Deres referanse	Vår referanse	Dato
13-855	KK	9.12.2016

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8033 Dep.
0030 Oslo

Høring – lov om klimamål

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Vi representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

Vi viser til Klima- og miljødepartementets (KLD) høringsnotat av 27. september 2016 med forslag til lov om klimamål. Høringsfristen er satt til 9. desember 2016.

Vi viser også til budsjettavtalen av 3.12.2016 mellom Høyre, FRP, Venstre og KRF punkt 18 hvor det om klimalov heter:

«18. Stortinget ber regjeringen legge frem 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 klimakvotesystemet for virksomheter. Det skal lovfestes en femårsmekanisme 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 legge til grunn beste oppdaterte vitenskapelige kunnskap på fastsettelsestidspunktet, være tallfestede, målbare, rapporterbare og verifiserbare, innebære en progresjon fra forrige mål, og fremme gradvis omstilling fram mot 2050. Klimamål skal fastsettes konsistent med Norges bidrag under FNs Klimakonvensjon og eventuell felles gjennomføring med EU. Det skal også lovfestes at regjeringen i forbindelse med den årlige rapporteringen til Stortinget legger fram en rapport som viser status for Norges karbonbudsjett, også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål.»

1. Innholdet av forslaget

   Det legges fram forslag til en lov om klimamål.

   Klimamål for 2030 og 2050 foreslås lovfestet. For 2030 er målet at Norge skal bidra til å redusere klimagassutslipp med minst 40 % sammenlignet med 1990 slik regjeringen har presentert det i Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU (klimameldingen), og som Stortinget har sluttet seg til. Regjeringen legger opp til at målet oppfylles felles med EU, og klimaloven skal nedfelle dette i § 2.

   For 2050 er forslaget til mål i § 3 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.

Loven skal i tillegg i § 4 forplikte regjeringen til hvert år å rapportere til Stortinget. Dette skal omfatte utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og gjennomføring av lovfestede klimamål, sektorvise utslippsbaner for ikke-kvotepliktig sektor, en omtale i budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett av hvordan regjeringen har tenkt å nå klimamål fastsatt i loven, og klimaeffekten av fremlagt budsjett samt status for arbeidet med klimatilpasning.

2. Begrunnelsen for forslaget

Lovens formålsparagraf angir at formålet med lovforslaget er å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge. Det pekes på at det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser, og at når politikken utformes skal det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og industriens konkurranseevne. Loven skal i henhold til høringsnotatet 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.

3. Energi Norges prinsipielle synspunkter

Energi Norge har gjennom de siste årene analysert og vurdert andre lands klimalover og forholdet mellom klimalover og internasjonalt regelverk i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vi har tidligere redegjort for dette på høringsmøter i KLD, og gjennom våre innspill til høringen om «Perspektiver på en klimalov» med frist 30.01.2015. Vår konklusjon har vært at den juridiske plikten for regjeringen til å ta vare på klimaet er nedfelt i grunnlovens § 112 på en god måte og at det finnes et godt regelverk for virkemiddelbruk. Plikten til å nå mer konkrete klimamål håndteres i Norge best gjennom den partipolitiske dialogen og vedtak i Stortinget.

Etter vår vurdering bør prioriteringen være å få en robust avtale med EU om felles måloppnåelse for 40% utslippsreduksjoner i 2030 utenfor ETS med tilhørende rapporterings- og kontrollmekanismer. Norge bør også delta aktivt i diskusjonen om økning av det europeiske ambisjonsnivået etter vedtakelsen av Paris-avtalen, herunder senkning av utslippstaket i klimakvotesystemet ETS. Dette vil gi reell klimanytte og bedre forutsigelighet for norsk næringsliv. Etter vår vurdering på den årlige reduksjonsfaktoren i ETS («Linear reduction factor» - LRF) økes til minst 2,4 for å møte 1,5 graders ambisjonen i Paris-avtalen. Videre bør rammene for markedsstabilitetsmekanismen MSR strammes inn slik at den årlige avsetningen økes til ca. 24 %. Regjeringen må argumentere tydeligere for dette. Nødvendige, forutsigelige kompensasjonsordninger for å forebygge karbonlekkasje og utflytting av industri må samtidig videreutvikles.

Energi Norge merker seg at regjeringen i høringsnotatet svarer på Stortingets ønske 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". Regjeringens konklusjon er at det ikke er nødvendig med en slik samordning eller overbygging ut over det som er foreslått. Det pekes særlig på forurensningsloven og klimakvoteloven. Vi støtter denne vurderingen.

Vi merker oss at forslaget ikke inneholder nye institusjoner på klimaområdet. Dette støtter vi. Utfordringen er å bruke de eksisterende institusjonene bedre.

Vi har følgende mer detaljerte synspunkter til de foreslåtte bestemmelsene.

4. Energi Norges synspunkter på lovfesting av klimamål - §§ 2 og 3

Energi Norge støtter det politisk vedtatte klimamålet for 2030 på 40 % reduksjon sammenliknet med 1990. Ved en lovfesting er det er særlig viktig med henvisningen til samarbeidet med EU for å sikre like konkurransevilkår for næringslivet, jf. klimameldingen. Skillet mellom kvotepliktig sektor med virkemiddelet ETS og ikke-kvotepliktig sektor med tilgang til fleksibilitet er avgjørende, og kan med hell komme klarere frem i lovteksten. Det bør uansett omtales tydeligere i lovproposisjonen.

Ettersom avtalen med EU for ikke-kvotepliktig sektor ikke vil være inngått når loven behandles i Stortinget, kan det være ønskelig om lovteksten eller i det minste lovforarbeidene forklarer at 40%-målet i henhold til klimameldingen subsidiært kan nås gjennom bruk av internasjonale fleksible mekanismer i samme omfang som det EU vedtar for ikke kvotepliktig sektor i perioden 2020-2030. Det ville vært et alternativ å lovfeste et nasjonalt klima*mål* på 40 % i ikke-kvotepliktig sektor, men dette ville samtidig innebære en endring av vedtatte politiske mål, ikke bare en lovfesting. Vi har forstått det slik at loven i utgangspunktet skal lovfeste de vedtatte målene. I dette perspektivet merker vi oss at målet om klimanøytralitet for 2030 ikke er foreslått lovfestet. Dette burde vært kommentert.

Vi merker oss at målet for 2050 i lovutkastet er formulert som et mål om «lavutslippssamfunn», men at dette i budsjettavtalen er foreslått endret til «klimagassutslippene i Norge skal reduseres i størrelsesorden 80-95 % fra 1990-nivå». Energi Norge ser på «lavutslippssamfunnet» mer som en politisk visjon enn et rettslig mål som kan gi næringslivet økt forutsigbarhet og drive frem bærekraftige investeringer. Vi ser det som positivt om regjeringen kunne vurdere om målet om lavutslipp på samme måte som i EU isteden kunne formuleres som et mål om 80-95% utslippsreduksjoner sammenliknet med 1990, og at det på samme måte som for 2030-målet fremgår av lovteksten at det kan nås sammen med EU eller subsidiært gjennom bruk av internasjonal fleksibilitet i samme omfang som innad i EU. Derved vil lovens mål for 2050 også samsvare bedre med de finske og britiske klimalovene og forslaget til den svenske klimaloven.

Det er uansett avgjørende for Energi Norge at det i §§ 2 og 3, slik det er foreslått, ikke settes kvantitative nasjonale mål i kvotepliktig sektor. Vi antar at det er dette som også er ment i budsjettavtalen hvor det heter at «ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter».

Samtidig er vi opptatte av at det politisk legges til rette for langsiktig omstilling av hele økonomien, særlig gjennom infrastruktur for utslippsfri energibruk. Dette gjelder også i kvotepliktig sektor. Norge har spesielt godt grunnlag for en konkurransedyktig og klimavennlig energiintensiv industri. Dette fortrinnet må ivaretas blant annet gjennom forutsigbare kompensasjonsordninger i et omfang som er tilstrekkelig for å unngå konkurranseulemper i et globalt perspektiv.

5. Energi Norges synspunkter på lovfesting av en styringsdialog mellom Stortinget og regjeringen på klimaområdet - § 4

I forbindelse med høringen om hensiktsmessigheten av en klimalov i 2015 uttalte vi at:

«Utfordringen slik vi ser det ligger i selve oppfølgingen av de norske klimamålene. Bedre 'rapportering og informasjon' er en del av svaret på dette, men det er også viktig å trekke inn en planleggingsdimensjon. Dette kan gjerne kalles klimabudsjettering. I motsetning til den økonomiske handlingsregelen blir klimamålet i dag ikke fulgt opp systematisk i partiprosessene, budsjettprosessene og på tvers av forvaltningen i planleggingen. 'Rapportering og formidling av informasjon' er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig for å sikre økt troverdighet og forutsigelighet i norsk klimapolitikk.»

Energi Norge mener at en ordning med karbonbudsjetter *utenfor* kvotepliktig sektor (særlig transport og landbruk) bør innføres som en integrert del av nasjonalbudsjettprosessen der konsekvenser av satsinger for klimamålene analyseres og vurderes. Dette vil det uansett være behov for som ledd i en avtale med EU basert på det fremlagte forslaget til Innsatsfordelingsforordning (ESR). Budsjettsatsninger i sektorer utenfor ETS som øker utslippene må kommenteres og håndteres tydelig opp mot målene samtidig som fleksibiliteten ivaretas i samsvar med ESR.

Vi ser forslaget til § 4 som et godt svar på dette innspillet, og legger særlig vekt på det siste strekpunktet med krav til en omtale av hvordan målene skal nås og hva som er klimaeffekten av budsjettet. Det burde vært klargjort enda tydeligere at budsjetteringen skal skje *utenfor* kvotepliktig sektor og at det må lages en plan, ikke bare en «omtale». Videre burde det fremgå at det var en redegjørelse for tiltakene, ikke bare «typer tiltak». I praksis vil dette gjelde transport- og landbrukssektorene. Innenfor ETS-sektorene er behovet for styring ikke knyttet til klimabudsjettering, siden det ikke gjelder kvantitative nasjonale mål, men kvalitative mål om teknologiutvikling i et 2050-perspektiv, jf. satsningsområdene i klimameldingen. Styringsdialogen vil her måtte ha en annen karakter. Den langsiktige omstilling av prosessindustrien står helt sentralt for norsk konkurransekraft i et langsiktig perspektiv, men også elektrifisering offshore.

Vi merker oss at det i budsjettavtalen er lagt opp til «en femårsmekanisme som i Paris-avtalen, som innebærer at regjeringen, for å fremme omstillingen til et lavutslippssamfunn, skal legge fram for Stortinget fornyede klimamål som delmål fram til 2050» og at «det skal også lovfestes at regjeringen i forbindelse med den årlige rapporteringen til Stortinget legger fram en rapport som viser status for Norges karbonbudsjett, også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål». Vi mener det blir viktig å håndtere en slik rapport på en god måte i kvotepliktig sektor for å unngå uhensiktsmessig tilleggsvirkemiddelbruk som undergraver kvoteprisen som prissignal i et velfungerende marked. Hvis ikke blir kostnadene med å løse klimaproblemet unødig høye.

Gjennom klimastrategien til fagetatene i forbindelse med NTP-prosessen og Miljødirektoratets klimautredninger er det lagt et godt faglig grunnlag for klimabudsjettering på transportsiden. Etter vår vurdering er omstillingen i persontransporten i gang som følge av teknologigjennombrudd innenfor elektrifisering av kjøretøyer. Det er nå særlig behov for innsats innenfor godstransport på vei. Her bør ulike virkemidler vurderes, herunder en fondsløsning, for styringseffektiv utvikling av nullutslippsløsninger. Vi merker oss at budsjettavtalen også reflekterer dette.

Vennlig hilsen,

Energi Norge

Sigrid Hjørnegård
Direktør fornybar energi, klima og miljø

Knut F. Kroepelien
Juridisk rådgiver