

postmottak@kld.dep.no

Oslo 9. desember 2016

ZEROs hørings svar til klima- og miljødepartementets forslag til klimalov

ZERO takker for muligheten til å gi innspill til Klima- og miljødepartementets høringsnotat "Forslag til lov om klimamål (klimaloven)".

Utgangspunktet for forslaget om en klimalov er at Norges klimagassutslipp ikke går ned, på tross av nasjonale og internasjonale forpliktelser om å kutte. Norske klimagassutslipp er i dag omtrent 4 prosent høyere enn i 1990, og utslippene per capita er om lag 11 tonn CO₂. En forutsetning for å nå målet fra Paris-avtalen om å begrense temperaturøkningen til 1,5 - 2 grader er at utslippene per capita er 1- 2 tonn per person.

Årsaken til at de norske utslippene har økt, kan enklest forklares med at norske politikere og myndigheter ikke har hatt politisk vilje til å iverksette tiltak som er treffsikre eller kraftfulle nok til å utløse de utslippsreduksjoner som er nødvendige, og utydelige klimamål har gjort det mulig for den til enhver tid sittende regjering å kamuflere fraværet av betydelige utslippsreduksjoner. Formålet med en klimalov må følgelig være å bidra til å korrigere avviket mellom mål og gjennomføring, etablere en tydeligere ramme og retning for norsk klimapolitikk og bidra til en mer opplyst debatt om hvilke tiltak som er nødvendig for å sette Norge på rett kurs.

I høringsnotatet foreslår Klima- og miljødepartementet å lovfeste at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, og at regjeringen hvert år skal rapportere til Stortinget om utviklingen i klimagassutslippene. **Vår konklusjon er at Klima- og miljødepartementets forslag til en klimalov er et skritt i riktig retning, men at det er for vagt til å skape den nødvendige kursendringen i norsk klimapolitikk. Forslaget bør derfor styrkes, og ZERO vil i det følgende utdype hvordan vi mener dette bør gjøres.**

ZERO stiller seg forøvrig i stor grad bak WWF sitt helhetlige forslag til ny klimalov.

Vurdering av behovet for samordning og overbygning av lovgiving på klimaområdet

Departementet vurderer det i sitt forslag slik at Norge ikke mangler en *klimapilar*, eller en *samlelov*, om klima i lovverket. De viser til at Norge har et "dekkende lovverk uten vesentlige hjemmelsmangler på klimaområdet". ZERO ser heller ikke sterke argumenter for å trekke tiltak og virkemidler av betydning for klima ut fra det lovverket der de i dag er hjemlet, og støtter at klimahensyn skal integreres i det lovverket som regulerer de enkelte sektor eller virksomhet.

Når det er sagt, støtter ZERO likevel tiltak som gjør at klimahensyn blir synliggjort og vurdert bedre i de aktuelle lovprosesser i de ulike sektorene, og ikke minst et system som bidrar til å synliggjøre hvordan tiltak innenfor de ulike sektorene samlet sett bidrar til tilstrekkelige utslippskutt, i henhold til nasjonale mål.

Det sistnevnte må etter ZEROs syn en klimalov bidra til å løse. ZERO støtter WWF sitt forslag om en ny paragraf i loven om "*Prinsipper for offentlig beslutningstaking*", der "*offentlige beslutninger som medfører utslipp av klimagasser, eller på annen måte direkte*

eller indirekte medfører en økt klimabelastning, skal, så langt det er rimelig, bygge på kunnskap om klimavirkningen av beslutningen. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på klimaet. Ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd og foretar innkjøp, skal klimavirkningen vurderes og tillegges vekt. Vurderingen og vektleggingen skal fremgå av beslutningen”.

Vurdering av forslag til klimalov

Siden loven ikke er utformet som en rettighetslov mener departementet at det ikke er naturlig å utforme en sanksjonsbestemmelse. ZERO anerkjenner at det kan være krevende å etablere lovbestemmelser som fastsetter sanksjoner ved manglende måloppnåelse i en lov som dette, men mener det blir feil å lovfeste at regjeringen skal slippe konsekvenser dersom loven ikke følges.

Formål og virkeområde

Departementet foreslår at lovens hovedformål skal være følgende:

§ 1 Formål og virkeområde

Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Det legges til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng.

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

Loven omfatter de klimagasser og kilder til utslipp og opptak som omfattes av FNs Klimakonvensjon.

ZERO mener det ligger unødvendig tvetydighet i lovens hovedformål. For det første bør begrepet “lavutslippssamfunn” i første setning, erstattes med et mer konkret og tallfestet klimamål for nasjonale utslipp, i henhold til internasjonale forpliktelser, i tråd med Paris-avtalens mål om å unngå mer enn 1,5 graders oppvarming. ZERO mener verbalvedtaket som ligger i årets budsjettforlik er et godt utgangspunkt:

“(…) det skal settes et mål for lavutslippssamfunnet i 2050 om at klimagassutslippene i Norge skal reduseres i størrelsesorden 80-95 % fra 1990-nivå (...). 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, målbare, rapporterbare og verifiserbare, innebære en progresjon fra forrige mål, og fremme gradvis omstilling fram mot 2050.”

I vedtaket ligger det at klimamålene kan oppdateres og styrkes i tråd med beste tilgjengelige kunnskap. Det er bra. ZERO anbefaler også, i tråd med WWF sitt forslag, at lavutslippssamfunnet også bør defineres ut fra hva størrelsen på de globale utslippene må være for å holde den globale gjennomsnittstemperaturen klart under to grader med sikte på 1,5 grader. For Norge vil det bety at våre klimagassutslipp i 2050 vil defineres ut fra hvor store utslipp verden kan slippe ut i 2050 delt på antall mennesker globalt og ganget med antall norske borgere.

Videre bør setning nummer to i forslaget strykes, siden den også bidrar til unødvendige utydelighet. Setningen harmonerer dårlig med ambisjonene om at Norge skal være et

foregangsland i miljøpolitikken. Dette er en defensiv holdning til klimapolitikken der Norge utelukkende skal avvente hva andre land gjør, og passivt tilpasse seg krav som følger av internasjonale avtaler. Det vil gi et uheldig signal å lovfeste en setning som indirekte impliserer at utslippskutt i Norge kan være ufornuftige.

Videre støtter ZERO WWF sitt forslag om nytt annet ledd i § 1:

«Loven skal bidra til at staten oppfyller sine internasjonale klimaforpliktelser og herunder,

a) bidrar til at økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen holdes klart under 2 grader celsius, og at det arbeides for å begrense den til 1,5 grader,

b) gjennomfører og rapporterer trinnvise reduksjoner i nasjonale utslipp i samsvar med Norges forpliktelser under FNs klimakonvensjon.»

Lovfesting av mål

Departementet foreslår følgende klimamål for lovfesting:

§ 2 Klimamål for 2030

Målet er minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med norske utslipp i 1990. Målet kan gjennomføres felles med EU.

§ 3 Klimamål for 2050

Målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

ZERO støtter at klimaloven legger inn tydelige og klare klimamål, som dekker både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Det har vært en stor svakhet ved Norges klimapolitikk til nå at klimamålene har vært både uforståelige, svake og dårlig forankret. Å lovfeste to tydelige klimamål i en klimalov, bidrar slik sett til en positiv opprydning.

Forslaget til målbestemmelse i klimaloven er langt på vei dagens vedtatte politikk, og baseres på et tett samarbeid med EU for måloppnåelse. Dagens klimamål er ikke tilstrekkelige til å møte klimautfordringene. Derfor mener ZERO primært at det er grunnlag for å heve ambisjonene til 50 prosent reduksjonsmål i 2030. Sekundært støtter vi WWF sitt forslag om at Norge får et nasjonalt mål om 40 % reduksjon av utslipp på norsk territorium sammenlignet med norske utslipp i 1990. Dette innebærer et samlet reduksjonsmål fra både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

Vi anerkjenner imidlertid at klimaloven først og fremst er et virkemiddel som skal bidra til at Norge når våre til enhver tid gjeldende klimamål. Det viktigste i denne omgang er dermed at målet er klart og tydelig, og så kan heller de konkrete målene justeres som følge av nye mål vedtatt av Stortinget.

Når det gjelder § 3 mener vi, som nevnt, at begrepet "lavutslippssamfunn" må erstattes av en mer presis beskrivelse. Departementet argumenterer med at usikkerhet om den fremtidige utviklingen taler for å ha en åpen definisjon av et lavutslippssamfunn. ZERO mener en åpen definisjon er av liten verdi, og at en presis definisjon heller må erstattes av et nytt mål på et senere tidspunkt, når ny tilgjengelig kunnskap tilsier det.

Departementet viser i utkastet til at Norge er avhengig av at EU videreutvikler og lykkes med sin klimapolitikk. ZERO vil imidlertid understreke at Norge har et selvstendig ansvar for oppfølgingen av klimapolitiske mål, også i en situasjon der EUs virkemidler ikke fungerer optimalt. Departementet advarer mot norsk alenegang i klimapolitikken. Der ZERO

naturligvis også håper på vellykket internasjonalt klimasamarbeid, vil vi understreke at enkeltnasjoner, og i særdeleshet rike land som Norge, har et selvstendig ansvar for å lede an i den internasjonale klimadugnaden, og gjennomføre politikk som kutter utslipp på egen kjøp. En offensiv tilnærming fra flest mulig enkeltnasjoner vil i seg selv øke sjansene for at det internasjonale klimasamarbeidet kan videreføres og videreutvikles. **ZERO ønsker derfor at Norge skal ha et separat norsk klimamål, som beskrevet ovenfor, og heller supplere med internasjonale bidrag.**

Styrings- og rapporteringsmekanismer

Departementet foreslår følgende styrings- og rapporteringsmekanismer:

Regjeringen skal hvert år legge fram for Stortinget

- *en oversikt over utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og redegjørelse for gjennomføring av klimamål fastsatt i denne lov,*
- *en rapportering på hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene,*
- *en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepliktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse, og,*
- *i budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett, en omtale av hvordan regjeringen har tenkt å nå klimamål fastsatt i denne lov, og klimaeffekten av fremlagt budsjett.*

ZERO stiller seg bak mye av dette, med unntak av punktet knyttet til klimatilpasning, og noen mindre endringsforslag.

ZERO vil erstatte det første strekpunktet i § 4 med følgende:

- en oversikt over utviklingen i nasjonale og internasjonale klimagassutslipp og utslippsframskrivninger

ZERO vil legge til nytt strekpunkt:

- en redegjørelse for gjennomføring av klimamål fastsatt i klimaloven

ZERO vil erstatte tredje strekpunkt med følgende;

- en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner, **også for kvotepliktig sektor**, og hvilke tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse

I tillegg støtter ZERO at regjeringen legger frem et klimagassbudsjett som viser hvordan kommende statsbudsjett vil levere på klimamålene. Dette er også foreslått i årets budsjettavtale der "Stortinget ber regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2017 gjøre en vurdering av om Oslo kommunes klimabudsjett kan danne mal for en rapportering om klimakonsekvenser av statsbudsjettet." ZERO mener dette kan være en god oppskrift som kan overføres til arbeidet med statsbudsjettet og vil derfor erstatte siste strekpunkt med følgende:

- i budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett legge frem et klimagassbudsjett som viser klimaeffekten av statsbudsjettet sett i sammenheng med klimamålene

Klimatilpasning

ZERO mener punktet om klimatilpasning er viktig, men at det ikke hører hjemme under en klimalov, og at det således bør strykes herfra. Klimatilpasning omhandler svært ulike virkemidler enn dem som skal benyttes for å oppnå utslippsreduksjoner, og i en kontekst av en klimalov har diskusjonene liten overlapp. Det kan helt sikkert være gode grunner for å

også skape systematikk omkring arbeidet med klimatilpasning, men det bør ikke gjøres i en klimalov.

Karbonbudsjetter og fireårige handlingsplaner

I utkastet til klimalov finnes ingen bestemmelse om klimahandlingsplaner eller karbonbudsjett. ZERO anser klimahandlingsplan og karbonbudsjett som viktige styringsverktøy (slik det også er nærmere beskrevet i WWF sitt forlag). ZERO foreslår at regjeringen hvert fjerde år skal legge fram for stortinget:

- sektorvise karbonbudsjetter for hver enkelt stortingsperiode, også for ikke-kvotepiktig sektor, som delmål for kommende stortingsperioder. Karbonbudsjettet skal være et tallfestet mål for hvor store utslipp som tillates nasjonalt, innenfor hver sektor, i en stortingsperiode
- en fireårig klimahandlingsplan for kommende stortingsperiode, med bindende utslippsmål for hver sektor, som viser hvilke tiltak den kommende regjeringen skal sette i verk i neste stortingsperiode for å holde de samlede utslippene innenfor rammene av det vedtatte karbonbudsjettet

En klimalov med karbonbudsjetter og handlingsplaner kan bidra til at Norge kommer i gang med utslippskuttene, samtidig som den vil gi mer langsiktige og forutsigbare rammer for næringslivet og skape incentiver til tidlige investeringer i nye lavutslippsteknologier og løsninger. For både stortinget og regjeringen vil årlige klimagassbudsjetter og fireårige karbonbudsjetter og handlingsplaner bidra til at de kan justere / intensivere virkemiddelbruken for å sikre at klimamålene nås. ZERO mener det bør vurderes å legge inn automatiske sanksjoner dersom regjeringen ikke når utslippsbanen, for eksempel i form av økt CO₂-avgift.

Et uavhengig klimaråd

ZERO mener videre at styrings- og rapporteringsmekanismene bør suppleres av opprettelsen av et klimaråd, etter modell fra Finland og UK. Miljødirektoratet kan være sekretær for rådet.

Klimavirkning av kommunale planer og budsjetter

Det finnes i dag ingen bestemmelse som sikrer at klimavirkningen av kommunale planer og budsjetter skal synliggjøres i regjeringens forslag til klimalov. Kommunene har ansvaret for arealpolitikken jf. plan- og bygningsloven. I kommunenes planarbeid legges langsiktige rammer som har stor betydning for muligheten til å redusere klimagassutslipp og unngå økte ressurser utslipp i fremtiden. Det er derfor viktig at klimavirkningene av kommunale planer utredes og synliggjøres. Klimaloven bør sikre kommunene gjør dette. ZERO støtter WWF sitt forslag om en ny paragraf som stiller krav om at "kommunene skal beregne og synliggjøre klimavirkningen av kommuneplanen og årsbudsjettet."

Ansvar for faglig grunnlag

I regjeringens forslag til klimalov mangler en bestemmelse som sier hvem som har ansvaret for å legge fram det faglige grunnlaget for styrings- og rapporteringsmekanismene. ZERO støtter her WWF og mener det er avgjørende at klimapolitikken er kunnskapsbasert, det vil si basert på faktabasert og etterprøvbart vitenskap. Det sikres best gjennom at den er uavhengig, og at den ikke er politisk styrt eller farget. For å sikre uavhengighet, god samordning og kunnskapsbasert avklaring av faglige spørsmål foreslår vi å lovfeste at Miljødirektoratet er ansvarlig for å utarbeide det faglige grunnlaget som skal ligge til grunn for tiltakene i klimaloven. Dette kan foregå i samarbeid med fagdepartementer og underliggende virksomheter, men Miljødirektoratet skal ha det overordnede ansvaret.