



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 182 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 16. april 2021,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Hovedinnhold i proposisjonen

Klimaloven trådte i kraft i januar 2018. Formålet med loven er å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Klimamålene for 2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven.

I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål for 2030 under Parisavtalen. Det forsterkede målet for 2030 er at utslippene skal reduseres med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i referanseåret 1990. I Norges Lavutslippsstrategi (vedlegg 1 i Prop. 1 S (2019–2020) Klima- og miljødepartementet) forsterket regjeringen Norges klimamål for 2050, og varslet at den vil endre utslippsintervallet i klimalovens § 4 til i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

Som følge av de forsterkede klimamålene for 2030 og 2050 foreslår Klima- og miljødepartementet nå å oppdatere klimaloven, slik at de lovfestede målene i loven er i tråd med Norges forsterkede klimamål.

Klimalovens § 3 foreslås endret slik at det lovfestede klimamålet for 2030 er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Det vil si at det lovfestede målet for 2030 blir å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990.

I klimalovens § 4 foreslås utslippsintervallet endret til å redusere utslippene med i størrelsesorden 90 til 95 prosent sammenlignet med utslippsnivået i referanseåret 1990. Forutsetningene for klimamålet for 2050 og hvordan målet skal forstås fremgår av Prop. 77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven). Disse forutsetningene skal fortsatt ligge til grunn.

De to endringene som foreslås er en konsekvensjustering som følge av tidligere politiske vedtak om å forsterke Norges klimamål, slik at de lovfestede målene korresponderer med de politisk vedtatte klimamålene.

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

### 2 Innledning

#### 2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Klimaloven trådte i kraft i januar 2018. Formålet med loven er å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Klimamålene for

2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven. Det følger av § 3 at målet skal være at utslipp av klimagasser i 2030 reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990. Videre følger det av § 4 at 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. Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurderingen av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.

Klima- og miljødepartementet foreslår å endre lov om klimamål (klimaloven). I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål for 2030 under Parisavtalen. Det forsterkede målet for 2030 er at utslippene skal reduseres med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i referanseåret 1990. Klima- og miljødepartementet foreslår å endre klimalovens § 3 slik at det lovfestede klimamålet for 2030 er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. I Norges Lavutslippsstrategi (vedlegg 1 i Prop. 1 S (2019–2020) Klima- og miljødepartementet) varslet regjeringen at den vil endre utslippsintervallet i klimalovens § 4 til i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Som en oppfølging av det foreslår Klima- og miljødepartementet også å endre klimalovens § 4.

## 2.2 Klimautfordringen

I Parisavtalen har partene satt seg som mål å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 grader celsius sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader celsius over førindustrielt nivå. Det er de samlede utslippene av klimagasser i verden som avgjør hvor sterk den globale oppvarmingen vil bli. Skulle dagens globale utslippstrend fortsette kan det utløse irreversible prosesser som kan ødelegge livsgrunnlaget for befolkningen i deler av verden. Utslipp av klimagasser medfører derfor en kostnad for verdenssamfunnet. Å redusere verdens samlede utslipp i tråd med Parisavtalens mål vil begrense risikoen for irreversible effekter og redusere behovet for tilpasning, og gi betydelige gevinster for verden som langt overstiger kostnadene. Det er slått fast i mange internasjonale

studier. Stern-rapporten slo allerede i 2006 fast at kostnadene ved å ikke redusere de globale utslippene vil være langt større enn kostnadene ved å redusere utslippene. Senere har OECD (se bl.a. OECD-rapporten *Investing in climate, Investing in Growth* fra 2017) og den internasjonale kommisjonen «New climate economy» publisert flere studier som konkluderer med det samme. Klimarisikoutvalget peker i sin rapport (NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*) på at klimændringer vil dempe verdens totale verdiskaping, og at de kan øke risikoen for politisk ustabilitet, humanitære katastrofer og voldelige konflikter. Økte migrasjonsstrømmer, ustabile matvarepriser, forsyningsavbrudd og endrede produksjons- og handelsmønstre kan bli viktige risikokilder for internasjonal økonomi.

FNs klimapanel la i 2018 frem en rapport som viser at dersom verden lykkes med å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader vil de alvorligste konsekvensene av global oppvarming unngås. Et hovedfunn i rapporten er at negative virkninger for natur og mennesker vil være vesentlig mindre ved 1,5 graders global oppvarming enn ved 2 grader. Summen av landenes klimamål (nasjonalt fastsatte bidrag) som til nå er spilt inn til FN er langt unna det som er nødvendig for å nå Parisavtalens temperaturmål.

Rapporten om 1,5 graders global oppvarming fra FNs klimapanel viser at det er mulig, men krevende å begrense global oppvarming til 1,5 grader. Det vil kreve raske og omfattende utslippsreduksjoner, og betydelige tiltak for å øke opptak i økosystemene. I utslippsbaner som ikke eller i liten grad overstiger 1,5 grader global oppvarming er de globale klimagassutslippene typisk reduserte med 40–50 prosent, innen 2030 sammenliknet med 2010. Rundt midten av dette hundreåret må utslippene av klimagassen CO<sub>2</sub> være netto null. Begrepet netto null er brukt om en tilstand der summen av utslippene og opptak fra atmosfæren (eksempelvis i skog) er null. Det innebærer at utslipp og opptak er like store. Også utslipp av andre klimagasser må reduseres.

Det er et grunnleggende prinsipp at norsk klimapolitikk skal bygge på beste vitenskapelige grunnlag. Å forsterke de lovfestede målene for 2030 og 2050 er en respons på hva klimavitenskapen dokumenterer.

## 2.3 Endring av lovens klimamål for 2030

Under Parisavtalen har Norge meldt inn et nasjonalt fastsatt bidrag (klimamål). Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen ble

kommunisert til FN i 2015. Målet den gang var å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med referanseåret 1990. Dette målet er lovfestet i klimalovens § 3. I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål under Parisavtalen. Det forsterkede klimamålet for 2030 er å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Regjeringen foreslår å endre det lovfestede klimamålet for 2030 slik at det er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Klimalovens klimamål for 2030 bør korrespondere med den forpliktelsen Norge har påtatt seg under Parisavtalen. Klimalovens klimamål for 2030 vil med andre ord anses å være oppfylt når vi har nådd vårt klimamål under Parisavtalen.

Regjeringen har inngått en klimaavtale med EU om å samarbeide om å oppfylle klimamålet for 2030 om minst 40 prosent reduksjon i utslippene sammenlignet med 1990. I juni 2019 ga Stortinget sitt samtykke til inngåelse av klimaavtalen med EU, jf. Prop. 94 S (2018–2019). Avtalen med EU ble inngått i oktober 2019 (se EØS-komiteebeslutning nr. 269/2019), og trådte i kraft i mars 2020. En bakgrunn for inngåelsen av klimaavtalen med EU var at både EU, Island og Norge hadde satt seg mål om å redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med referanseåret 1990. Avtalen innebærer at Island, Norge og EU samarbeider om å oppfylle sine selvstendige mål under Parisavtalen. I praksis går samarbeidet ut på at Island og Norge deltar i alle de tre pilarene i EUs klimaregelverk (regelverket for kvotepliktige utslipp: *det europeiske kvotesystemet*, regelverket for ikke-kvotepliktige utslipp: *innsatsfordelingsforordningen* og regelverket for bokføring av skog- og arealbruk: *LULUCF-forordningen*).

I Norges innmelding av det forsterkede målet for 2030 i februar 2020 ble det kommunisert at Norge også ønsker å samarbeide med EU om det forsterkede målet.

EU vedtok 11. desember 2020 et forsterket klimamål for 2030. Det oppdaterte målet ble meldt inn under Parisavtalen 18. desember 2020. Målet er å redusere netto-utslipp med minst 55 prosent innen 2030 sammenlignet med referanseåret 1990. EU har også vedtatt et mål om å være klimanøytrale i 2050. EUs klimanøytralitetsmål innebærer at det skal være balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser fra EUs territorium senest i 2050, det vil si at utslippet skal være netto null. Som en konsekvens av klimanøytralitetsmålet for 2050, har EU også innrettet sitt nye klimamål for 2030 som et mål hvor alt utslipp og opptak regnes

inn i referanseåret 1990, og målet om 55 prosent reduksjon i 2030 regnes ut fra dette grunnlaget. I EUs forrige klimamål var ikke skog- og arealbruk inkludert i referanseåret 1990, og bidrag fra CO<sub>2</sub>-opptak fra skog- og arealbruk ble satt til null i målåret 2030. Norges forsterkede klimamål under Parisavtalen inkluderer ikke CO<sub>2</sub>-opptak fra skog- og arealbruk i referanseåret 1990, og det setter i utgangspunktet bidraget fra CO<sub>2</sub>-opptak i målåret 2030 til null.

EUs nye metode for å inkludere CO<sub>2</sub>-opptak i skog- og andre arealer innebærer i praksis at EU kan kutte mindre enn 55 prosent utslipp utenom skog- og arealbrukssektoren. Beregninger fra Kommisjonen viser at EU ligger an til å måtte kutte utslippene utenom skog- og arealbrukssektoren med mellom 52 og 53 prosent innen 2030 med det målet som nå er vedtatt.

Norge har et stort nettoopptak av CO<sub>2</sub> sammenlignet med de totale norske utslippene, og opptaket er forventet å være betydelig større i 2030 enn i 1990. Det store CO<sub>2</sub>-opptaket i skog kommer hovedsakelig fordi det etter krigen ble plantet mye skog som har gitt et økende opptak siden 1990 og frem til 2009. I EU er CO<sub>2</sub>-opptaket i skog noe nedadgående, og opptaket er mye mindre sammenlignet med de totale utslippene. Et norsk mål om å redusere netto-utslipp med minst 55 prosent i 2030 sammenliknet med 1990, ville med EUs regnemetode i det forsterkede målet, sannsynligvis innebære at vi bare måtte kutte utslipp utenom skog- og arealbruk med om lag 25 prosent sammenlignet med 1990-nivå.

Alle parter til Parisavtalen er juridisk forpliktet til å melde inn nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål). Parisavtalen artikkel 4.3 legger til grunn at klimamålene vil representere en progresjon fra forrige klimamål og være uttrykk for landets høyeste ambisjon.

Hvis Norge melder inn et identisk mål som EU, og tar i bruk samme regnemåte, vil det innebære et langt lavere ambisjonsnivå enn både det lovfestede klimamålet om å redusere utslippene med minst 40 prosent og Norges forsterkede klimamål under Parisavtalen om å redusere utslippene med minst 50 og opp mot 55 prosent.

Det vil være et klart brudd med prinsippene i Parisavtalen artikkel 4.3. Det er derfor ikke et aktuelt alternativ for Norge å vedta et identisk klimamål som EU.

Dersom Norge skulle bruke samme regnemetode som EU og beholdt samme ambisjonsnivå for utslippskutt som i dagens mål, måtte målet oppjusteres til å redusere netto-utslipp med rundt 90 prosent.

Som følge av at EU har forsterket sitt klimamål for 2030 vil de også revidere klimaregelverket som skal sikre at de når det nye klimamålet. Kommisjonens beregninger som viser at EU sannsynligvis vil måtte kutte mellom 52 og 53 prosent innen 2030 er ikke et delmål. Det gir en indikasjon på at EUs klimaregelverk sannsynligvis vil gi utslippsreduksjoner mellom 50 til 55 prosent utenom skog- og arealbrukssektoren. Norges eksisterende klimamål under Parisavtalen tilsvarende med andre ord ambisjonsnivået i EUs forsterkede klimamål for 2030 for ikke-kvotepfiktige (utenom skog- og arealbruk) og kvotepfiktige utslipp.

Norge deltar i EUs klimaregelverk som følge av klimaavtalen med EU. Ved å etterleve EUs forsterkede klimaregelverk vil Norge etter all sannsynlighet nå et klimamål om å redusere utslippene med minst 50 og opp mot 55 prosent. Europakommisjonen har varslet at de vil legge frem forslag til endringer i klimaregelverket i juni 2021. Deretter skal endringene diskuteres internt i EU, og det må bli enighet mellom Europakommisjonen, Europaparlamentet og Rådet før regelverket kan vedtas. Etter at regelverket er vedtatt i EU, må Norge vurdere om og eventuelt hvordan det reviderte regelverket skal gjelde her. Det vil også være behov for tekniske forberedelser etter at regelverket er vedtatt. Det vil dermed ta flere år før EUs forsterkede klimaregelverk vil kunne settes i verk.

Kvotestystemet er innlemmet i vedlegg 20 til EØS-avtalen på vanlig måte. Det gjør at Norge normalt sett må delta i nye versjoner av klimakvotereguleringen. De to andre pilarene av EUs gjeldende klimaregelverk er inkludert i EØS-avtalens protokoll 31. Protokoll 31 gjelder frivillig samarbeid utenfor de fire friheter. Det betyr at Norge ikke er forpliktet til delta i nye versjoner av innsatsfordelingsforordningen og regelverket for bokføring av skog og arealbruk.

Forslaget om å endre klimalovens klimamål for 2030 er en konsekvens av at Norge har meldt inn et nytt bidrag under Parisavtalen. Med andre ord må klimaloven oppdateres for å være i tråd med vår internasjonale forpliktelse. Forslaget er forenelig med regjeringens politikk om å gjennomføre klimamålet for 2030 i samarbeid med EU. Endringen i målet tar ikke stilling til hvordan utslippene skal reduseres, CO<sub>2</sub>-opptaket økes, valg av virkemidler eller fordeling av utslippskutt i ulike sektorer.

## 2.4 Endring av lovens klimamål for 2050

I Norges Lavutslippsstrategi (vedlegg 1 i Prop. 1 S (2019–2020) Klima- og miljødepartementet) forsterket regjeringen Norges klimamål for 2050, og

varslet at den vil endre utslippsintervallet i klimalovens § 4 til i størrelsesordenen 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Klima- og miljødepartementet foreslår derfor å justere klimaloven tilsvarende, ved å forsterke det lovfestede klimamålet for 2050. Det gjøres gjennom å snevre inn utslippsintervallet i klimalovens § 4 (klimamål for 2050) til i størrelsesordenen 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Øvrige deler av det lovfestede målet for 2050 foreslås ikke endret. Det vil si at det fortsatt skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotestystemet for virksomheter ved vurdering av måloppnåelse i 2050. Videre legges klimalovens eksisterende definisjon av hva som menes med et lavutslippsfunn til grunn, og loven skal fortsatt ikke være til hinder for at lovfestede klimamål kan gjennomføres i samarbeid med EU.

Forutsetningene for målet og hvordan målet skal forstås fremgår av Prop. 77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven). Disse forutsetningene skal fortsatt legges til grunn.

## 2.5 Høringen av lovforslaget

### 2.5.1 Gjennomføringen av høringen

Klima- og miljødepartementet sendte 27. januar 2021 et høringsnotat med forslag til endringer i klimalovens klimamål for 2030 og 2050 på høring. Høringsfristen ble satt til 10. mars 2021.

Høringsinstanser:

Departementene

Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD)  
Landbruksdirektoratet  
Meteorologisk institutt  
Miljødirektoratet  
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)  
Norsk polarinstitutt  
Oljedirektoratet  
Statens vegvesen, Vegdirektoratet  
Sjøfartsdirektoratet  
Statistisk sentralbyrå  
Sametinget

Kommunene  
Enova SF  
Havforskningsinstituttet  
Innovasjon Norge  
Norsk institutt for luftforskning (NILU)  
Norsk institutt for bioøkonomi (Nibio)  
Statkraft

Statnett SF  
 Statsbygg  
 Statskog SF

Akademikerne  
 Avfall Norge  
 Bjerknæssenteret for klimaforskning  
 CICERO Senter for klimaforskning  
 Drivkraft Norge  
 Energi Norge  
 Fellesforbundet  
 Forum for miljøteknologi  
 Forum for utvikling og miljø  
 Framtiden i våre hender  
 Fridtjof Nansens Institutt  
 Greenpeace  
 Handelshøyskolen BI  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Industri Energi  
 Klagenemnda for miljøinformasjon  
 Kommunesektorens organisasjon (KS)  
 KS Bedrift  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Miljøstiftelsen Bellona  
 Natur og ungdom  
 Naturvernforbundet  
 Nord universitet  
 Norges bondelag  
 Norges bygg- og eiendomsforening  
 Norges forskningsråd  
 Norges handelshøyskole  
 Norges miljøvernforbund  
 Norges rederiforbund  
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
 Norsk bioenergiforening (NoBio)  
 Norsk bonde- og småbrukarlag  
 Norsk elbilforening  
 Norsk fjernvarme  
 Norsk industri  
 Norsk olje og gass  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 OsloMet – storbyuniversitetet  
 Regelrådet  
 Regnskogfondet  
 Røde Kors  
 Rådgivende ingeniørers forening  
 SINTEF  
 Spire – Utviklingsfondets ungdom  
 Stiftelsen Miljøfyrtårn  
 Transportøkonomisk institutt  
 Unio  
 Universitetet i Agder  
 Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Stavanger  
 Universitetet i Tromsø  
 WWF Verdens Naturfond  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund  
 ZERO – Zero Emission Resource Organisation

Det kom inn 34 uttalelser. Følgende instanser hadde realitetsmerknader:

Statistisk sentralbyrå  
 Norges institusjon for menneskerettigheter  
 Bjørnafjorden kommune  
 Froland kommune  
 Larvik kommune  
 Tromsø kommune  
 Norsk institusjon for luftforskning (NILU)  
 Byggenæringens landsforening  
 Fellesforbundet  
 Forum for utvikling og miljø  
 Framtiden i våre hender  
 KS – kommunesektorens organisasjon  
 Industri Energi  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Naturvernforbundet  
 Norges Bondelag  
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
 Spire – Utviklingsfondets ungdom  
 WWF Verdens naturfond  
 Syv privatpersoner

Følgende instanser hadde ikke merknader:

Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet  
 Hadsel kommune  
 Skien kommune  
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)  
 Oljedirektoratet

### 2.5.2 Merknader fra høringsinstansene

*KS – kommunesektorens organisasjon* støtter forslaget til oppdatering av klimalovens klimamål for 2030 og 2050.

*Froland kommune* ber om at det presiseres at klimamålet for 2050 er et nasjonalt mål, og ikke en forutsetning for kommunene å oppnå.

*Larvik kommune* støtter de foreslåtte endringene, men ser utfordringer med å dokumentere måloppnåelse for kommunene på grunn av manglende tallmateriale. Videre ser Larvik kommune behovet for at det utarbeides felles

utslippsfaktorer som kan benyttes i forbindelse med klimabudsjett og klimaregnskap.

*Bjørnafjorden kommune* støtter forslaget og viser til at lovfesting av klimamål gjør målene forpliktende og uangripelige. Det vil igjen være direkte avgjørende for i hvilken grad lokale myndigheter kan bidra i et felles arbeid for å redusere de nasjonale klimagassutslippene.

*Tromsø kommune* mener ambisjonsnivået i lovforslaget er for lavt. Videre viser Tromsø kommune til at regjeringen før 1. juli 2021 bør komme tilbake med konkrete nasjonale og lokale tiltak som gir større sannsynlighet for måloppnåelse, før loven endres. De mener det juridiske handlingsrommet i loven bør tydeliggjøres og utvides slik at loven gir en overordnet hjemmel som gir grunn til delegering videre til kommunene. Videre mener Tromsø kommune at arbeidet med offentlige anskaffelser bør styrkes og i større grad brukes som strategisk klimavirkemiddel.

*Byggenæringens landsforening (BNL)* støtter forslaget til oppdatering av klimalovens klimamål for 2030 og 2050, og viser til at det vil styrke forutsigbarheten ved at klimaloven og Norges klimamål under Parisavtalen er samsvarende.

*Norsk institutt for luftforskning (NILU)* etterlyser en tydeliggjøring av fordelene ved innstramningen i klimamålene. De nevner reduksjon av utslipp og miljøskadelige stoffer samt Norges mulighet til å bli ledende innen klimateknologi. Videre vises det til at det bør sees nærmere på en helhetlig tilnærming til norsk forbruk som driver av klimagassutslipp i Norge og andre land.

*Statistisk sentralbyrå* viser til at Norges innmelding av forsterket klimamål under Parisavtalen går lenger enn forslaget til lovfesting av nytt klimamål for 2030. Statistisk sentralbyrå påpeker at Norge i sin innmelding av målet til Parisavtalen også har meldt inn et mål om at utslippet ikke skal overstige opptaket i skog- og arealbrukssektoren. De mener derfor at klimaloven også må inneholde et separat mål om minst netto null utslipp fra skog- og arealbrukssektoren for å oppnå full korrespondanse mellom klimaloven og målet som er meldt inn under Parisavtalen.

*Norges Bondelag* støtter de forsterkede klimamålene, men vil samtidig påpeke at målformuleringene ikke ivaretar biogene utslipp og opptak godt nok. De mener at også opptak av karbon fra skog- og arealbruk må regnes inn i målet for 2050. Bondelaget ber om at det gjøres en vurdering av hvilke konsekvenser det vil ha at Norges klimamål for 2050 er et mål om et lavutslippssamfunn fremfor et klimanøytralt samfunn. Videre ber Norges Bondelag om at det redegjøres for hvilke

konsekvenser EUs forslag til endringer i klimaregelverket vil ha for Norges klimamål og lovfestingen av disse.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* er positiv til forslaget. LO påpeker at regjeringen legger frem disse endringene i strid med klimalovens § 5 som sier at regjeringen i 2020 og deretter hvert femte år skal legge fram oppdaterte klimamål for Stortinget. LO påpeker også at høringen burde åpne for andre justeringer i loven, for eksempel å ta inn punkt om inkludering av arbeidslivets parter og sivilsamfunn i klimalovens § 6.

*Fellesforbundet* viser til at klimapolitikken må sees i sammenheng med næringspolitikken, og den norske modellen med partssamarbeid er en forutsetning for å få til omstillingen som trengs for å nå klimamålene og styrke industrien. Videre viser Fellesforbundet til at det må vises varsomhet med gjennomføring av skatter og avgifter som øker klasseforskjellene, og at tiltakene må være rettfærdige.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* ber om at de foreslåtte endringene i klimaloven ikke gjennomføres før konkretiseringen av klimarammeverket og klimalovgivningsprosessen i EU er klarlagt. De viser til at Norges og EUs klimamål ikke lenger er direkte sammenlignbare, og at de ønsker en grundig nasjonal gjennomgang av konsekvensene for målene, med involvering av arbeidslivets parter.

*Industri Energi* støtter at klimalovens klimamål for 2030 og 2050 bør korrespondere med forpliktelsen Norge har påtatt seg under Parisavtalen. De påpeker at det er viktig at norske klimamål er sammenlignbare med EUs og andre land som er i et konkurranseforhold til norsk industri for å redusere risikoen for karbonlekkasje. De mener det er viktig at Norge fortsetter i klimasamarbeidet med EU.

*Naturvernforbundet* støtter forslaget om å endre klimaloven, men ønsker en ytterligere styrking av målene, til minst 55 prosent i 2030 og minst 95 prosent i 2050, og at målet kun skal gjelde for norske utslipp. Naturvernforbundet foreslår derfor også å slette den setningen som sier at det ved vurdering av måloppnåelse «skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet for virksomheter». Naturvernforbundet mener også at lovens § 6, blant annet om klimaeffekten av framlagt budsjett, så langt ikke har vært fulgt opp på tilfredsstillende måte og at klimaloven bør gjøre det mulig å bruke klimahensyn som juridisk argument for å stanse utbygginger som låser oss til høye utslipp i framtiden.

*Spire, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender* og *WWF* har flere sammenfallende innspill. Alle de nevnte høringsinstansene mener en oppdatert klimalov bør tydeliggjøre behovet for å innføre et årlig klimabudsjett som tallfester hvordan statsbudsjettet totalt sett påvirker klimautslippene, ved å måle utslippskonsekvensene av alle kapitler og poster. Videre anbefaler de at klimaloven tydeliggjør at alle sektorer skal sette egne utslippsmål, årlige utslippstak og inngår i klimaplanen for 2030. De mener også det bør legges til et eget mål for økt naturlig karbonlagring i klimaloven, som måles separat fra eksisterende utslippsmål. Det påpekes også at det må spesifiseres at utslippskuttene skal gjennomføres i Norge.

*Spire* og *Forum for utvikling og miljø* viser spesifikt til at Norges ansvar for klimafinansiering til utviklingsland bør presiseres i lovteksten til klimamålet for 2030.

*Framtiden i våre hender* viser til at de støtter høringsinnspillet til *Forum for utvikling og miljø*, men at de har et tillegg om forbruksbasert klimaregnskap. *Framtiden i våre hender* mener den årlige redegjørelsen som følger av klimalovens § 6 bør suppleres med å rapportere norske forbruksbaserte klimagassutslipp fordi budsjettvedtak har utslippskonsekvenser som går langt utover de utslippene Norge har juridisk ansvar for under Parisavtalen.

*Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* påpeker at det ikke er foretatt noen vurderinger av menneskerettslige forpliktelser i forslaget til endret klimalov. NIM viser til at det er uheldig i lys av Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon og Århuskonvensjonen at klimamålet ikke synliggjør i hvilket omfang nasjonale utslipp skal kuttes. NIM savner en nærmere vurdering av hvordan målene som foreslås nedfelt i klimaloven forholder seg til de økte og vedvarende høye eksporterte klimagassutslipp som Norge er ansvarlig for, blant annet etter Grunnloven § 112.

Det har også kommet syv innspill fra *privatpersoner*. Fire er negative til de foreslåtte endringene. Øvrige har ikke innspill til de konkrete endringene, men til klimapolitikken generelt.

### 2.5.3 Departementets vurderinger

Høringsinstansene er nær samstemte i sin støtte til forslaget om endringene i klimalovens klimamål for 2030 og 2050. Klima- og miljødepartementet registrerer likevel at flere av høringsinstansene tar opp gjennomføringen av klimamålene i

sine høringsuttalelser, det vil si hvilken klimapolitikk- og hvilke virkemidler som bør legges til grunn for å nå klimamålene. Flere av høringsinstansene tar også til orde for at klimaloven bør tydeliggjøre at alle sektorer setter egne utslippsmål, med årlige utslippstak og inngår i klimaplanen for 2030.

Klimaloven legger ikke føringer på hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler eller fordeling av utslippskutt i ulike sektorer. Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tids sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at de lovfestede målene nås. Det er med andre ord ikke i klimaloven politikken for å nå klimamålene blir lagt.

Enkelte høringsinstanser peker på at høringen burde åpne for flere endringer i klimaloven. Noen mener også at ambisjonsnivået i målene burde være høyere. Departementet har kun lagt opp til å konsekvensjustere klimalovens måltall i lys av tidligere politiske beslutninger om oppjustering av ambisjonsnivået, og har ikke sett behov for å foreslå andre endringer i klimaloven. Bakgrunnen for at lovendringen fremmes, er at klimamålene som er lovfestet i klimaloven ikke lenger korresponderer med de politisk vedtatte klimamålene.

Flere høringsinstanser, blant annet *Spire* og *WWF*, mener det bør innføres et separat mål om å øke naturlig karbonlagring av karbon i klimaloven. Departementet viser til omtalen av hvordan opptak i skog- og arealbruk er inkludert i det overordnede klimamålet for 2030 i punkt 2.3, og ser ikke behov for å presisere dette i et eget mål i klimaloven. Departementet viser også til vurderingen av høringsinnspillet til *Statistisk sentralbyrå* nedenfor.

*Statistisk sentralbyrå* mener det må sikres samsvare mellom klimaloven og Norges forpliktelse under Parisavtalen. For å oppnå dette foreslår SSB å lovfeste et separat mål om at utslipp ikke skal overstige opptak i skog- og arealbrukssektoren. Klima- og miljødepartementet viser til at klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål. I Norges innmelding til FN opplyser Norge om at vi har valgt å gjennomføre klimamålet for 2030 i samarbeid med EU. Vi nevner også at Norge gjennom klimaavtalen med EU har fått konkrete utslippsforpliktelser for ikke-kvotepliktige utslipp og en forpliktelse om å sikre netto null utslipp i skog- og arealbrukssektoren. Disse forpliktelsene i klimaavtalen med EU inngår imidlertid ikke som en del av Norges forpliktelse under Parisavtalen. Klima- og miljødepartementet ser derfor ikke at det er behov for å lovfeste et separat mål for skog-

og arealbrukssektoren i klimaloven. Hva gjelder skogens bidrag til oppfyllelse av Norges mål under Parisavtalen presiseres det i høringsnotatet og i omtalen av klimamålet for 2030 i punkt 2.3 at bidraget fra skog- og arealbrukssektoren i utgangspunktet fastsettes til null.

De lovfestede klimamålene gjelder overordnet for Norge. Dette følger av klimalovens § 2, som angir lovens virkeområde. Departementet ser derfor ikke behov for å presisere at målet ikke skal oppnås av kommunene isolert sett, slik *Froland kommune* etterlyser. Videre er det heller ikke slik at kommunene skal dokumentere måloppnåelse, slik *Larvik kommune* stiller spørsmål ved. Det er regjeringen som skal rapportere på måloppnåelse i tråd med lovens § 6.

Flere høringsinstanser, blant annet *Forum for utvikling og miljø* og *Framtiden i våre hender*, mener at det må innføres et årlig utslippsbudsjett, som gjelder hvert sektordepartement. Som nevnt over mener departementet at klimaloven skal ivareta behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemidler. Departementet ønsker også å vise til at Norge allerede har et årlig utslippsbudsjett for de ikke-kvotepfiktige utslippene gjennom klimaavtalen med EU. Dette utslippsbudsjettet vil bli fulgt opp gjennom detaljert rapportering til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og omfattende revisjoner. Dersom utslippsbudsjettet ikke overholdes vil ESA ilegge sanksjoner mot Norge. Det vil også redegjøres for status for dette utslippsbudsjettet i tråd med klimalovens § 6 andre ledd bokstav d).

*Naturvernforbundet* foreslår å stryke setningen om at det ved vurdering av måloppnåelse skal tas hensyn til effekten av Norges deltakelse i kvotesystemet. Departementet viser til at denne setningen er viktig for å reflektere den reelle klimaeffekten av det europeiske kvotesystemet. Bakgrunnen er at kvotesystemet setter et samlet tak på utslipp. Reduserte kvotepfiktige utslipp i Norge vil åpne for økte utslipp i andre europeiske land, mens økte kvotepfiktige utslipp i Norge vil motsvares av tilsvarende reduksjoner i andre land. At klimaloven krever at det skal tas hensyn til klimaeffekten av kvotesystemet innebærer to ting: For det første at Norge ikke vil kunne oppfylle sitt klimamål ved å redusere kvotepfiktige utslipp på en måte som øker utslippene i andre land. For det andre at Norge kan regne inn i måloppnåelsen utslippsreduksjoner som norske kvotepfiktige bedrifter har utløst i andre europeiske land. Samtidig er det viktig å ha med seg at kvotemengden i det europeiske kvotesystemet skal reduseres i tiden fremover mot 2050, noe

som innebærer at også norske kvotepfiktige virksomheter vil måtte omstille seg.

*Naturvernforbundet* mener også at klimaloven skal kunne brukes som et juridisk argument for å stanse utbygginger som låser oss til høye utslipp i fremtiden. Klimaloven er overordnet og vil gjelde i tillegg til eksisterende og eventuell framtidig lovgivning som hjemler konkrete virkemidler for å redusere klimagassutslipp. Det er ikke en lov som gir direkte rettigheter og plikter, men en lov som gir en overordnet ramme for beslutninger hos de øverst styrende myndigheter. Loven kommer i tillegg til, og ikke til erstatning for gjeldende lovgivning og virkemiddelbruk. Med andre ord er ikke klimaloven ment som en lov som kan brukes som hjemmelsgrunnlag i den enkelte sak. Departementet ser ikke grunn til å endre loven på dette punktet og mener loven fortsatt skal ivareta behovet for fleksibilitet for ulike politiske løsninger, veivalg og virkemidler.

*LO* påpeker at endringene som legges frem er i strid med klimalovens § 5 som sier regjeringen i 2030 og hvert femte år skal legge frem oppdaterte klimamål. I oktober 2020 i Klima- og miljødepartementets Prop. 1 S (2020–2021) la regjeringen frem for Stortinget det oppdaterte klimamålet for 2030, og viste da til klimalovens § 5. Samtidig varslet regjeringen at klimaloven skulle endres for å være i tråd med det oppdaterte målet. De foreslåtte endringene er derfor ikke i strid med klimalovens § 5. Departementet vil også presisere at klimalovens § 5 ikke krever at klimaloven endres i forbindelse med fremleggelsen av oppdatert klimamål, eller at det oppdaterte klimamålet lovfestes. Kravet er at det oppdaterte klimamålet legges frem for Stortinget.

Når det gjelder *Norges Bondelag* sitt innspill om innregning av biogene utslipp i 2050-målet viser departementet til at klimamålet for 2050 gjelder utslipp og opptak av klimagasser i Norge. Det betyr at CO<sub>2</sub>-opptak fra skog- og arealbruk er en del av Norges klimamål for 2050. Hvordan skog- og arealbrukssektoren skal håndteres for mål som vil bli gjeldende etter 2030 er ikke avklart og må vurderes i lys av utviklingen av det internasjonale regelverket på dette området.

Videre ber *Norges Bondelag* om en redegjørelse av konsekvensene av EUs forslag til endringer i klimaregelverk. *NHO* viser til at endringene ikke bør gjennomføres før det er avklart hvilke endringer EU vil gjøre i klimaregelverkene. Departementet viser til kommentaren ovenfor, hvor det fremgår at klimaloven ikke legger føringer på gjennomføringen av klimamålene. Klimaavtalen med EU, endringer i EUs klima-



regelverk og eventuelle konsekvenser disse regelverkene kan ha for Norge er ikke en del av klimaloven. Departementet ønsker allikevel å påpeke at utviklingen i EUs klimaregelverk følges tett. Eventuelle fremtidige konsekvenser for Norge som følge av endringer i regelverket vil vurderes, og følges opp i en egen prosess. Før et endret regelverk kan tas inn i en klimaavtale med EU må Stortinget gi sitt samtykke.

*Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* savner en nærmere vurdering av hvordan målene som foreslås nedfelt i klimaloven forholder seg til de økte og vedvarende høye eksporterte klimagassutslipp som Norge er ansvarlig for, blant annet etter Grunnloven § 112. Departementet viser til at klimaloven kun omfatter utslipp og opptak av klimagasser fra norsk territorium, jf. lovens § 2.

*Spire og Forum for utvikling og miljø* mener Norges ansvar for klimafinansiering bør lovfestes, mens *Framtiden i våre hender* foreslår å inkludere norske forbruksbaserte klimagassutslipp i rapporteringen etter loven. Departementet mener ikke det er riktig å lovfeste et slikt ansvar i klimaloven, som er en overordnet lov og som gjelder utslipp og opptak i Norge.

Endringene som foreslås i klimaloven er en konsekvens av at regjeringen har forsterket Norges klimamål for 2030 og 2050 gjennom vedtakene nevnt over. Formålet med endringene er at klimaloven skal korrespondere med de forsterkede klimamålene som regjeringen har vedtatt.

Som påpekt ovenfor legger ikke klimaloven og lovfestingen av klimamålene føringer for gjennomføringen av disse. Regjeringens klimapolitikk for perioden 2021–2030 fremgår av Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030. Norge har inngått en forpliktende klimaavtale med EU, som innebærer at vi tar del i EUs klimaregelverk. EU er nå i prosess med å endre klimaregelverket. Klimaavtalen med EU, endringer i EUs klimaregelverk og eventuelle konsekvenser disse regelverkene kan ha for Norge er ikke en del av klimaloven. Eventuelle fremtidige konsekvenser for Norge som følge av endringer i EU-regelverket vil vurderes, og følges opp i en egen prosess.

Departementet ser ikke grunnlag for å justere forslaget om å lovfeste klimamålene for 2030 og 2050 i lys av de innkomne merknadene. Det er imidlertid behov for å justere forslaget hva gjelder tidspunkt for ikrafttredelse av endringene. Departementet foreslår at endringene i loven trer i kraft straks. De foreslåtte lovendringene er nødvendige for å bringe lovteksten i samsvar med de politisk vedtatte klimamålene som regjeringen og

Stortinget allerede forholder seg til. Rask ikrafttredelse av lovendringen vil dermed ikke få negative konsekvenser for allmennheten, så departementet ser ingen grunn til at endringene ikke skal kunne tre i kraft straks.

Nærmere omtale av de enkelte lovendringene er gitt i merknadene til de enkelte lovbestemmelsene.

### 3 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Lovforslaget innebærer at klimalovens klimamål for 2030 og 2050 skjerpes, og blir mer ambisiøse ettersom behovet for utslippsreduksjoner blir større. Mer ambisiøse klimamål gjør målene mer kostbare å nå.

Kostnadene for Norge ved å nå et bestemt utslippsmål er svært usikre og er avhengige av politikk- og teknologiutvikling globalt. Denne utviklingen er usikker. Dersom flere land gjennomfører en ambisiøs klimapolitikk vil utviklingen av effektive og rimelige teknologier gå raskere og kostnadene ved nasjonal klimapolitikk reduseres. Politikken globalt vil også påvirke hvilke varer og tjenester som etterspørres, og dermed være viktig for utviklingen i den norske økonomien. En fortsatt omstillingsdyktig økonomi vil bidra til å gjøre Norge rustet for en omstilling i tråd med Parisavtalen. En mer ambisiøs klimapolitikk internasjonalt vil bidra til å redusere kostnadene for verden samlet, og for å oppfylle Norges klimamål for 2030 og 2050. Skjerpingen av de lovfestede klimamålene for 2030 og 2050 sender et signal om at Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Det vil kunne påvirke utviklingen internasjonalt i riktig retning og vil styrke Norges bidrag til oppfyllelsen av målene i Parisavtalen.

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

Gjennom klimaavtalen med EU har Norge forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Norge vil delta i EUs klimaregelverk. Regjeringen ønsker også å gjennomføre et forsterket klimamål for 2030 i samarbeid med EU. EU er nå i prosess med å oppdatere sine klimaregelverk. Kostnadene ved å oppfylle et forsterket klimamål for 2030 vil blant annet avhenge av hvordan EU gjennomfører et forsterket klimamål. Når forsterket regelverk er

vedtatt i EU, må Norge vurdere om, og eventuelt på hvilke vilkår, regelverket skal gjøres gjeldende for Norge. For at regelverket skal gjelde for Norge, må Stortinget gi samtykke. Kostnadene ved gjennomføringen av målet vil avhenge av hvordan et endret klimaregelverk i EU vil se ut, og hvordan regjeringen velger å oppfylle forpliktelsene Norge får i et nytt EU-regelverk.

Regjeringen la i januar 2021 fram Meld. St. 13 (2020–2021) med en plan for hvordan klimamålet for 2030 kan nås. Meld. St. 13 (2020–2021) punkt 10 beskriver de økonomiske og administrative konsekvensene av klimaplanen for 2021–2030. Klimaplanen viser at å nå klimamålet for 2030 vil innebære kostnader. Samtidig vil kostnadene ved å ikke redusere utslippene globalt være svært store. Kostnadene om norsk økonomi ikke er godt nok forberedt på en verden som når klimamålene, vil også være høye. Virkemidlene regjeringen legger fram i planen, vil påvirke nær sagt alle i det norske samfunnet på ulike vis. Det er også andre positive virkninger av mange av utslippsreduksjonene som ligger i klimaplanen, som bedre lokal luftkvalitet.

Å sette en pris på utslipp er i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale. Sektorovergripende virkemidler bidrar også til at utslipp blir priset likt. Myndighetene bidrar til omstillingen både gjennom støtte til konkrete tiltak og støtte til teknologiutvikling, for eksempel gjennom Enova, som gjør omstillingen enklere og billigere for bedrifter og husholdninger. Det gis betydelige bevilgninger til klimaformål. Usikkerhet om teknologiutvikling og effekten av ulike virkemidler både på utslipp og kostnader er stor. Derfor må en også vurdere konsekvensene og innretningen av politikken underveis.

Som beskrevet i kapittel 9 i Prop. 77 L (2016–2017) vil kostnadene knyttet til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050 være svært usikre, og de vil avhenge både av kostnadene ved utslippsreduksjoner og av hvor langt ned utslippene skal bringes. En innsnevring av utslippsintervallet i klimamålet for 2050 kan gjøre målet mer krevende å nå.

Det er også betydelig usikkerhet om hvilke løsninger og næringer som har vunnet frem 30 år frem i tid. Den norske klimapolitikken for gjennomføringen av klimamålet for 2050, vil derfor måtte justeres og tilpasses over tid.

Forslaget om å endre klimamålet for 2030 og 2050 antas ikke å ha administrative konsekvenser. Klimaloven legger ikke føringer på hvilke politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk som skal tas i bruk for å oppfylle de lovfestede klimamålene.

#### **4 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget**

---

##### *Til § 3*

Klimamålet for 2030 foreslås endret til å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990 slik at det lovfestede målet er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Endringen er en forsterkning fra dagens lovfestede mål, som er å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030 fra referanseåret 1990. Klimamålet for 2030 kan gjennomføres i samarbeid med EU. I tillegg foreslås uttrykket «utslipp av klimagasser i 2030» endret til «klimagassutslippene i 2030», mens ordene «utslippsnivået i» legges til mot slutten av setningen. Hensikten er kun at ordlyden i klimamålet for 2030 skal samsvare med tilsvarende ordlyd i klimamålet for 2050.

##### *Til § 4 annet ledd første punktum*

Utslippsintervallet i klimamålet for 2050 foreslås endret til 90 til 95 prosent reduksjon fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Endringen er en innsnevring fra dagens utslippsintervall på 80 til 95 prosent. Ved å øke den nedre delen av intervallet fra 80 til 90 prosent, krever loven at utslippene skal reduseres med minst 90 prosent fra 1990 til 2050. Øvrige deler av klimalovens § 4 (klimamålet for 2050) foreslås ikke endret.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## **Forslag**

### **til lov om endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)**

I

I lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Klimamål for 2030*

Målet skal være at *klimagassutslippene* i 2030 reduseres med minst *50 og opp mot 55* prosent fra *utslippsnivået* i referanseåret 1990.

§ 4 annet ledd første punktum skal lyde:

Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

II

Loven trer i kraft straks.

