

Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep,
0030 Oslo

Our ref: 120867Guri Bang/PAZ

Your ref.:

Date.: 30.01.2015

Perspektiver på en norsk klimalov

Høringsuttalelse fra CICERO Senter for klimaforskning

Klimaproblemet gjør at vi står overfor en omfattende omstilling som vil berøre hele befolkningen og alle samfunnssektorer. Omstillingen må skje raskt og i alle sektorer for at togradersmålet skal nås. Dette er en stor utfordring for Norge og verden (se vedlagte figurer).

Den 3. november 2014 sendte regjeringen ut et høringsnotat om 'Perspektiver på en norsk klimalov', med frist for høringsinnspill den 30. januar 2015. Hovedspørsmålet er om en overordnet, rammepreget klimalov vil gi merverdi i en norsk kontekst gitt Norges eksisterende lovverk og virkemiddelbruk. I tillegg ønskes en vurdering av to mulige elementer i klimalovmodellen, henholdsvis statusrapportering til Stortinget, og et uavhengig klimaråd.

Her følger CICEROs innspill, strukturert rundt de tre hoved-spørsmålsstillingene i høringsnotatet:

1. Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?

- I høringsnotatet står det: 'Samlet vurdert har myndighetene i stor grad hjemmel til å gjennomføre tiltak overfor norske utslippskilder og samfunnsaktiviteter gjennom samfunnsplanlegging, konsekvensutredninger og direkte reguleringsvedtak og mulighet for bruk av økonomiske incentiver.'
- Til tross for dette er dagens virkemiddelbruk øyensynlig ikke tilstrekkelig og effektiv nok til å kutte klimagassutslippene i tråd med Norges Kyoto-forpliktelse. Utslippene øker heller enn å minske dersom en måler mot 1990-nivå (SSB 2015).¹ Videre stiller Riksrevisjonen i sin undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken spørsmål ved om styringseffektivitet i tilstrekkelig grad har vært vurdert i forhold til langsiktige klimamål, og om virkemidler som kan gi et effektivt påtrykk for at ny teknologi blir tatt i bruk (slik som forurensningsloven) i større grad burde vært anvendt.²
- En klimalov kan være et effektivt tiltak for å forplikte myndighetene sterkere og mer langsiktig til å gjennomføre løfter om utslippskutt, slik at klimapolitikken blir mer stabil og forutsigbar. Erfaringene fra bl.a. Storbritannia med lovfesting av klimamål og langsiktige karbonbudsjetter tyder på at en klimalov kan få en slik effekt (Jevnaker et al. 2014; Hill 2009; Helm 2010).³ Et sentralt problem oppstår hvis informasjon om sannsynlig miljøskade ikke når

¹ Statistisk Sentralbyrå 2015: <http://www.ssb.no/klimagassn>

² <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/klima.aspx>

³ Jevnaker, T. et al. 2014. "Den britiske klimalovens første fem år: En oversikt over sentral nasjonal dynamikk og samspillet med EU." Rapport, Fridtjof Nansens Institutt. K. Hill. 2009. The UK Climate Change Act 2008 – Lessons for National Climate Laws. ClientEarth, London and Brussels. Helm, D. 2010. Government failure, rent-

fram eller ikke blir brukt av beslutningstakere. En studie fra European Environmental Agency peker på at “adequate information about potential hazards was available well before decisive regulatory advice was taken, but the information was either not brought to the attention of the appropriate decision-makers early enough, or was discounted for one reason or another. It is also true that in some of the case studies, early warnings — and even ‘loud and late’ warnings — were effectively ignored by decisionmakers because of short-term economic and political interactions.”⁴

- En klimalov kan også gjøre samordning mellom ulike deler av forvaltningen som har ansvar for ulike klimatiltak mer systematisk og hensiktsmessig på tvers av ulike samfunnssektorer. En klimalov kan dermed bidra til mer helhetlig klimapolitikk (Hill 2009; men se også Lockwood 2013).⁵
- Erfaringene med klimalov i andre land er imidlertid foreløpig begrenset (Lockwood 2013), og det er derfor behov for å kartlegge hvordan en norsk klimalov kan bidra til mer langsiktige og stabile klimaforpliktelser for regjeringen, og hvordan en klimalov kan bidra til mer effektiv og samordnet virkemiddelbruk.
- CICERO ser mange fordeler med en norsk klimalov, og at det raskt settes i gang et arbeid for å konkretisere innholdet i en slik lov, spesielt sett i lys av forskningens klare anbefaling om at utslippskutt må skje raskt for at togradersmålet skal kunne nås (IPCC 2013).⁶

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

- Jevnlig rapportering (årlig) til Stortinget om hvordan regjeringen ligger an til å oppfylle klimamål vil øke oppmerksomheten blant både politikere og offentligheten om effekten av klimatiltak. Tall for utslipp og ulike utslippsindikatorer (utslipp per BNP, per capita, etc.) vil dermed kunne bli løftet opp til samme nivå som andre samfunnsøkonomiske parametere. Dagens rapportering i nasjonalbudsjettet bør bygges ut og settes på en egen dagsorden i Stortinget.
- Dersom slik rapportering skal fungere etter hensikten bør Norges klimamål være tydelige og godt spesifiserte mht. hvilke sektorer som skal omfattes av tiltak, hvilke tiltak som skal innføres og hvilken effekt som forventes. Spesielt er det viktig å gjøre rapporteringen av beregnet effekt av tiltak mer synlig. Det bør utarbeides systemer for hyppigere rapportering til offentligheten, også om foreløpige utslippstall.
- Det er også viktig at det klargjøres hvor mye av kuttene som skal tas nasjonalt og internasjonalt. Klare tiltak på hjemmebane som involverer befolkningen direkte vil kunne øke bevisstheten og forståelsen for klimaproblemet.
- Ved å fastsette klare delmål som det rapporteres opp mot jevnlig vil grad av måloppnåelse synliggjøres bedre.
- Jevnlig oppmerksomhet om utslipp og effekter av tiltak vil kunne øke befolkningens engasjement for å nå klimamålene (Kallbekken et al. 2014).⁷

seeking, and capture: the design of climate change policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 26 (2010), pp. 182–196.

⁴ EEA 2002: Late lessons from early warnings: The precautionary principle 1896-2000. Environmental issue report No 22/2001. EEA (European Environment Agency). Published: 09 Jan 2002

⁵ Lockwood, M. 2013. The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act. *Global Environmental Change* 23(5): 1339–1348.

⁶ IPCC 2013, Femte hovedrapport: <http://www.ipcc.ch/index.htm>

⁷ Kallbekken et al. 2014. Norges klimaansvar 2030. Rapport.

**3. Vil et uavhengig klimaråd være et hensiktsmessig nytt tilskudd til norsk klimapolitikk?
Hvilken rolle bør det i så fall fylle?**

- Norge har flere offentlige forvaltningsorgan som leverer klimaråd av høy kvalitet (spesielt Miljødirektoratet). Disse er imidlertid en del av forvaltningsapparatet, og dermed en del av regjeringens administrasjonskapasitet og således ikke helt uavhengige. I tillegg har Norge forskningsmiljøer som utfører forskning og utredning på feltet.
- Fordelen med et nytt, uavhengig klimaråd som opprettes som følge av en klimalov vil være at rådet får mer rom for kritisk vurdering av regjeringens innsats og måloppnåelse, og kan skape offentlig oppmerksomhet og gi informasjon til befolkningen. Det kan bidra til å øke det politiske handlingsrommet for klimapolitikk. Rådet kan få en permanent og langsiktig rolle for å følge opp og overvåke måloppnåelse (Lockwood 2013; Helm 2010).
- Velger man å opprette et klimaråd er det viktig med velfunderte av
- gjørelser om sammensetning av rådet (hvem skal være med) og klare retningslinjer for hvordan rådets anbefalinger skal produseres og anvendes kan være viktig for å forhindre at et uavhengig ekspertisetungt klimaråd gir uforholdsmessig mye makt til eksperter som ikke er demokratisk valgt, og at ekspertene i klimarådet dermed kan komme til å utøve en politisk rolle som bør være forbeholdt folkevalgte (Sundqvist et al. 2015).⁸

Med vennlig hilsen,
CICERO – Senter for klimaforskning

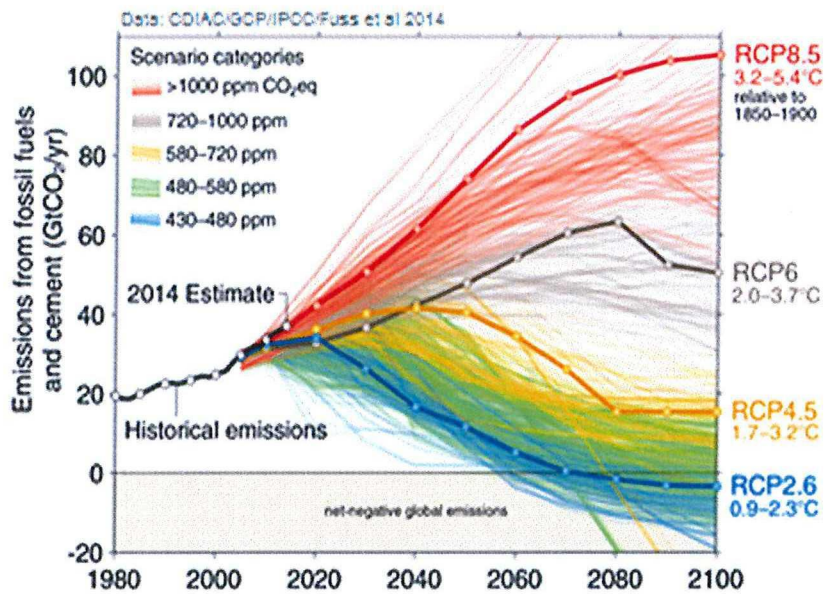


Kristin Halvorsen
Direktør

⁸ Sundquist et al. 2015. Formalisation and Separation: A Systematic Basis for Interpreting Approaches to Summarising Science for Climate Policy. *Social Studies of Science* (forthcoming).

Observed Emissions and Emissions Scenarios

Emissions are on track for 3.2–5.4°C “likely” increase in temperature above pre-industrial
 Large and sustained mitigation is required to keep below 2°C

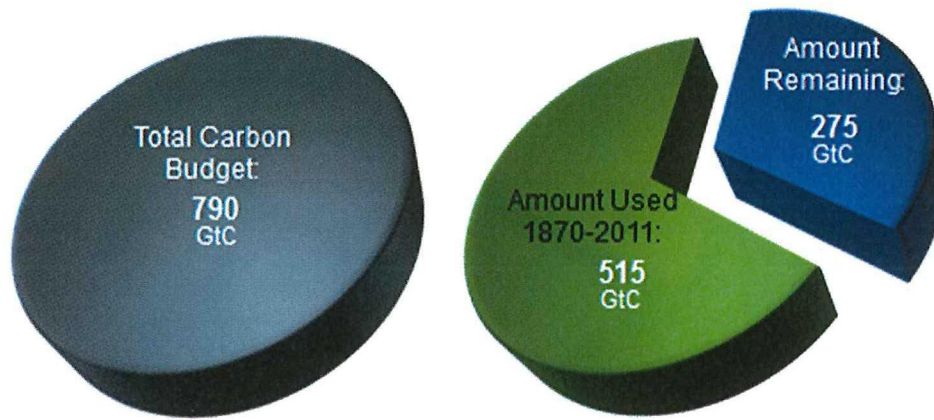


Over 1000 scenarios from the IPCC Fifth Assessment Report are shown

Source: [Fuss et al 2014](#); [CDIAC](#); [Global Carbon Budget 2014](#)

The window for action is rapidly closing

65% of our carbon budget compatible with a 2° C goal already used



Fossil carbon reserves exceed this remaining budget by a factor of 4 to 7, with resources much larger still.