



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
13/855

Vår ref.
14/8543 - EME

Dato
9.2.2015

Høring - perspektiver på en klimalov

Vi viser til Klima- og miljødepartementets brev 3.11.2014 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementets merknader gjelder først og fremst spørsmål 1 som Klima- og miljødepartementet (KLD) stiller i høringsnotatet: «*Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?*» Dette reiser et nytt spørsmål: Hva ønsker en å oppnå gjennom lovfesting av et klimamål (eller andre elementer i lovreguleringen)?

Høringsnotatet gir i svært begrenset grad uttrykk for hvilket innhold en eventuell klimalov vil ha. I fravær av en mer presis angivelse, er det vanskelig å gi uttrykk for mer enn overordnede betraktninger på virkningen og hensiktsmessigheten av en lovregulering. Vi nøyer oss derfor i denne omgang med noen generelle betraktninger, uten å ta stilling til spørsmålet om «*merverdi*».

Et hovedbudskap fra Justis- og beredskapsdepartementets side er at en ikke, på det nåværende stadiet, bør stille seg avvisende til bruk av lovgivningsinstrumentet, alene ut fra den begrunnelsen at det ikke er noen tradisjon for denne typen lovgivning. For å kunne vurdere spørsmålet nærmere, må en ytterligere konkretisere hva en eventuell regulering vil gå ut på, og se spørsmålet i sammenheng med hvilken regulering som i dag finnes, og som i fremtiden vil finnes på klimaområdet i stort.

Vi nevner først at det kan fremstå som grunnleggende uklart om lovfesting av et «*mål*» er ment å innebære noe en lojalt må arbeide for å oppnå, uten at det stilles krav om at målet faktisk skal nås, eller om det prinsipielt også stilles krav om at målet skal nås. Det bør være klart hva meningen er. Valg av tilnærming kan ha betydning for vurderingen av om loven er overholdt eller ikke, for eksempel ved senere forvaltningsrevisjoner. Dersom hensikten med lovfesting er begrenset til å *markere verdien* av å ta klimautfordringene på alvor, kan lovgivninginstrumentet tenkes å være egnet. En kan nok ikke se helt bort fra at lovfesting bidrar til å understreke at målsettingen er politisk eller samfunnsmessig viktig, uavhengig av om lovfestingen i seg selv bidrar til realisering av målsettingen. Det kan likevel være delte meninger om hvor langt lovgivning bør nyttes til å markere verdien eller viktigheten av bestemte målsetninger. Det vil også kunne skape en forventning om bruk av lovgivning som virkemiddel på andre områder, hvor dette ikke nødvendigvis er ønskelig. Etter vårt syn er det

grunn til å være forsiktig med å nytte lovgivningsinstrumentet på denne måten. Hvis man velger å bruke lovgivning på denne måten, bør man begrunne tydelig hvorfor klimaområdet skiller seg fra andre saksområder på en måte som gjør at det som et unntakstilfelle er hensiktsmessig å bruke lovgivningsinstrumentet her.

Dersom hensikten er at loven skal bidra til å redusere klimagassutslippene, kan det være nokså åpent hvordan en slik effekt kan inntre. Bruk av lovsformen skaper i seg selv i begrenset grad ytterligere insentiver til å nå en ellers eksisterende målsetning om et bestemt utslippsnivå, slik dette er kommet til uttrykk i for eksempel internasjonale konvensjoner som Norge har bundet seg til eller kommer til å binde seg til. Lovgivningsformen kan nok etter omstendighetene være egnet for å slå fast plikter som er sektorovergripende (med tilhørende krav om helhetlig tilnærming), som er ment å bestå over tid og som anses som politisk og samfunnsmessig viktige. Som KLD påpeker i høringsnotatet, er en lov formelt sett vanskeligere å endre enn et politisk forlik. En lov kan dermed bidra til et langsiktig perspektiv på et område hvor dette er særlig viktig. En vedtatt lov er også lett tilgjengelig og glemmes ikke så lett, og den vedtas gjerne på grunnlag av en åpen prosess, hvor alminnelig høring inngår som en vesentlig del av prosessen.

Videre kan en lov bidra til et overordnet perspektiv på forpliktelser og mål som i dag er fragmenterte. På den annen side: Som et generelt utgangspunkt er det uheldig å bruke lovsformen til å fastslå visse plikter, dersom det ikke har tydelige konsekvenser å bryte pliktene. En generell utvikling av lovgivningsinstrumentet i denne retningen kan bidra til å svekke lovgivningens autoritet. I forlengelsen av dette nevner vi at det kan tenkes å by på utfordringer å kommunisere hva en lovfesting innebærer, uten å gi inntrykk av at den har større eller mindre betydning enn den reelt sett har.

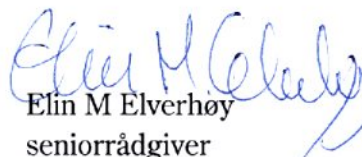
Vi er imidlertid enig med KLD i at det neppe har særlige konsekvenser for den generelle respekten for lovsformens autoritet at slik lovfesting av forpliktelser brukes i eksepsjonelle tilfeller. En bør være forsiktig med å bruke lovsformen der det ikke i seg selv fremstår som rettslig nødvendig, eller der bruk av lovsformen ikke fremstår som naturlig som et ledd i annen lovregulering som anses som nødvendig. Som KLD påpeker i høringsnotatet, er det ikke nødvendig, og heller ingen særlig tradisjon for, å bruke lovsformen for å slå fast plikter rettet mot statlige myndigheter.

På den annen side utelukker vi ikke at lovfesting av et klimamål kan tjene en viss rettslig funksjon når det ses i sammenheng med den øvrige reguleringen på klimaområdet, nå og i tiden fremover. Vi nevner særlig at et krav som skal oppfylles over flere tiår, i seg selv trolig er lite egnet som grunnlag for å ansvarliggjøre regjeringen eller andre offentlige organer. Eventuell manglende etterlevelse vil fremstå som et produkt av flere regjeringers samlede innsats på området, slik at det vil være vanskelig å plassere et ansvar nærmere. Det kan dessuten være uklart hvilke myndigheter som til enhver tid er ansvarlig for å gjøre hva.

Med vennlig hilsen



Harald Aass
fagdirektør



Elin M Elverhøy
seniorrådgiver