutningstakere om at dette teknologiløpet må startes. FNs klimapanelers vurderinger sammen med nedtrappingsfaktoren som EU har besluttet for kvotesystemet fram mot 2050, innebærer at utslippene også innenfor de kvotepliktige sektorene må reduseres vesentlig fram mot 2050.

Norges klimapolitikk er tett integrert med EUs. Målet for 2050 må ses i sammenheng med § 1 siste ledd som uttrykker at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU. Det innebærer at loven åpner for at også målet for 2050 kan gjennomføres i fellesskap med EU. Det er hensiktsmessig at loven åpner for en slik mulighet. EU har vedtatt et ambisiøst veikart mot en lavkarbonøkonomi i 2050, og et eventuelt samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål antas å gi et viktig bidrag til utslippsreduksjoner nasjonalt og til den langsiktige omstillingen av det norske samfunnet som klimaloven skal fremme.

8.4 Styrings- og rapporteringsmekanismer

8.4.1 Forslaget i høringsnotatet

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-kvotepiktig 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)).

I høringsnotatet ble det foreslått at rapporteringsmekanismen skulle fylle en dobbel funksjon som både rapporterings- og styringsmekanisme, og at det ikke ble etablert noen separat styringsmekanisme ved siden av rapporteringskravene.

8.4.2 Synspunkter i høringen

Et flertall av høringsuttalelsene mener denne bestemmelsen dekker flere sentrale elementer som et styrings- og rapporteringsverktøy. Et gjennomgående punkt som repeteres av mange høringsinstanser er å innføre karbonbudsjett som styringsmekanisme. Flere fremhever at en norsk karbonbudsjettmodell bør ha samme hovedtrekk som i den britiske klimaloven.

Hovedtendensen hos høringsinstansene som ønsker karbonbudsjett er at det skal være en plan med tallfestede utslippstak. Det er i hovedsak foreslått karbonbudsjetter med intervaller på både fire og fem år. Videre er det også fra flere høringsinstanser foreslått at det legges fram karbonbudsjetter både ti og tolv år fram i tid.

En stor andel uttrykker også at det er behov for at karbonbudsjettene viser detaljerte handlingsplaner for hver sektor (også omtalt som sektormål). Flere mener disse bør redegjøre for konkrete virkemidler og tiltak i hver sektor. Andre høringsinstanser trekker fram at et karbonbudsjett kan være en overordnet handlingsplan som beskriver hva som skal gjøres for å nå klimamålene.

Flere høringsinstanser er positive til at det også skal rapporteres på klimatilpasning. *Miljøstiftelsen Zero* og *Jernbaneverket* mener imidlertid

at klimatilpasning bør tas ut av loven ettersom det omhandler svært ulike virkemidler enn dem som benyttes for å oppnå utslippsreduksjoner.

Flere av høringsinstansene, bl.a. *Den Norske Kirke*, *Kommunenes Sentralforbund* og *Fridtjof Nansens institutt*, kommenterer at også synliggjøring av sektorvise utslippsbaner i kvotepiktig sektor bør inkluderes.

Cicero påpeker at det er viktig at det legges opp til årlig rapportering på klimaeffekten av fremlagt budsjett, og viser til at dette kan gjøres ved å gi et eksternt miljø som nasjonal oppgave å utføre slike beregninger. *WWF Norge* fremhever også at det er behov for en mer detaljert rapportering når det gjelder klimavirkningen av budsjettet.

LO og *YS* foreslår å legge til rapportering om hvordan regjeringen har ivare tatt trepartssamarbeid, sosial dialog og deltakelse fra sivilsamfunnet i arbeid med gjennomføringen av klimamålene.

Norsk Presseforbund foreslår at det også skal rapporteres på oppfølging av miljøinformasjonsloven.

8.4.3 Departementets vurdering

Klimalovene i Storbritannia, Finland, Danmark og forslaget i Sverige har valgt ulik tilnærming til styringsmekanismer. Storbritannias klimalov fra 2008 baserer seg på rullerende femårige karbonbudsjetter i tråd med en skrittvis nedadgående utslippstrend fram mot det lovfestede målet om 80 prosent 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. I Sverige foreslås at det skal fastsettes (utenfor loven) tallfestede «etappemål» for 2030 og 2040 fram til målet om klimanøytralitet i 2045.

Både utformingen av lovbestemmelsen og den spesifikke utformingen av regjeringens redegjørelser for Stortinget bør bygge på og være konsistente med det Norge forplikter seg til å følge gjennom internasjonale klimaavtaler. 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 oppfølgingssystem.

Departementet har vurdert karbonbudsjettmodellen som en styringsmekanisme. Det har vært viktig i denne vurderingen å se hen til at om lag halvparten av Norges klimagassutslipp omfattes av EUs kvotesystem for virksomheter, og at

regjeringen arbeider for en avtale om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU som blant annet vil innebære at det fastsettes et norsk mål for utslippsreduksjoner i 2030 i sektorene som omfattes av EUs innsatsfordelingsforordning (transport, jordbruk, bygg, avfall m.m.).

Gjennom kvotesystemet bidrar norske bedrifter på lik linje med andre europeiske bedrifter til at EU når sine klimamål. Utslippsreduksjonene skjer der kostnadene er lavest og det er ikke av betydning hvor mye hvert land reduserer sine utslipp innenfor taket. Tvert imot kan en nasjonal begrensning på utslippene i kvotepliktig sektor ha negative konsekvenser for næringsvirksomhet og næringsutvikling i Norge. EUs innsatsfordelingsforordning gir i tillegg landene egne reduksjonsmål for ikke-kvotepliktig sektor. Det er ikke tilstrekkelig for måloppnåelse i ikke-kvotepliktig sektor at landene oppfyller utslippsmålet for målåret 2030; det er utslippene i hele perioden 2021–2030 som er relevante. Landenes utslippsmål skal derfor gjøres om til utslippsbudsjetter for perioden 2021–2030. Under innsatsfordelingsforordningen vil hvert land vederlagsfritt få utstedt utslippsenheter (kalt AEA eller Annual Emissions Allocations) for hvert år i perioden 2021–2030. For hvert tonn utslipp et land har hatt innenfor ikke-kvotepliktig sektor, må landet innlevere én AEA-enhet til oppgjør i kvoteregisteret. Antall AEA-enheter landene får utstedt avhenger av utslippsmålet.

I henhold til Kommissjonens forslag vil Norge for målåret 2030 få utstedt et antall AEA-enheter tilsvarende 60 prosent av 2005-utslippene fra de ikke-kvotepliktige virksomhetene. Tildelingen av AEA-enheter blir da 40 prosent lavere enn utslippene var i 2005. Startpunktet for beregning av utslippsbudsjettet skal være 2020, og skal tilsvare landenes gjennomsnittlige årlige utslippsnivå i perioden 2016–2018. Mellom startpunktet i 2020 og sluttpunktet i 2030 skal det være en lineær utvikling. Tildelingen for perioden 2021–2030 nedskaleres dermed jevnt fra 2021 til 2030, slik at det blir gradvis færre AEA-enheter for hvert år gjennom perioden. Siden beregningen av nedskaleringen begynner i 2020 ville Norge for år 2021 få utstedt et antall AEA-enheter som er litt under gjennomsnittlig årlig utslippsnivå i perioden 2016–2018.

Kravet for å oppfylle forpliktelsen er at det er samsvar mellom utslipp og antall AEA-enheter som innleveres. Landene kan i utgangspunktet selv velge hvilken kombinasjon av reduserte innenlandske utslipp og anskaffelse av AEA-enheter fra andre land de vil velge. EU-regelverket stiller ikke krav til hvor store reduksjoner som skal

gjennomføres i hver enkelt sektor under innsatsfordelingen.

Det er ubegrenset adgang for landene til å spare overskuddet av AEA-enheter innad i perioden 2021–2030, såkalt «banking» av AEA-enheter. Det er ikke lagt inn mulighet for å spare ubrukte AEA-enheter inn i en eventuell senere periode, etter 2030.

Adgang til låning av AEA-enheter som er utstedt for påfølgende år i perioden er begrenset til 5 prosent av tildelingen for det påfølgende året. Hvis et land for eksempel ikke har nok AEA-enheter til å gjøre opp for utslippene i 2025, så kan det bruke inntil 5 prosent av tildelingen for 2026.

Norges 2020-mål er å redusere de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990. Gjennom Kyotoprotokollen er dette utslippsmålet gjort om til et forpliktende utslippsbudsjett som krever at de gjennomsnittlige årlige utslippene i perioden 2013–2020 ikke overstiger 84 prosent av nivået i 1990. Felles for både utslippsforpliktelsen under Kyotoprotokollen 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 nasjonale utslipp etter at det er tatt hensyn til bruken av fleksible mekanismer.

Departementet mener det er vanskelig å se noen merverdi i å etablere et nasjonalt system for karbonbudsjetter for det samme målet som det tas sikte på å oppfylle sammen med EU. Et karbonbudsjett etter 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. Utslippsbudsjettet som etableres under innsatsfordelingen er strengt håndhevet, med årlig rapportering, krav om utarbeidelse av tiltaksplaner om landene ikke ligger an til å ville etterleve utslippsbudsjettet og dessuten sanksjoner i form av økte forpliktelser for land som ikke leverer inn tilstrekkelig antall utslippsenheter til oppgjør. Dessuten vil et slikt tilleggsbudsjett for Norge, særlig hvis det omfattet 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.

Departementet mener at en mer hensiktsmessig tilnærming til spørsmålet om styringsmekanisme i klimaloven, med Parisavtalen i kraft, er å utforme en styringsmekanisme etter samme prin-

sipp som i Parisavtalen artikkel 4. Parisavtalens system er at partene forpliktes til å melde inn sitt bidrag hvert femte år. Denne mekanismen skal fremme en prosess hvor partene vil føre en gradvis mer ambisiøs klimapolitikk. Sentralt for å fremme måloppnåelse under avtalen er derfor artikkel 4 som forplikter partene til en regelmessig gjennomgang av sine nasjonalt bestemte bidrag med sikte på en gradvis økning av ambisjonsnivået slik at dette over tid summerer seg opp til en mer adekvat respons på det globale klimaproblemet.

I henhold til i Parisavtalen artikkel 4 er partene forpliktet til å utarbeide, melde inn og opprettholde suksessive, nasjonalt fastsatte bidrag som de akter å realisere. Avtalen oppstiller en plikt til for partene til å melde inn sine bidrag hvert femte år. Partene skal se hen til den globale gjennomgangen («be informed by the outcome of the global stocktake»), som er en gjennomgang for å «assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals», når de melder inn bidrag. Parisavtalen legger opp til at kommunikasjonen av neste bidrag skjer 5 år før neste bidragsperiode begynner å løpe, dvs. at nasjonale mål fra 2030 og framover skal kommuniseres allerede i 2025, osv. Det innebærer ingen plikt til å samtidig øke ambisjonsnivået for 2030 i 2025. Det Norge allerede har innmeldt fram til 2030 kan ligge fast om Norge ikke ønsker å endre det.

Forslag til bestemmelser om styringsmekanisme og rapporteringsmekanisme er omtalt nedenfor i avsnittene 8.4.3.1 og 8.4.3.2.

8.4.3.1 Gjennomgang av klimamål hvert femte år (styringsmekanisme)

Parisavtalen åpner for at land selv kan velge tidshorisont på sine klimamål. Norge har meldt inn et mål for 2030, dvs. en tidshorisont på 10 år. Det er samme tidshorisont som EU. Dersom Norge også for årene etter 2030 velger å melde inn nasjonalt fastsatte bidrag med tiårshorisont, er vi ikke forpliktet til å sette nye mål for utslippsreduksjoner hvert femte år. Likevel skal vi i henhold til Parisavtalen gjøre en vurdering av vårt nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år. Klimaloven § 5 bygger på samme prinsipp som Parisavtalen, og pålegger ikke regjeringen å legge frem et nytt mål hvert femte år.

Første ledd bokstav a og b oppstiller noen grunnleggende kvalitetskrav til utformingen av klimamål. Disse skal være basert på beste vitenskapelige grunnlag. I tillegg skal de så langt som mulig være tallfestede og målbare, det vil si at det skal være mulig å måle at de oppfylt.

Annet ledd bestemmer at klimamål skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050. Dette bygger på prinsippet i Parisavtalen om at hver parts suksessive, nasjonalt fastsatte bidrag vil utgjøre en progresjon fra gjeldende bidrag. Mål som allerede er fastsatt i medhold av denne loven trenger ikke endres.

Klimaloven § 5 tredje ledd fastsetter at klimamålene skal være forenlige med vårt bidrag under Parisavtalen og eventuell felles gjennomføring med EU. I dette ligger at klimamålene skal følge den samme tidssyklus som for nasjonalt fastsatte bidrag som følger av Parisavtalen og dens beslutning. Klimamålene skal vurderes hvert femte år og startpunktet for første gjennomgang er 2020.

At klimamålene skal være forenlige med Norges bidrag til Parisavtalen har litt ulike implikasjoner for perioden fram til og med 2030 og fra 2030.

For perioden fram til og med 2030 har Norge meldt inn et nasjonalt bestemt bidrag under Parisavtalen i form av et mål om minst 40 prosent utslippsreduksjon fra referanseåret 1990. Forutsetningen om at klimamål skal være «forenlig med» Norges bidrag til Parisavtalen betyr at det i 2020 ikke er noe krav etter klimaloven om å fastsette et nytt klimamål eller endre ambisjonsnivå fram til og med 2030 siden det ikke vil være noe krav for Norges allerede innmeldte bidrag etter Parisavtalen. For 2030 gjelder det som allerede er vedtatt i og med behandlingen av Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. I tråd med Parisavtalen skal Norge imidlertid gjøre en vurdering av målet for 2030 i 2020, men det er ikke noen forpliktelse etter Parisavtalen om å legge fram noe nytt i 2020 for de parter som allerede har lagt fram et mål med ti års horisont, slik som Norge.

For perioden etter 2030 skal det i henhold til Parisavtalen sendes inn et nytt bidrag fra Norge. Dette må besluttes fem år før det året som det nye bidraget skal gjelde fra, altså i 2025. Norge må i 2025 beslutte et nytt nasjonalt fastsatt bidrag, både tidsrammen på neste målperiode, ambisjonsnivået for denne perioden og melde det inn som et nasjonalt fastsatt bidrag til Parisavtalen. Målet for denne perioden skal utgjøre en progresjon i forhold til målet for 2030. Dersom Norge fortsetter sin tradisjon med tiårige mål og melder inn et nytt ambisjonsnivå for perioden 2031–2040, vil § 5 tredje ledd bety at status må vurderes basert på oppdatert kunnskap etter fem år, dvs. i 2035. I dette tilfellet vil det ikke være en forpliktelse til å legge fram noen ny ambisjon fram til 2040 eller noe nytt mål for perioden 2035–2040.

Paragraf 5 fjerde ledd gjør det klart at første til tredje ledd ikke skal være til hinder for at det i tillegg kan fastsettes andre typer mål ettersom det anses hensiktsmessig.

8.4.3.2 Rapporteringsmekanisme

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 informeres 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. Førrige 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 er 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 framskrivninger og tiltak og virkemidler annet hvert år. Parisavtalen vil også medføre rapportering på blant annet utslippsreduksjoner, tilpasning og finansiering.

Den norske utslippsstatistikken publiseres på nett (www.ssb.no), og blir gjort offentlig tilgjengelig samtidig for alle brukere. Det legges også ut på nettstedet 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».

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.

Loven § 6 pålegger regjeringen å legge fram for Stortinget en redegjørelse hvert år med det innhold som framgår av § 6 første og andre ledd.

Stortinget har i sitt vedtak bedt om at de årlige statsbudsjettene skal rapportere på «hvordan Norge kan nå klimamålene for 2020, 2030 og 2050». Klimaloven § 6 første ledd bokstav a følger opp dette ved å lovfeste at regjeringen i budsjettproposi-

sjonen for neste års statsbudsjett skal redegjøre for hvordan Norge kan nå klimamålene etter klimaloven §§ 3 til 5. Rapportering i henhold til klimamålet for 2020 blir dermed ikke lovpålagt, men blir fulgt opp i budsjettproposisjonen.

Stortinget har også bedt om at det av budsjettproposisjonen framgår «hvordan budsjettet påvirker Norges klimautslipp». Dette er nedfelt i § 6 første ledd bokstav b, og 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 der en mangler treffsikker metodikk, vil dette punktet måtte oppfylles gjennom tekstlige beskrivelser 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. Regjeringen vil arbeide videre med å utvikle faglig metodikk på dette punktet.

Annet ledd i § 6 konkretiserer kravene til den årlige redegjørelsen for Stortinget, i tillegg til det som skal følge av budsjettproposisjonen, jf. første ledd. Redegjørelsen skal være basert på et faglig grunnlag. Miljødirektoratet har hovedansvaret for å framskaffe og koordinere det faglige grunnlaget for Klima- og miljødepartementet i klimapolitikken, herunder å utarbeide tiltaksanalyser. For å løse denne oppgaven samarbeider Miljødirektoratet med andre offentlige etater og fagmiljøer. Flere høringsinstanser har tatt til orde for at en uavhengig komité utenfor forvaltningsstrukturen, slik som Storbritannias Committee on Climate Change, burde utarbeide det faglige grunnlaget for redegjørelsen. Departementet fastholder, som også Stortinget har påpekt, at Miljødirektoratets rolle på dette området i dag ivaretar sentrale behov i forvaltningen. Det følger av arbeids- og rollefordelingen mellom departement og direktorat at direktoratets innspill er faglig, og at departementet ikke nødvendigvis tar alle innspill fra direktoratsnivå til følge, etter en nærmere vurde-

ring av politiske og andre relevante hensyn. I tillegg støtter forvaltningen seg på analyser fra Statistisk sentralbyrå og andre fagmiljøer. Lovforslaget gjør ingen endringer i etablerte ansvarsforhold og oppgavefordeling i forvaltningen.

Etter § 6 annet ledd bokstav a skal regjeringen redegjøre for Stortinget for utviklingen i klimagassutslippene og utslippsframskrivninger. Klimagassregnskapet utarbeides årlig av Statistisk sentralbyrå, mens utslippsframskrivninger utarbeides om lag hvert annet år av Finansdepartementet.

Videre pålegger loven regjeringen hvert år å redegjøre for gjennomføringen av klimamål «som nevnt i §§ 3 til 5». Det må gjøres en skjønnsmessig vurdering av hva som fra år til år er hensiktsmessig å ta med i omtalen. Redegjørelsens formål må være å gi Stortinget et helhetlig bilde av hvordan en ligger an i forhold til de lovfestede målene for 2030 og 2050. Det er også naturlig at redegjørelsen blir mer omfattende i tilknytning til de femårige gjennomgangene av klimamålene enn den er i årene imellom disse.

Det skal også redegjøres for hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene, jf. § 6 annet ledd bokstav b. 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 av 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 § 6 annet ledd bokstav c regjeringen å redegjøre for «en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepliktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse». Bakgrunnen for dette punktet 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-kvotepiktig sektor samlet under et gitt nivå for perioden 2021–2030. EU vil ikke legge føringer for hvor i ikke-kvotepiktig sektor reduksjonene gjennomføres, men vil forsikre seg om at summen av norske utslipp, etter at det er tatt hensyn til 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-kvotepiktig sektor, som Norge vil få ved en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU, også skal utarbeides indikative utslippsbaner for sektorer innen ikke-kvotepiktig sektor, samt «hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene». Arbeidet med slike baner vil være nyttig i arbeidet med å nå utslippsmålet for ikke-kvotepiktig 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.

Etter § 6 annet ledd bokstav d skal regjeringen redegjøre for status for Norges karbonbudsjett. Annet komma klargjør at dette også gjelder karbonbudsjetter innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål. Bestemmelsen forutsetter at Norge har karbonbudsjetter. Fram til og med 2020 har Norge en internasjonal forpliktelse under Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode som er i form av et karbonbudsjett for perioden 2013–2020. I perioden 2021–2030 har Norge meldt inn et utslippsmål på 40 prosent reduksjon fra 1990 til Parisavtalen som i henhold til Norges nasjonalt fastsatte bidrag til Parisavtalen innsendt til FN i mars 2015, «will be developed into an emissions budget covering the period 2021 – 2030». Ved en avtale om felles oppfyllelse av målet for 2030 med EU, får Norge et karbonbudsjett for ikke-kvotepiktig sektor. I henhold til dette er det ikke tilstrekkelig for måloppnåelse at landene oppfyller utslippsmålet for målåret 2030; det er utslippene i hele perioden 2021–2030 som er relevante. For perioden 2021–2030 vil det, med en avtale om felles oppfyllelse med EU, være dette det rapporteres på. Etter 2030 er rapporteringen avhengig av hvilken løsning som velges for Norges fortsatte klimainnsats, og om dette inne-

bærer bruk av eller forpliktelser i form av karbonbudsjetter. Klimaloven holder åpent for en videreføring av tilsvarende løsning av et eventuelt samarbeid med EU utover 2030 og at det på tilsvarende måte kan bli etablert karbonbudsjett for norske utslipp som blir rapporteringspliktig etter § 6 annet ledd bokstav d.

Særlig om redegjørelse om 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.

Om høringsinstansenes syn på tilpasning i klimaloven, se avsnitt 8.4.2.

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 og forslaget til klimalov i Sverige dekker ikke klimatilpasning.

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 redusere 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 redegjøres for 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 § 6 om årlig redegjørelse for Stortinget.

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 sta-

tus 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 FNs klimakonvensjon (National Communication) skjer pr. i dag hvert fjerde år.

9 Økonomiske, administrative og andre konsekvenser av lovforslaget

9.1 Innledning

Lovforslaget innebærer å gjøre to klimamål til norsk rett:

- Målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 (Norges bidrag til Parisavtalen).
- Målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, der klimagassutslippene skal reduseres i størrelsesorden 80–95 prosent fra 1990-nivå.

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 Meld. St. 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 det øverste beslutningsnivåene 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. Det meste av informasjonen som kreves for rapporteringen til Stortinget finnes allerede. Imidlertid må rapporteringen etter loven forventes å medføre noe merarbeid og økt ressursbruk for berørte offent-

lige etater (departementer og direktorater) som skal strukturere og målrette denne informasjonen i de former som loven krever. De administrative konsekvensene vurderes likevel som begrensede.

9.2 Kostnader ved å nå 2030-målet

Uavhengig av om Norge oppfyller forpliktelsen sammen med EU har Norge et betinget mål om å redusere utslippene i 2030 tilsvarende minst 40 prosent sammenlignet med nivået i 1990. Norge vil oppfylle sin forpliktelse gjennom deltakelse i det europeiske kvotesystemet, utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig 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 er 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 fleksibiliteten gjelde samarbeid om utslippsreduksjoner i land utenfor Europa. I sistnevnte tilfelle forutsettes det at Norge har tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og at Norge får godskrevet deltakelsen i det europeiske kvotesystemet 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 FNs grønne utviklingsmekanisme.

Kostnadene ved deltakelsen i det europeiske kvotesystemet påvirkes ikke av felles oppfyllelse med EU.¹ Norge har ikke fått fastsatt et endelig måltall for ikke-kvotepliktige utslipp og tilgangen på fleksibilitet for Norge er heller ikke kjent.

¹ Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til hvordan norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet skal godskrives Norge dersom vi ikke inngår i en felles forpliktelse med EU. Dette kan potensielt ha budsjettmessige kostnader.

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 reduksjon som tas i ikke-kvotepfiktige utslipp i Norge. Det er lagt til grunn at forpliktelsen vil innebære økt behov for tiltak for å redusere ikke-kvotepfiktige utslipp 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, indikerer Miljødirektoratets tiltaksanalyser at en noenlunde tilsvarende pris kan gi en utslippsreduksjon opp mot 7 millioner tonn. 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 tar utgangspunkt i teknologi. De har imidlertid ulike forutsetninger om prisutvikling på teknologier i framtiden, og dermed om i hvilket omfang teknologiene blir tatt i bruk.

I Nasjonalbudsjettet 2017 drøftes også kostnadene ved utslippsreduksjoner i ikke-kvotepfiktig sektor. Omtalen bygger på en studie fra Statistisk sentralbyrå som ved hjelp av endringer i CO₂-avgiften analyserer hvor høye kostnadene kan bli dersom ikke-kvotepfiktige utslipp i Norge skal redusere med rundt 40 prosent i 2030 i forhold til 2005. Beregningene viser at avgiften på alle kilder gradvis vil måtte økes til 4 800 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter for at ikke-kvotepfiktig utslipp skal kunne reduseres med rundt 10 mill. tonn i 2030, som tilsvarer en reduksjon fra 2005 på om lag 40 prosent. I meldingen omtales også analyser fra Miljødirektoratet. Disse legger til grunn at ikke-kvotepfiktige utslipp kan reduseres med 37 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 2005 til en samfunnsøkonomisk kostnad på maksimalt 1500 kroner per tonn CO₂. Reduksjonen i 2030 svarer til 9,6 mill. tonn.

Analysene fra Statistisk sentralbyrå og Miljødirektoratet viser at tallfesting av kostnadene for en liten økonomi som Norge av å nå ambisiøse klimamål er beheftet med stor usikkerhet. Hva en legger til grunn både om innretningen av klimapolitikken internasjonalt og om utviklingen av klimavennlig teknologi er avgjørende. For ikke-kvotepfiktig sektor, hvor transport er den dominerende utslippskilden, er Norge helt avhengig av den teknologiutviklingen som skjer i andre land og kostnadene ved slik teknologi vil være avgjørende for

kostnadene også i Norge. For eksempel er kostnadene ved elbilsatsingen betydelige i dag. Skulle imidlertid elbiler bli konkurransedyktige med fossile biler allerede i 2022, slik Bloomberg New Energy Finance forventer, vil selvsagt kostnadene bli lavere.

Oppdaterte framskrivinger i Perspektivmeldingen 2017 anslår at ikke-kvotepfiktig utslipp kan falle med 4,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fram til 2030. Disse framskrivingene bygger på en videreføring av dagens virkemidler. Det er også lagt til grunn at forbudet mot bruk av fossil olje til oppvarming vil innføres.

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 hvor langt ned utslippene skal bringes. Det må påregnes at kostnadene isolert sett øker med omfanget av reduksjonene. Globalt vil kostnadene ved mangel på politisk handling for å motvirke klimaendringer i henhold til anslag fra OECD kunne redusere globalt BNP med fra 1 til 3,3 prosent fram mot 2060, men kostnadene vil kunne være mye større om man overstiger såkalte terskelpunkter.

Konkretisering av målene for Norge vil kunne gi mer forutsigbarhet om hva målet er for virksomheter, investorer og samfunnsplanleggere og dermed bidra til å redusere risikoen og kostnadene. Kostnadene ved å nå et gitt utslippsnivå er særlig avhengig av teknologiutvikling globalt, som må betraktes som svært usikker i 30-årspektiv. Siden Norge er et lite land, vil tempoet i 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 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, Rapport 39/2013) er det mulig å gi noen sjablonmessige anslag på konsekvenser for norsk økonomi og norske utslipp dersom 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 CO₂ i 2030 til i underkant av 1200 kroner i 2050. Dette vil bringe utslippene ned.² Utslippene reduseres gradvis, og i både EU og Norge anslås de å ligge rundt 50 prosent under referansebanen i 2050. Med en gjennomsnittlig karbonpris på rundt 900 kroner for perioden sett under ett innebærer dette en årlig kostnad på rundt 13 mrd. kroner, sammenlignet med rapportens referansebane.

Å redusere utslippene utover det som følger av en slik global klimapolitikk, vil øke kostnadene.

I det foreliggende lovforslaget foreslås en tallfesting av lavutslippssamfunnet til et intervall mellom 80–95 prosent reduksjon fra 1990-nivå. Målet for lavutslippssamfunnet har ikke tidligere vært tallfestet. Samtidig åpner loven for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.

Som alternativ til å redusere utslipp hjemme kan Norge bidra til like store utslippsreduksjoner andre steder i verden (ved for eksempel kvotekjøp). Merkostnaden ved å redusere i Norge, eller sammen med EU, avhenger av hvor mye det kos-

ter å redusere utslippene i andre land. IEA (2013) anslår at framvoksende 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. Til sammenligning anslås det for industriland at karbonprisen må stige opp mot 1200 kroner i 2050. Anslagene er usikre. Kostnadene ved å redusere utslipp i Norge 15 - 35 år frem i tid er også svært usikre, men sammensetningen av våre utslipp tilsier at kostnadene ved utslippsreduksjoner i lang tid fremover trolig vil være høye sammenlignet med kostnadene i andre land. Ett forhold peker seg ut som særlig viktig. Det er at kostnadene ved å redusere utslipp i Norge vil være større desto mindre ambisiøs klimapolitikk andre land fører, fordi en mindre ambisiøs politikk i verden gir langsommere teknologisk framgang.

At Norge har samme klimamål som EU og søker felles oppfyllelse med EU reduserer kostnadene ved at det reduserer faren for karbonlekkasje. Kostnadene trekkes også ned ved mulighet for samarbeid om utslippsreduksjoner med andre europeiske land. EUs kvotesystem ivaretar disse hensynene for kvotepliktig sektor. Felles oppfyllelse av mål for ikke-kvotepliktige utslipp utvider mulighetene for en effektiv klimapolitikk på europeisk nivå.

² Statistisk sentralbyrå «Kostnadseffektive tilpasninger til togradersmålet i Norge og EU fram mot 2050», Rapport 39/2013.

10 Departementets merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 1 Formål

Første ledd første punktum nedfeller klimalovens formål.

Formålet med loven er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050.

Målet er forankret i klimaforliket fra 2012, jf. Innst. 390 S (2011–2012). I klimaforliket pekte stortingsflertallet samtidig på at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en 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 konkurranseevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp. Målet for 2050 er presisert i § 4. Det vises videre til lovfestede hensyn i § 4 og til merknadene til denne paragrafen.

Loven er overordnet og vil gjelde i tillegg til eksisterende og eventuell framtidig lovgivning som hjemler konkrete virkemidler for å redusere klimagassutslipp og tilpasse Norge til klimændringene.

Lovens bestemmelser retter seg mot det øverste beslutningsnivået i samfunnet, det vil si regjering og storting. Som en konsekvens av at loven har dette formålet og denne innretningen, etablerer den ikke rettigheter eller plikter for borgerne som kan håndheves ved søksmål for domstolene. Det vises for øvrig til avsnitt 8.1 om lovens rettslige karakter.

Annet ledd uttrykker et delformål med loven som er å fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i arbeidet med å gjennomføre Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge.

Tredje ledd uttrykker at loven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne loven kan gjennomføres felles med EU. Norges klimapolitikk er tett integrert med klimapolitikken i EU. EU har vedtatt et ambisiøst

veikart mot en lavkarbonøkonomi i 2050. Et samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål kan gi viktig bidrag til utslippsreduksjoner nasjonalt og til den langsiktige omstillingen av det norske samfunnet som klimaloven skal fremme. Loven er fullt forenlig med at Norge oppfyller klimamålet for 2030 i samarbeid med EU og er ikke til hinder for at et eventuelt samarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål fastsatt i eller i medhold av loven, kan videreføres også etter 2030. Det vises også til kommentarene til §§ 3 og 4.

Til § 2 Utslipp og opptak av klimagasser som loven gjelder for

Bestemmelsen angir hva som i loven skal forstås med utslipp og opptak av klimagasser.

Loven gjelder for de utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen (Nationally Determined Contribution, NDC) som registrert i 2016 i NDC-registeret under Parisavtalen i henhold til Parisavtalen artikkel 4.12.

Norges NDC omfatter klimagassene karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK), svovelheksafluorid (SF₆) og nitrogentrifluorid (NF₃).

Referanseåret for målene er 1990, det samme som også tidligere har vært lagt til grunn for Norges forpliktelser under FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen.

Norges NDC til Parisavtalen er et mål for utslippsreduksjoner som dekker hele økonomien («economy wide»). Det innbefatter i denne sammenheng alle klimagassutslipp fra norsk territorium, herunder Svalbard og Jan Mayen, og fra virksomheten på norsk kontinentalsokkel.

Klimagassutslippene fra internasjonal transport med skipsfart og luftfart omfattes ikke av loven. Norge rapporterer data på klimagassutslipp fra internasjonal transport til FNs klimakonvensjon, men står ikke ansvarlig for å iverksette tiltak overfor disse utslippene.

Skog- og arealbrukssektoren står for både utslipp, opptak og lagring av klimagasser. Utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren regnes med i oppfyllelsen av Norges utslippsforpliktelse for 2030 i tråd med prinsippene beskrevet i Norges NDC til Parisavtalen for 2030, som ble utført i tråd med Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Ved en eventuell avtale med EU om felles oppfyllelse av utslippsforpliktelsen for 2030 vil inkluderingen av skog- og arealbrukssektoren i utslippsforpliktelsen bero på de føringene som fastlegges i avtalen med EU. Hvordan skog- og arealbrukssektoren skal håndteres for klimamål som vil bli gjeldende etter 2030 må vurderes i lys av utviklingen av det internasjonale regelverket på dette området.

Andre ledd er en fullmakt til Kongen i statsråd til i forskrift å fastsette endringer i hvilke utslipp eller opptak av klimagasser som loven gjelder for, for eksempel som følge av endringer i det internasjonale regelverket under FNs klimakonvensjon eller i Norges NDC.

Til § 3 Klimamål for 2030

For 2030 lovfestet at målet skal være at utslipp av klimagasser i 2030 reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990. Innholdet i målet og hvordan det skal oppfylles framgår av Norges NDC til Parisavtalen, som ble utarbeidet i tråd med Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, som Stortinget har sluttet seg enstemmig til. Norge arbeider for en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen med EU. Loven er fullt forenlig med regjeringens politikk for gjennomføring av klimamålet for 2030. Felles oppfyllelse med EU innebærer at 2030-målet kan oppnås gjennom en kombinasjon av utslippsreduksjoner nasjonalt og utnyttelse av fleksibilitet gjennom samarbeid med andre EU/EØS-land om utslippsreduksjoner. Dersom en felles løsning med EU ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 fortsatt være Norges nasjonalt bestemte forpliktelse til Parisavtalen. Målet er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen og en godskriving av Norges deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Regjeringen vil da senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepiktig sektor.

Til § 4 Klimamål for 2050

Paragrafen lovfester at målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Målet skriver seg fra klimaforlikene i 2008 og 2012, og står også i Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU.

Første ledd annet punktum beskriver hva som menes med et lavutslippssamfunn og at dette, basert på beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er et samfunn hvor klimagassutslippene er redusert til et nivå som svarer på utfordringen med å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 grader celsius sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader celsius over førindustrielt nivå som beskrevet i Parisavtalen artikkel 2 nr. 1 bokstav a. Det er grunnleggende at norsk klimapolitikk skal være vitenskapsbasert og bygge på beste klimavitenskap om klimaendringene og om utslippsutviklingen globalt, særlig arbeidet i FNs klimapanel som ligger til grunn for det globale klimasamarbeidet under FNs klimakonvensjon. Videre henviser lovteksten til nasjonale omstendigheter. Begrepet nasjonale omstendigheter refererer til relevante særtrekk ved Norges næringsstruktur og utslippsmønster for klimagasser, og til at det skal tas hensyn til norsk økonomi, herunder konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurranseevne når politikken for lavutslippssamfunnet utformes, slik som fremhevet i klimaforliket i 2012, jf. Innst. 390 S (2011–2012). Stor usikkerhet om fremtidige forhold og Norges avhengighet av den internasjonale utviklingen tilsier behov for fleksibilitet i gjennomføringen av politikken.

Første ledd annet punktum skal ikke forstås bokstavelig slik at Norge skal kompensere med ytterligere utslippsreduksjoner dersom andre land ikke bidrar tilstrekkelig. Det siktes til et ambisjonsnivå som anses som en adekvat respons på klimautfordringen som klimavitenskapen dokumenterer, som ser hen til kunnskap om hvor verden står i arbeidet med å redusere klimagassutslippene globalt, og som tar hensyn til nasjonale forhold, herunder konsekvensene for norsk økonomi. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning slik at vår evne til full og effektiv bruk av arbeidskraft og andre ressurser opprettholdes og vi når våre klima- og miljøpolitiske mål.

Andre ledd bestemmer at målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelses-

orden 80-95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret i 1990. Dette er det samme som EUs betingede mål for 2050 basert på togradersmålet og med utgangspunkt i FNs klimapanelers fjerde hovedrapport.

Norge er tilsluttet det europeiske klimakvotestystemet for virksomheter gjennom EØS-avtalen. Rammebetingelsene for kvotestystemet og hvordan dette påvirker de kvotepliktige virksomhetenes beslutninger bestemmer hvordan utslippsreduksjonene fordeler seg innad i systemet. I annet ledd annet punktum fremgår det at det skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i dette systemet ved vurderingen av måloppnåelse. Ved felles oppfyllelse av klimamålet sammen med EU vil denne effekten bli ivaretatt ved at utslippene som omfattes av kvotestystemet håndteres samlet for EU og Norge. Ved en separat oppfyllelse av klimamålene vil det være nødvendig å beregne hvordan norske virksomheters deltakelse i det europeiske kvotestystemet bidrar til oppfyllelsen av Norges klimamål. Bestemmelsen innebærer at kvotepliktig sektors bidrag til reduksjoner i Europa gjennom deltakelse i EUs kvotestystem skal regnes med som bidrag til måloppnåelse under 2050-målet.

Rent teknisk gjøres dette ved at det fastsettes en oppgjørsregel mellom EU og Norge som definerer Norges andel av kvotene i det felleseuropeiske kvotestystemet. Dersom utslippene fra de norske kvotepliktige virksomhetene blir høyere enn denne andelen, skal utslippene som overstiger Norges andel av kvotestystemet regnes som utslippskutt i andre europeiske land. Disse utslippskuttene skal trekkes fra når man beregner størrelsen på utslippene fra norske kvotepliktige virksomheter. Motsatt, dersom utslippene fra de norske kvotepliktige virksomhetene er lavere enn Norges forhåndsdefinerte andel av kvotestystemet, skal overskytende regnes som økte utslipp i andre europeiske land. Denne utslippsøkningen skal legges til når man beregner størrelsen på utslippene fra norske kvotepliktige virksomheter. Ved oppfyllelsen av Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen gjøres det tilsvarende beregninger for å ta hensyn til effekten av Norges deltakelse i det europeiske kvotestystemet. Effekten av det europeiske kvotestystemet skal dermed beregnes på samme måte når det gjelder oppfyllelsen av 2050-målet som ved oppfyllelsen av et bindende, internasjonalt utslippsmål.

Med tilnærmingen som er beskrevet ovenfor er det tallet for Norges andel av kvotestystemet som definerer kvotestystemets bidrag til målopp-

nåelse, uavhengig av de faktiske utslippene fra norske kvotepliktige virksomheter. Tallet for Norges andel av kvotestystemet etter 2030 er ikke kjent i dag. For å sikre riktig bokføring av utslippsreduksjoner opp mot EUs og Norges internasjonale utslippsforpliktelser vil tallet for Norges andel av systemet måtte avklares med EU. Det er derfor ikke mulig å si noe presist i dag om kvotestystemets bidrag til oppfyllelsen av 2050-målet.

Målet for 2050 må ses i sammenheng med § 1 siste ledd som uttrykker at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU. Det innebærer at loven åpner for at også målet for 2050 kan gjennomføres i fellesskap med EU. EU har vedtatt et ambisiøst veikart mot en lavkarbonøkonomi i 2050. Et samarbeid med EU om felles gjennomføring av klimamål kan gi viktig bidrag til utslippsreduksjoner nasjonalt og til den langsiktige omstillingen av det norske samfunnet som klimaloven skal fremme.

Til § 5 Gjennomgang av klimamål hvert femte år

Paragraf 5 er knyttet til klimamålet i § 4. Bestemmelsen er i tråd med Parisavtalen artikkel 4 nr. 9 som sier at hver part skal melde inn et nasjonalt fastsatt bidrag hvert femte år, og Parisbeslutningen (decision 1/CP.21) punkt 23 og 24.

Parisavtalen åpner for at land selv kan velge tidshorisont på sine klimamål. Norge har meldt inn et mål for 2030 med en tidshorisont på 10 år. Det er samme tidshorisont som EU. Dersom Norge også for årene etter 2030 velger å melde inn nasjonalt fastsatte bidrag med tiårshorisont er vi ikke forpliktet til å sette nye mål for utslippsreduksjoner hvert femte år. Likevel skal vi i henhold til Parisavtalen gjøre en vurdering av vårt nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år. Klimaloven § 5 bygger på samme prinsipp som Parisavtalen, og pålegger ikke regjeringen å legge fram et nytt mål hvert femte år.

Første ledd bokstav a og b oppstiller noen grunnleggende kvalitetskrav til utformingen av klimamål. Disse skal være basert på beste vitenskapelige grunnlag. I tillegg skal de så langt som mulig være tallfestede og målbare, det vil si at det skal være mulig å måle om de er oppfylt.

Andre ledd bestemmer at klimamål skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050. Dette bygger på prinsippet i Parisavtalen artikkel 4 nr. 3 om at hver parts suksessive, nasjonalt fastsatte bidrag vil utgjøre en progresjon fra gjeldende bidrag. Av andre ledd framgår også at bestemmelsen gjelder

klimamål «etter paragrafen her», dvs. at bestemmelsen ikke stiller krav om endring eller oppdatering av de mål som allerede er fastsatt i medhold av denne lov.

Klimaloven § 5 tredje ledd fastsetter at klimamålene skal være forenlige med vårt bidrag under Parisavtalen og eventuell felles gjennomføring med EU. I dette ligger at klimamålene skal følge den samme tidssyklus som for nasjonalt fastsatte bidrag som følger av Parisavtalen og dens beslutning. Klimamålene skal vurderes hvert femte år og startpunktet for første gjennomgang er 2020.

At klimamålene skal være forenlige med Norges bidrag til Parisavtalen har litt ulike implikasjoner for perioden fram til og med 2030 og etter 2030.

For perioden fram til og med 2030 har Norge meldt inn et nasjonalt bestemt bidrag under Parisavtalen i form av et mål om minst 40 prosent utslippsreduksjon fra referanseåret 1990. Forutsetningen om at klimamål skal være «forenlig med» Norges bidrag til Parisavtalen betyr at det i 2020 ikke er noe krav etter klimaloven eller Parisavtalen om å fastsette et nytt klimamål eller endre ambisjonsnivå fram til og med 2030. Meningen er at for 2030 gjelder det som allerede er vedtatt i og med behandlingen av Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. I tråd med Parisavtalen skal Norge imidlertid gjøre en gjennomgang av målet for 2030 i 2020, men det er ikke noen forpliktelse etter Parisavtalen om å legge fram noe nytt i 2020 for de parter som allerede har lagt fram et mål med ti års horisont, slik som Norge.

For perioden etter 2030 skal det i henhold til Parisavtalen sendes inn et nytt bidrag fra Norge. Dette må besluttes fem år før det året det nye bidraget skal gjelde fra, altså i 2025. Norge må i 2025 beslutte et nytt nasjonalt fastsatt bidrag, både lengden på neste målperiode og ambisjonsnivået for denne perioden, og melde det inn som et nasjonalt fastsatt bidrag til Parisavtalen. Målet for denne neste perioden skal utgjøre en progresjon i forhold til målet for 2030. Dersom Norge fortsetter sin tradisjon med tiårige mål og melder inn et nytt ambisjonsnivå for perioden 2031–2040, vil § 5 tredje ledd bety at status må vurderes basert på oppdatert kunnskap etter fem år, dvs. i 2035. I dette tilfellet vil det ikke være en forpliktelse til å legge fram noen ny ambisjon fram til 2040 eller noe nytt mål for perioden 2035–2040.

Paragraf 5 fjerde ledd gjør det klart at første til tredje ledd ikke skal være til hinder for at det i tillegg kan fastsettes andre typer mål dersom det anses hensiktsmessig.

Til § 6 Årlig redegjørelse for Stortinget

Bestemmelsen pålegger regjeringen å legge fram for Stortinget en redegjørelse hvert år med det innhold som framgår av paragrafen.

Loven bestemmer, med unntak av første ledd, ikke noe om format. Det vil være regjeringens valg ut fra hva som er hensiktsmessig og forenlig med fastlagte former for kommunikasjon med Stortinget og Stortingets forretningsorden, jf. annet ledd første punktum, «på egnet vis».

Første ledd angår regjeringens forslag til statsbudsjett for påfølgende år og pålegger regjeringen å omtale hvordan Norge kan nå klimamålene fastsatt i loven. I dag gjelder det målene for 2030 og 2050. Når det fastsettes oppdaterte mål for perioden etter 2030, må det også rapporteres på disse målene. Som del av budsjettproposisjonen skal også klimaeffekten av fremlagt budsjett omtales. Dette er faglig krevende. Der en mangler treffsikker metodikk, vil dette punktet måtte oppfylles gjennom tekstlige beskrivelser etter beste faglige skjønn av de satsingene i budsjettet som en antar har vesentlig effekt på klimagassutslippene, jf. avsnitt 8.4.3.2 for en nærmere redegjørelse.

Etter § 6 annet ledd bokstav a skal det legges fram for Stortinget en oversikt over utviklingen i klimagassutslippene og utslippsframskrivninger.

Videre pålegges regjeringen etter annet ledd bokstav a å redegjøre for gjennomføringen av klimamål som nevnt i §§ 3 til 5. Loven detaljregulerer ikke form og innhold på rapporteringen, men en overordnet rettesnor er at redegjørelsen må gi Stortinget et helhetlig bilde av hvordan utviklingen ligger an i forhold til de lovfestede målene for 2030 og 2050 og delmålene, jf. § 5.

Det skal også redegjøres for hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene, jf. § 6 annet ledd bokstav b. Den årlige informasjonen til Stortinget på dette punktet vil i første rekke være en oppdatering siden foregående år. Klimatilpasning omfatter mange sektorer og arbeidet med klimatilpasning har en langsiktig karakter som det er vanskelig å vurdere resultater av fra år til år. Det er derfor hensiktsmessig med en mer utfyllende oppdatering med lengre tidsintervall. Det kreves ikke etter klimaloven, men Klimakonvensjonen og Parisavtalen stiller krav til relativt omfattende redegjørelser med visse intervaller som Norge må oppfylle.

Etter § 6 annet ledd bokstav c skal regjeringen redegjøre for «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

bestemmelsen er Stortingets vedtak om å «synliggjøre utslippsbaner for de ulike områdene innenfor ikke-kvotepiktig 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-kvotepiktige sektorer, i tråd med norske forpliktelse, og med spesiell vekt på utslippsmålet for ikke-kvotepiktig sektor, som Norge vil få ved en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU. Det bør også redegjøres for virkemiddelbruken i ikke-kvotepiktig sektor hvert år. Ved en felles oppfyllelse med EU vil Norge få en forpliktelse om å holde utslippene i ikke-kvotepiktig sektor samlet under et gitt nivå for perioden 2021–2030. EU vil ikke legge føringer for hvilke sektorer innenfor ikke-kvotepiktig sektor reduksjonene gjennomføres, men vil forsikre seg om at summen av norske utslipp, etter at det er tatt hensyn til 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-kvotepiktig sektor, som Norge vil få ved en felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU, også skal utarbeides indikative utslippsbaner for sektorer innen ikke-kvotepiktig 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-kvotepiktig 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.

Annet ledd bokstav d pålegger regjeringen å redegjøre for status for Norges karbonbudsjett, også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål. Begrepet karbonbudsjett er en vanlig brukt betegnelse for å beskrive et budsjett for utslippsenheter for klimagasser, eller et utslippsbudsjett. Bestemmelsen forutsetter at Norge har karbonbudsjetter. Fram til og med 2020 har Norge en internasjonal forpliktelse under Kyotoprotokollens andre forplikelsesperiode i form av et karbonbudsjett for perioden 2013–2020. I perioden 2021–2030 har Norge meldt inn et utslippsmål på 40 prosent reduksjon fra 1990 til Parisavtalen som Norge i sin innmelding til FN har erklært skal utvikles til et karbonbudsjett for denne perioden. Gjennom en avtale om felles oppfyllelse av målet for 2030 med EU, får Norge et karbonbudsjett for ikke-kvotepiktig sektor gjennom deltakelse i EUs klimarammeverk. For perioden fram til og med 2030 vil det, med en avtale om felles oppfyllelse med EU, da være dette det må rapporteres på. Etter 2030 vil redegjørelsen etter bokstav d avhenge av hvilken løsning som velges for oppfyllelse av Norges fortsatte klimainnsats og om denne innebærer bruk av karbonbudsjett.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om klimamål (klimaloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om klimamål (klimaloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om klimamål (klimaloven)

§ 1 Formål

Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.

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

Loven skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.

§ 2 Utslipp og opptak av klimagasser som loven gjelder for

Loven gjelder for de utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen 12. desember 2015.

Kongen i statsråd kan i forskrift bestemme at loven også skal gjelde for andre utslipp og opptak av klimagasser enn de som er omfattet av første ledd.

§ 3 Klimamål for 2030

Målet skal være at utslipp av klimagasser i 2030 reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990.

§ 4 Klimamål for 2050

Målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotestemmet for virksomheter.

§ 5 Gjennomgang av klimamål hvert femte år

For å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn, jf. § 4, skal regjeringen i 2020 og deretter hvert femte år legge fram for Stortinget oppdaterte klimamål. Disse skal

- a) legge til grunn beste vitenskapelige grunnlag
- b) så langt som mulig være tallfestede og målbare

Klimamål etter paragrafen her skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050.

Klimamål skal være forenlig med Norges nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen 12. desember 2015 og eventuell felles gjennomføring med EU.

Loven skal ikke være til hinder for at det, som et supplement til klimamål etter første til tredje ledd, fastsettes andre typer mål for å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn.

§ 6 Årlig redegjørelse for Stortinget

I budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett skal regjeringen redegjøre for

- a) hvordan Norge kan nå klimamål som nevnt i §§ 3 til 5
- b) klimaeffekten av fremlagt budsjett
Regjeringen skal, basert på et faglig grunnlag, hvert år overfor Stortinget på egnet vis redegjøre for
- a) utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og gjennomføringen av klimamål som nevnt i §§ 3 til 5
- b) hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene
- c) en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepiktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse
- d) status for Norges karbonbudsjett, også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål

§ 7 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 03/2017

