



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 13/855-

Vår ref.: 207.21/ØBE

Dato: 30.01.2015

Høring – perspektiver på en klimalov

Vi viser til KLDs invitasjon til innspill knyttet til ”perspektiver på en klimalov”. Dette som et ledd i oppfølging av klimameldingen i 2012, der flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité ba regjeringen om å utrede hensiktsmessigheten av en klimalov i Norge. Dette basert på erfaringer med dagens lovgivning og virkemiddelbruk.

Ifølge høringsnotatet fra KLD har Norge et mer omfattende lovverk enn de fleste andre land. Viktige lover i denne sammenhengen er forurensningsloven, klimakvotelovgivningen, plan- og bygningsloven, petroleumslovgivningen, energilovgivningen og særavgiftsloven. Notatet viser også til Grunnlovens nye §112. Det kan i tillegg vises til naturmangfoldloven og miljøinformasjonsloven.

Klimautslipp er en av vår tids største utfordringer, og må svares på med utslippskutt og tilpasninger. Tiltak er avgjørende for et bærekraftig samfunn, fordi klima påvirker økonomi, velferd og biologisk mangfold på hele kloden. Utfordringer skal møtes med handling og kunnskap. Fortsatt forskning på klima, klimamekanismer, klimaeffekter og klimatilpasning er avgjørende. For å sikre fremtiden må det undervises om klima i norske skoler på alle nivåer. Det må tas i bruk økonomiske virkemiddel som tilskudd, skatt og avgifter når ikke enkeltpersoner og bedrifter gjennomfører nødvendige tiltak eller fortsetter med skadelig virksomhet av økonomiske årsaker. Samtidig brukes juridiske virkemidler når aktører ikke vil gjennomføre tiltak til tross for kunnskap og økonomisk evne. I klimaspørsmålet må Norge benytte seg av alle disse virkemidlene.

Høringsnotatet stiller tre spørsmål. Akademikerne tar her for seg hver av dem i samme rekkefølge som i høringsnotatet:

1. Merverdien av en klimalov,
2. Behov for rapportering og informasjon om utslipp og effekter av tiltak
3. Om et uavhengig klimaråd er hensiktsmessig og hvilken rolle det i så fall bør fylle.

1. Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?

Akademikerne er positive til en klimalov. Vi anerkjenner samtidig at lovfesting alene ikke er noen garanti for at man oppnår klimamålene som settes og som påpekt i høringsnotatet fra KLD avhenger måloppnåelsen først og fremst av ”operative beslutninger og virkemidler”.

En lov vil i seg selv ikke uten videre påvirke folks holdninger eller myndighetenes evne og vilje til utslippskutt, men den vil synliggjøre hvor viktig klimaspørsmålet er. Signaleffekten i Norge og i utlandet kan ha stor verdi, og påvirke næringslivet og privatpersoners oppfatning av spørsmålet. En klimalov vil være en prioritering av klimaspørsmålet som legges merke til.

Vi vet fra en rekke andre samfunnsområder at en lov ikke nødvendigvis endrer praksis, i alle fall ikke uten klare og forventede sanksjoner. Det finnes flere eksempler på ”sovende paragrafer”. Da er det ikke et mangelfullt formelt regelverk som er problemet, men evne og vilje til håndheving og oppfølging av regelverket.

I høringsnotatet er det påpekt at klimaloven i Storbritannia ikke kan sanksjoneres rettslig i form av straffesanksjoner eller erstatningsansvar, men kun vil ha politiske konsekvenser. Eventuelle brudd kunne ha som konsekvens at energi- og klimaministeren eller eventuelt hele regjeringen trekker seg. Akademikerne mener at ”trusselen” om å måtte gå av hvis minister/regjering ikke lever opp til lovverk eller folks forventninger er der allerede.

Akademikerne mener likevel at en klimalov vil kunne ha merverdi i norsk kontekst. Vi tror en klimalov lignende den i Storbritannia kan være et viktig tilskudd til norsk lovgivning. De tre viktigste elementene i den britiske klimaloven er lovfestede klimamål for 2020 og 2050, karbonbudsjetter som viser hvor store klimagassutslipp hver sektor kan ha i fem-årsperioder, og en klimakomité (Climate Change Committee) som både er et rådgivende organ for regjeringen og kontrollorgan for parlamentet. Akademikerne legger følgende argumenter til grunn:

- En egen lov vil kunne virke mer forpliktende enn politiske avtaler.
- En lov vil dessuten være sektorovergripende og sørge for å holde fokus på langsiktige klimamål i en skiftende politisk hverdag. Slik vil loven kunne skape større forutsigbarhet og mer målrettede rammevilkår for næringsliv og industri.
- Lovfesting vil ifølge utredningen fra advokatfirmaet Hjort i 2010 (ledet av Alexandra Bech Gjørsv) slå fast at regjeringen er ansvarlig for å gjennomføre tiltak som sikrer at målene nås og skape høyere høytidelighet rundt målene.
- En klimalov har i Storbritannia gitt mer langsiktig politikk, og trolig også ført til endret politikk, ifølge forskere ved Fridtjof Nansens Institutt. Til tross for økonomiske nedgangstider har britene maktet å etablere to prosjekter for kommersiell karbonfangst- og lagring, med 10 milliarder kroner i statsstøtte. Disse er på god vei til å bli realisert.
- Den nye rapporten «The economics of climate change policy in the UK» fra Cambridge Econometrics mener Storbritannias klimalov vil kunne få flere positive ringvirkninger i 2030 – dersom loven følges opp i tråd med målet om 80% reduksjon i utslippene innen 2050: Flere jobber, bedre helse, sterkere økonomi, forbedret energisikkerhet, bedre vilkår for næringslivet, i tillegg til lavere klimagassutslipp.
- Akademikerne mener imidlertid at en lov bør kunne sanksjoneres.

I dag er hovedvirkemidlene avgifter på utslipp og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippkvoter. Klimakvoteloven har imidlertid en stor begrensning: Myndighetene kan ikke nekte utslippstillatelser til kvotepfiktige virksomheter, så lenge ”beste teknologi og teknikk” anvendes. Finlands lovforslag legger vekt på at klimaloven kan gi et mer samlet grep på ikke-kvotepfiktig sektor, og omfatter både reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringer. Akademikerne mener dette også er noe Norge bør vurdere.

En lov er formelt sett vanskeligere å endre enn et politisk forlik. Lovfesting av mål kan derfor gi økt langsiktighet og forutsigbarhet for økonomiske aktører ved at det rammer inn og legger føringer for politikktutforming.

For at en klimalov skal bli effektiv trengs et sterkt Klima- og miljødepartement som ” klarer å holde klimasaken høyt opp i politisk prioritering gjennom vekslende samfunnsforhold, og som evner både å avklare byrdefordelingen mellom ulike sektorer, og ikke minst å treffe med de praktiske virkemidlene, slik at man beholder autoritet over tid. Det siste må anses som meget krevende”. (Riksrevisjonen fremhevet i 2010 at ” Miljøverndepartementet møter betydelige utfordringer i utøvelsen av sitt ansvar som pådriver overfor de andre departementene på klimaområdet i form av sterke sektorinteresser og faglig uenighet mellom departementene”. (Advokatfirmaet Hjort (2010): Utredning av behovet for en klimalov (s. 23). På vegne av WWF Norge.) De forventede økonomiske konsekvensene av en nasjonal utslippsreduksjonsplan må innarbeides i de langsiktige forutsetningene for statens økonomiforvaltning.

En norsk klimalov bør virke både for fastlandet og kontinentalsokkelen. Lovens formål bør blant annet være å stimulere til en samordnet reduksjon av klimagassutslipp på en mest mulig samfunnsmessig rasjonell måte med karbonnøytralitet som mål. Loven bør videre ha som formål å stimulere til bærekraftige arbeidsplasser.

Formålet i loven må gi tydelige mål på et klimanøytralt samfunn med velfungerende økosystemer, økonomi basert på naturens bæreevne og å sikre livsmiljøet for framtidige generasjoner. Formålet bør også peke tydelig på hvem som har ansvar for å gjennomføre dette.

Akademikerne mener loven bør muliggjøre erstatningskrav mot staten eller private aktører ved klare lovbrudd. Også i dag kan en tenke seg å holde staten ansvarlig for brudd på Grunnlovens § 112 dersom den åpenbart unnlater å iverksette tiltak som sikrer innbyggerne "retten til et miljø som sikrer helsen", eller hvis naturens ressurser ikke disponeres "ut fra en langsiktig og allsidig betraktning".

Det er viktig å redusere utslipp for å nå et klimanøytralt samfunn med kretslopsbasert økonomi. Lovfesting av maksimale klimagassutslipp kan være et virkemiddel for å redusere utslippene. Dette kan legges inn i eksisterende lovgivning, som for eksempel forurensingsloven, men det kan også legges i en egen klimalov. Kommunen har et spesielt ansvar for utslipp, og ikke minst klimatilpasning. Viktigste virkemiddel her er plan- og bygningsloven. Bestemmelser om kommunens plikter til å iverksette tiltak mot flom, ras, dimensjonering av vann og avløp, samt andre klimatilpasningstiltak kan legges inn i plan- og bygningsloven, men kan også legges inn i en egen klimalov.

Akademikerne støtter med dette en videre utredning av klimalov, etter modell fra Storbritannia og mener det er behov for en klimalov. Akademikerne er positiv til virkemidler som stimulerer til økt utvikling og bruk av teknologi som reduserer utslipp på en kostnadseffektiv måte. Vi mener at en klimalov kan være et slikt virkemiddel.

2. Er det behov for mer rapportering og formidling av informasjon i Norge om klimagassutslipp og effekter av tiltak?

Akademikerne er opptatt av at borgerne i et kunnskapssamfunn må få dekket sitt behov for pålitelig kunnskap og informasjon. Kunnskapen må formidles i skolene, til allmennheten, bedrifter og offentlig forvaltning. Pålitelig informasjon er vesentlig for å ta opplyste valg. Dette gjelder på alle områder. Akademikerne er også opptatt av at kommunene skal lage utslipps-/klimastatistikk og at klimatiltak skal være synlige for innbyggerne for at disse lettere skal kunne holde kommunene ansvarlige.

Ifølge Grunnlovens § 112 (ny i 2014) har imidlertid allerede borgerne rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Statens myndigheter "skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger".

Akademikerne mener Norge har et godt rammeverk for rapportering av klimagassutslipp, men at det gjøres for få miljø- og klimamessige vurderinger ved planlegging av samfunnsmessig viktige tiltak. Per dags dato har sluttbrukeren av kommersielle produkter ingen informasjon om utslipp. Akademikerne mener det er behov for overordnede krav til livssyklusanalyse og klimagassutslippsinformasjon. Eksempelvis har krav til bilers CO₂-utslipp vært effektivt. Akademikerne ser også at det kan skape sterkere bevissthet om utslipp om flere virksomheter (bedrifter, stat, kommune) må rapportere på egne utslipp.

Akademikerne mener det er uheldig at regjeringen har fjernet kapittelet om bærekraft i årets statsbudsjett. En tydeligere rapportering på klimautslipp og statsbudsjettets virkning på klimautslipp er viktig. Et klimabudsjett kan være et godt virkemiddel for å få en mer helhetlig og tilgjengelig rapportering for stortinget og allmennheten.

Akademikerne mener en gjennomgang av rapporteringen som gjøres kan være hensiktsmessig.

3. Klimaråd?

KLD spør om et uavhengig klimaråd vil kunne være et hensiktsmessig nytt tilskudd til norsk klimapolitikk (etter modell fra bl.a. Storbritannia) og hvilken rolle det i så fall bør fylle.

Regjeringen og Stortingets primære beslutningsgrunnlag bør være saksutredninger fra departementer, direktorat og forskningsinstitusjoner. Akademikerne mener samtidig at et uavhengig klimaråd kan gi større involvering og legitimitet til klimaarbeidet. Vi mener det er positivt at utvalget er bredt sammensatt med arbeidslivets parter, næringsliv, miljøorganisasjoner og forskningsinstitusjoner. Rådet bør være en møteplass for innspill og dialog, samt gi politiske signaler. Et slikt råd bør ikke overta oppgaver fra miljødirektoratet.

Rollen til Stortingets Energi- og miljøkomité bør ellers styrkes i tilknytning til klimaarbeidet.

Med vennlig hilsen
Akademikerne

Øyvind Berdal
Rådgiver