

Høringsuttalelse vedr. 'Perspektiver på en klimalov'

Forfattere: Maria Waag (student NMBU), Madelen Olufsen (jurist), Arild Vatn (professor, NMBU)

Det vises til høringsbrevet og høringsnotatet av 3. November 2014.

Bakgrunnen for uttalelsen er materiale fra, og vurderinger gjort i Maria Waag sin masteroppgave.¹ Hun har her sett på effektene av den britiske klimaloven fra dens implementering frem til februar 2014.² Waag har sett på lovens effekt på klimapolitiske beslutninger gjennom endringer i organisering og prosess. Oppgaven fokuserer på å belyse om den britiske klimaloven har forbedret evnen til å fatte og implementere helhetlige og langsiktige politiske avgjørelser på tvers av sektorer. Waag gjorde en grundig analyse av lovteksten og kjenner derfor i detalj hvordan spesifikke formuleringer og deler av loven har blitt implementert, og anvendt, i praksis. Hun studerte også det britiske klimarådet (Committee of Climate Change, CCC) og hvordan de prosessuelle delene av den britiske loven, deriblant rapporteringssystemet har fungert i praksis. Arbeidet baserer seg på omfattende dokumentanalyser, og intervjuer i London med 32 informanter.³

Vi begrenser oss her til å fokusere på utslippsreduksjoner, selv om klimatilpasning også er en del av den britiske klimaloven. Høringsuttalelsen er strukturert ut i fra de diskusjonspunktene som anmodet i høringsnotatet.

1. Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?

Vurderingen skal rettes mot å "utrede hensiktsmessigheten av" en klimalov i Norge "basert på erfaringer med dagens lovgiving og virkemiddelbruk". For å vurdere hensiktsmessigheten av en klimalov ser vi på *dagens juridiske og politiske kontekst i Norge (avsnitt 1.1)*, og *hensiktsmessigheten av å lovfeste klimamål (avsnitt 1.2)*. I høringsnotatet spørres det videre om "lovfesting av klimamål har en merverdi – rettslig eller politisk – når klimamålene allerede følger av Stortingsmeldinger, klimaforlik og våre internasjonale forpliktelser." Dette spørsmålet behandles under 1.2.

¹ Selv om dette høringsnotatet er omfattende sitter Waag med mye mer detaljkunnskap som hun gjerne bidrar med dersom det er ønskelig.

² Hovedveileder: Arild Vatn (Noragric, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet). Biveiledere: Christina Voigt (juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo) og Jørgen Wettstad (Fridtjof Nansens Institutt).

³ Intervjuene ble utført i London i september 2013. Informantene var fra følgende kategorier/instanser: 8 eksterne forskere innenfor feltene klima- og miljørett og klima- og energipolitikk i Storbritannia (der 2 også er med i CCC), 6 fra CCC, 9 fra Department of Energy and Climate Change (DECC), Finansdepartementet (Treasury), 1 fra Statsministerens kontor (Cabinet Office), 2 fra Department of Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2 fra Department of Business Innovation and Skills (BIS) – Defra og BIS var departementene som hadde hatt avdelingene klima og energi som DECC sprang ut fra, 1 nøkkelposisjon fra National Audit Office (NAO), 1 utenforstående, viktig politisk figur og rådgiver. Intervjuene var hovedsakelig med toppbyråkrater i viktige posisjoner som hadde overblikk og innsyn i beslutningstaking på høyere nivå, implementering av loven samt hvordan samarbeid mellom departementer fungerer. Noen var nylig avgått, men hadde sittet i stillinger i viktige faser av lovens implementering.

Det er en uklarhet i høringsnotatet. Det kan virke som klimalov til tider forveksles med kun å ha lovfestede klimamål. Dessuten brukes begrepene 'klimalov' og 'klimarammelov' om hverandre, og om litt forskjellige ting. Når vi bruker begrepet 'klimalov' mener vi en 'klimarammelov'. En 'slik lov bør, i følge vår vurdering, inneholde mer enn lovfestede mål – dvs. også prosessuelle plikter, rammer for rapporteringssystem og for et klimaråd. Gjennom denne høringsuttalelsen vil vi forklare hvorfor vi mener dette er fornuftig.

1.1 Dagens politiske og juridiske kontekst i Norge

På tross av politiske målsetninger, har Norge ikke klart å redusere utslipp av klimagasser de siste 20 årene. Regjeringen har videre uttalt at det heller ikke ser ut til at vi i fremtiden kommer til å nå 2020 målet med dagens planlagte tiltak. I høringsnotatet begrunner regjeringen den manglende måloppnåelsen bl.a. med "mindre fremgang enn forventet i utvikling av klimavennlig teknologi, høyere kostnader ved klimatiltak innenlands, høyere innvandring og sterkere økonomisk vekst og større utslipp fra oljesektoren". Dette er en type svingninger og uforutsigbarhet som alle regjeringer vil måtte forholde seg til, og bør ikke anses som en tilstrekkelig god grunn for manglende måloppnåelse.

'Føre var prinsippet' burde gjøre at slike uforutsigbarheter tas med når tilstrekkeligheten av, og antall tiltak vurderes. Å fatte tilstrekkelig med tiltak i dag for å nå langsiktige mål er et klassisk problem for alle demokratier med skiftende regjeringer. Det synes vanskelig å prioritere langsiktige løsninger når man står ovenfor kortsiktige hensyn og sektorinteresser som krever umiddelbar oppmerksomhet. I Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken i 2010 ble det blant annet pekt på utfordringer i det interdepartementale arbeidet, at sterke sektorinteresser og uklar ansvarsfordeling har ført til målkonflikt, og at det er vanskelig å få departementer til å prioritere klimatiltak i tilstrekkelig grad (Riksrevisjonen, 2009-2010:186).

Det er tydelig at noe må gjøres for å forbedre evnen til å nå definerte klimamål. Før klimaloven ble innført i Storbritannia, stod landet i en tilsvarende situasjon i den forstand at de ikke klarte å levere utslippsreduksjoner i tråd med egne mål. Klimaloven ble foreslått som en del av løsningen på dette – som et rammeverk som skulle gjøre det lettere å fatte langsiktige og helhetlige avgjørelser⁴. Vi mener derfor at innsikt i den britiske klimaloven og dens virkninger gir verdifull bakgrunn for arbeidet med å sikre en mer effektiv måloppnåelse i Norge.

Høringsnotatet påpeker at: "Petroleumsnæringen har større verdiskapingen enn noen annen enkeltnæring i Norge, og sto for 27 prosent av totale utslipp i 2013. Denne konsentrasjonen av utslipp i én næring skiller Norge fra mange andre land. I tillegg er Norge et spredt befolket og geografisk og klimatisk utfordrende land for infrastruktur, bygg og transport. Disse forholdene skiller Norge fra flere av landene som har innført klimalovgivning, noe som også

⁴ Dette kommer tydelig frem i forarbeidene til loven og referater fra lovens gang gjennom Parlamentet (Waag, McHarg 2011, Macrory 2012, Stallworthy 2009).

bør tas i betraktning ved vurderingen av om det er hensiktsmessig for Norge å innføre lignende klimarammelovgivning som i disse landene.” Her argumenteres det for at det er *vanskeligere* å kutte i Norge enn i andre land med klimalov. Det faktum at det er vanskeligere å kutte i Norge, mener vi nettopp er et argument for at Norge har et ekstra stort behov for en klimalov.

I vurderingen av hensiktsmessigheten med en norsk klimalov er det også viktig å ta hensyn til dagens juridiske situasjon. Klimalovgivningen er per i dag fragmentert og uoversiktlig.⁵ Vi mener det er behov for å samle og konkretisere lovverket på klima. Videre er selve *utformingen* av loven viktig. På det punktet er erfaringene fra den britiske klimaloven sentral.

1.2 Hensiktsmessigheten av å lovfeste klimamål

I høringsnotatet pekes det på forpliktelser gjennom Kyotoavtalen og EØS avtalen. Vi minner imidlertid om at det er bred enighet om at Kyotoprotokollen utgjør en svak forpliktelse med hensyn på reduserte utslipp av klimagasser. Høringsnotatet påpeker også at Norges tilknytning til EUs kvotesystem gjør klimapolitikken avhengig av EUs klimavirkemidler. Det er imidlertid tilfelle også i Storbritannia. Det ble løst ved at forpliktelsene de allerede hadde gjennom EU ble inkludert i klimaloven og knyttet til en nasjonal helhetlig utslipsstrategi med en overordnet og tallfestet begrensning av utslippene.

Det har vært påpekt at dersom Norge er mer ambisiøs enn sine naboland, vil det gjennom EU ETS og karbonlekkasje bare føre til at utslippene blir flyttet til andre steder. Den britiske klimaloven løser dette ved at lovens § 27 (seksjon 5) åpner for at karbonkreditter kan slettes og tas ut av kvotesystemet dersom Storbritannia blir tildelt et større antall kvoter enn taket på karbonbudsjettet for perioden.

I høringsnotatet påpekes det at formåls- og målformuleringer i norske lover vanligvis er kvalitative og ikke av kvantitativ karakter (slik den britiske klimaloven er utformet). Det er imidlertid ikke noe formelt rettslig hinder for å lovfeste kvantitative utslippsmål. Det er derimot fornuftig og ha kvantitative mål fordi; i) problemet er det totale utslippet og et presist tak på utslipp kan gi bedre måloppnåelse, og ii) det blir lettere å evaluere måloppnåelse.

”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 politikkutformingen.” (Høringsnotat). Å lovfeste et mål har imidlertid i seg selv ikke så stor verdi hvis de ikke er tydelig formulerte. Den britiske loven inneholder tydelige, kvantifiserbare mål både på lang sikt (2050) og kortere sikt (2020). Disse er tydelige i den forstand at formuleringen sier de ’skal’ nås, det er ingen kvalifiserende tillegg slik som ”as far as reasonably practical” som i mange andre britiske lover. Dette gjør det lettere for både folket og kontrollorganer som CCC og Parlamentet å vurdere utviklingen. I Norge er

⁵ se også advokatfirmaet Hjorts gjennomgang av lovverket: «Juridisk utredning av behovet for en norsk klimalov» http://awsassets.wwf.no/downloads/en_norsk_klimalov.pdf

2020 målet diffust formulert og det er uklart hvor mye som skal tas nasjonalt/internasjonalt. Den samme uklarheten gjelder for 2030-målet. Vi mener at å lovfeste mål vil gi merverdi i norsk sammenheng, men at målene da bør bli kvantifiserbare og tydelig formulerte.

I høringsnotatet vises det til: ”at målene er vanskelige å endre kan også bety at det blir vanskeligere å justere målene dersom ny kunnskap tilsier at dette er nødvendig”. I den britiske klimaloven er dette løst ved at målene kan endres under begrensede vilkår. Det er hovedsakelig i to tilfeller dette kan skje, ved *signifikante* endringer i: forskningsgrunnlaget og/eller europeisk/internasjonal lov eller politikk (se Climate Change Act § 2, avsnitt 2, og § 6 og 7). Den britiske loven er dermed designet og formulert på en måte som hindrer at mål blir utvannet, *uten at* man kommer i den problematiske situasjonen antydnet i høringsnotatet.

I den britiske klimaloven gjør pliktene om å sette en kvantifiserbar utslippsbane med de femårige karbonbudsjettene, og ’årlig ekvivalenser’, at man har skalaer som bringer de mer langsiktige målene inn på dagens agenda. Med andre ord får det langsiktige utslippsmålet på denne måten faktiske konsekvenser for utslippsreduksjoner *nå*, noe som i større grad ansvarliggjør sittende regjeringer. Dette øker sannsynligheten for at det langsiktige målet skal nås. Blant intervjuobjektene ble karbonbudsjettssystemet trukket frem som helt essensielt for å få et så fjerntliggende mål (2050) inn i den daglige politiske debatten. Karbonbudsjettene i Storbritannia er svært vanskelig å ’vanne ut’⁶ selv om de skulle vise seg å bli tøffe å nå, hvilket medfører at utslippskurven blir mer forutsigbar. Vi mener karbonbudsjetter er en god idé som bør vurderes brukt i Norge.

Som et ledd i å tydeliggjøre målene i en norsk lov kan det være hensiktsmessig å definere klare rammer for hvor mye som skal tas nasjonalt/ikke nasjonalt. I Storbritannia ble det under lovens behandling i Parlamentet diskutert hvorvidt det skulle presiseres at 70 % måtte kuttes nasjonalt. Resultatet ble et kompromiss som medførte at en slik prosentandel ikke ble inkludert. Dersom det åpnes for at en stor del av målet kan kjøpes ute i siste liten om målet ikke nås, undergraves imidlertid målets kraft som pådriver for å få til endringer i nasjonale tiltak og dermed forringes langsiktigheten og forutsigbarheten ved et slikt mål.

I Storbritannia har man prøvd å imøtekomme dette ved å anviser prioritering av nasjonale kutt. Selv om myndigheten i utgangspunktet står fritt til å velge å gjøre kuttene nasjonalt eller internasjonalt, krever lovens § 15 at myndighetene må ta hensyn til behovet for nasjonal dekarbonisering når de skal avgjøre hvordan målene og karbonbudsjettene skal nås. Hvorvidt man kan kjøpe mange kvoter må også ses i lys av klimalovens overordnede hensikt som er å sikre overgang til et lavkarbonsamfunn på nasjonalt nivå. Det argumenteres derfor for at det vil være i strid med lovens hensikt dersom en regjering velger å kjøpe kvoter i stor skala (Stallworthy, 2009:421). Videre må regjeringen innhente og lytte til råd fra CCC på dette

⁶ Hvordan dette er sikret i den britiske loven er komplisert. Det er åpning for overføring av karbonkreditter mellom budsjettperioder, men det er strenge føringer på hvordan dette kan skje. Det er videre mulig å endre karbonbudsjettene dersom det for eksempel er signifikante endringer i det som lå til grunn da karbonbudsjettene ble satt. Likevel er det formuleringer og mekanismer som skal forsikre mot utvanning av målene kun på grunnlag av at de viser seg å bli vanskelig å nå. Waag har grundig innsikt om dette vanskelige spørsmålet etter samtaler med en rekke spesialister inklusive Richard Macrory (den fremste jusprofessoren i Storbritannia innen klima- og miljørett).

området, og dersom ikke CCCs råd følges, må regjeringen presentere et svar om hvorfor dette ikke følges for Parlamentet.

Selv om en lov ikke kan fjerne interdepartementale konflikter og uenigheter om i hvilke sektorer kutt skal tas, kan loven fremme sektorkoordinering. Den britiske loven legger et direkte ansvar på regjeringen samlet. For å få ytterligere klarhet i ansvarsfordeling kan loven inneholde føringer som skal hjelpe til med å fordele utslippsreduksjoner mellom sektorer. Den britiske klimaloven har slike elementer: for eksempel skal CCC peke på i hvilke sektorer utslippsreduksjon kan skje på billigste måte.⁷ Ved å ha lovfestede, tydelig definerte, kvantifiserbare utslippstak med tilhørende karbonbudsjetter i en klimalov, vil man unngå 'uenighet om mål' og dermed bøte på det Riksrevisjonen peker på som en viktig del av problemet. Et tydelig, overordnet, felles sammenligningsgrunnlag for forvaltningen vil fremme koordinering i implementeringen. Intervjuobjektene hevdet at lovfesting av målene har gjort at de tas mer seriøst i forvaltningen. Klare, kvantifiserbare, og lovfestede mål har gjort det lettere å definere nødvendige virkemidler.

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

I det følgende skal vi bl.a. se nærmere på hvorvidt det er hensiktsmessig med en mer omfattende rapportering til Stortinget om status for norske klimagassutslipp og virkning av tiltak. Mer spesifikt vil vi se på lærdom fra *den britiske klimalovens nye rammeverksystem med rapportering – viktige trekk ved designet og relevante erfaringer (2.1)*. Deretter vil vi gå igjennom *hva vi har av klimarapportering i Norge i dag, hvorfor vi mener dette ikke er godt nok og gi forslag til forbedringer (2.2)*.

Før vi svarer på dette diskusjonsspørsmålet vil vi imidlertid påpeke en *mangl ved diskusjonspunktet*. Det er ikke sammenheng mellom høringsens utlysning, høringsnotatets introduksjon og hvilke diskusjonsspørsmål som stilles. Ved kun å fokusere diskusjonsspørsmål 2. på 'rapportering og formidling av informasjon' om 'klimagassutslipp og effekter av tiltak', utelater høringsnotatet andre prosessuelle bestemmelser og plikter som også er viktige deler av den britiske loven. Av størst betydning er utelatelsen av et av de mest essensielle verktøyene i den britiske klimaloven som sikrer at de langsiktige målene blir omsatt til tilstrekkelig handling tidnok til at lovens mål kan nås. Altså; plikten klimaloven pålegger myndighetene om å levere tiltak som *skal* realisere lovens mål, og at dette følges opp av et system med CCC som kontrollinstans. Vi tar derfor dette med i vår vurdering under.

⁷ Det er også bestemmelser for at det skal tydeliggjøres hvordan utslippstakene i karbonbudsjettene skal fordeles mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Loven legger altså føringer for *at og hvordan* en slik allokering skal forekomme fremfor å diktere allokeringen direkte. Under 'Labour' valgte de å implementere klimaloven ved å fordele utslippstaket for karbonbudsjettet i helt presise utslippstak allokert mellom hvert departement og sektor. Dette ble imidlertid avvirket av de konservative da de ønsket større handlefrihet.

2.1 Den britiske klimalovens nye rammeverksystem med rapportering – viktige trekk ved designet og relevante erfaringer

Den britiske klimaloven er en rammeverkslov som inneholder: plikter, bemyndigelse ('enabling powers') og et prosessuelt rammeverk som bl.a. hjemler klimarådets kompetanse. Dette ble etablert for å sikre oppfølging og måloppnåelse.

De lovfestede utslippstakene i den britiske klimaloven utgjør en kjerne som resten av lovverket bygges rundt. Loven setter rammer for hvordan de femårige⁸ karbonbudsjettene skal vedtas for å sikre en utslippsbane som er i tråd med målene i loven.⁹ Videre setter den britiske klimaloven føringer for hvilke *hensyn* som skal *legges til grunn* når politikerne skal avgjøre *hvordan* målene og klimabudsjettene skal nås. Dette for å sikre en konsistens mellom alle ledd i loven, og å eksplisitt legge til rette for at mål nås. Denne konsistensen med eksplisitte kryssreferanser er en stor styrke ved den britiske loven. Den etablerer videre et regnskapssystem for karbon som på en enklere måte gir oversikt over utslippene og sikrer kompatibilitet med både mål og internasjonale rapporteringssystemer.

Det er to hovedelementer mht. rapportering overfor *både* Parlamentet *og* for folket i klimaloven. *Det første* er årlig rapportering om nåværende og fremtidige klimagassutslipp. *Det andre* er rapportering mht. nåværende *og* planlagte tiltak, deres effekt på utslipp *og* evaluering av om disse er tilstrekkelige for å nå egne mål i loven og karbonbudsjettene. Begge disse presenteres årlig og i samme sammenheng i Parlamentet, og deretter til befolkningen og media. Det er også flere spesifikke krav om hvordan måloppnåelse skal presenteres, evalueres og forsvares etter at frister er utløpt (både for karbonbudsjetter, 2030 og 2050-mål), både for Parlamentet og folket.

Systemet er kvalitetssikret ved at CCC har ansvar for å presentere rapporter som inkluderer kommentarer mht. *alle* punktene over, og dermed kan brukes som sammenlikningsgrunnlag for å evaluere regjeringens egne utspill (se del 3 for mer om dette). Disse skal også presenteres *både* for Parlamentet og for folket. Dette tydeliggjør eventuelle mangler. Ved at loven øker tilgjengelighet og innsikt i alle nivåene av måloppnåelse gjør den det dermed lettere å holde myndighetene ansvarlige. De fleste av intervjuobjektene var enige i dette.

Rapporteringsrammeverket som er nedfelt i loven er omfattende, og med spesifiserte rapporteringsdatoer for når saker skal presenteres i Parlamentet. Det eksplisitte kravet om årlig presentasjon i Parlamentet bringer klimasaken opp på agendaen. Intervjuobjektene mente at rapporteringsdatoene har gjort det vanskeligere å skyve klimasaker til side i krisetider og å utsette vedtak. Dette ble også støttet av dokumentanalyser. De mange

⁸ Følger valgperiodene.

⁹ Fordi klimaloven er en langsiktig rammeverkslov legges det føringer for *hvordan* karbonbudsjettene skal settes, ikke hva de skal ligge på. Kun hovedlinjene som 2030 og 2050 målet er satt for å sette de ytre rammene i grove trekk. Rammeverket i loven bestemmer videre at karbonbudsjettene settes 11,5 år i forveien, noe som er nærmere i tid slik at man har mer forutsetninger for å vite mer om utenforliggende faktorer. Klimaloven sier også at karbonbudsjettene deretter skal nedfelles i lov med 'secondary legislation'.

spesifikke prosessuelle pliktene i den britiske loven er også lettere å ta til retten dersom de skulle brytes.

Som nevnt innledningsvis stiller klimaloven krav til myndighetene om å levere planer og tiltak for å realisere lovens mål. Det har blitt påpekt at det nye tillegget i Grunnlovens § 112 (av 2014) som krever at "statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger", kanskje gjør det samme/er tilstrekkelig. I Grunnloven peker ordlyden "disse grunnsetninger" på at "naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning". Dette er en svært generell formulering sammenliknet med det som er nedfelt i den britiske klimaloven. Formuleringen avplikten i den britiske loven er mye tydeligere av flere grunner. *For det første* sier den ikke bare at myndighetene skal levere virkemiddelpakker, den sier også noe om *når* dette skal skje. Dette er sentralt for å sikre at virkemiddelpakkene kommer tidsnok. Den britiske klimaloven introduserer dermed et helt essensielt, nytt verktøy for å overkomme problemet med å omsette langsiktige mål til konkret politikk. *For det andre* er det et eksplisitt krav om at de planlagte virkemidlene *skal nå* de spesifikke og kvantifiserbare karbonbudsjettene. Fordi karbonbudsjettene er en materialisering av 2050 målet, kommer langsiktigheten mot 2050 dermed direkte med i denne planleggingen. Det langsiktige perspektivet er imidlertid sikret ytterligere ved at det er et eksplisitt krav om at disse 'proposals and policies' også skal utformes med 'a view to meeting' 2050 målet. Dette gjør det vanskelig å bortforklare, eller forskyve problemer til fremtidige regjeringer. Intervjuobjektene – både forskere (jus, statsvitenskap), byråkrater fra flere departementer og CCC – påpekte dette som en av de store styrkene til loven. I forhold til dette bør det nevnes at DECC (departementet for energi og klima) har en egen karbonbudsjettavdeling og et 2050 team.

Et siste poeng her er CCCs rolle i denne sammenheng. De skal evaluere om de foreslåtte 'proposals and policies' er tilstrekkelig, eventuelt hvorfor ikke, og foreslå hva som kan gjøres for at målene nås (mer om dette i del 3). En helt vesentlig del av dette er imidlertid at myndighetene *må* forholde seg til *alle punktene* i CCCs kommentarer mht. dette. Og at myndighetene må presentere sine kommentarer både i Parlamentet innen en spesifikk dato, og publisere det lett tilgjengelig for folket så snart som mulig etter dette. Dette effektiviserer og forenkler en sammenlikning både for Parlament, media og folket.

Som et argument *imot* klimalov er det blitt pekt på at brudd på den britiske klimalovens utslippsmål vanskelig kan sanksjoneres. Vi mener spørsmålet om sanksjonering i tilfelle lovbrudd på selve utslippstakene ikke er særlig relevante fordi loven innehar så mange mekanismer som tilrettelegger for at loven skal overholdes underveis. Denne type design og organisering passer for 'klimaproblemet' som langsiktig problem. En viktig del av dette er rammer som sikrer kontinuerlig, oppfølging som også inkluderer elementer av uavhengighet (CCC). Kontinuerlig overvåkning er trukket frem i litteraturen når klimaproblemet skal løses blant annet fordi det holder temaet på dagsorden. Videre er det viktig fordi det kan gi varselsignal tidlig nok til å rette opp en feil kurs ('early warning'), noe som er viktig for å fremme politikkutvikling ('policy development') og adaptiv forvaltning ('adaptive management'). Kravet om å levere tiltak i den britiske loven er viktig her.

Oppsummering: Det nye britiske rapporteringssystemet fra klimaloven tilfører: helhet, hyppighet, nok detaljer og samtidig forenkling, informasjon om effekt av planlagte tiltak, og grundig sammenlikning opp mot mål. I tillegg kommer kravet om at tiltak skal leveres, og at de skal være i tråd med mål. Dette gir en bedre oversikt over nåværende og fremtidige, egne utslipp totalt og fordelt mellom sektorer, klarhet i status i forhold til egne mål, eget lovverk, og ytterlige nasjonale forhold. Overholdelse av loven sikres ved at innsikten i systemet øker og gjør det lettere for Parlamentet og folket å holde myndighetene ansvarlige underveis.

2.2 Hva vi har av klimarapportering i Norge i dag, hvorfor vi mener dette ikke er godt nok, og forslag til forbedringer

Høringsnotatet trekker frem dagens norske klimarapportering. I denne sammenheng er to poenger fremhevet: *For det første* uttrykkes det en bekymring om at et nytt rapporteringssystem vil føre til dobbeltarbeid og er vanskelig forenelig med dagens rapporteringskrav. *For det andre* spørres det om dagens rapportering er tilstrekkelig. Under tar vi hovedsakelig utgangspunkt i sistnevnte, altså forklarer hvorfor vi mener det ikke er tilstrekkelig rapportering i Norge i dag. Vi vil, med utgangspunkt i erfaringer fra Storbritannia, forklare hva vi mener mangler i den norske overvåkingen av egen klimamåloppnåelse og ta for oss hva som bør komme i tillegg for å forbedre dette. I vår gjennomgang av dagens system i Norge tar vi for oss elementer som høringsnotatet påpekte i følgende rekkefølge: *først* parlamentarisk ansvar, *deretter* dagens rapportering på nettet, i departementsrapporter og nasjonalbudsjett, *og til sist* internasjonale rapportering. Vi vil underveis vise hvordan den britiske loven har unngått dobbeltarbeid.

I høringsnotatet pekes det på at ”Så lenge Stortinget blir forelagt den nødvendige informasjon om status for oppfylling av klimamålene gjennom nødvendige rapporteringer, har imidlertid Stortinget uansett anledning til å vurdere politikken som føres og om nødvendig fatte nye vedtak. Statsrådets parlamentariske ansvar overfor Stortinget er uavhengig av hvorvidt målene er lovfestet eller ikke.” Det er flere ting å påpeke her. Som kjent har også Storbritannia et liknende parlamentarisk system som Norge. De har vurdert at et generelt parlamentarisk ansvar ikke er nok. Videre mener vi det i dag ikke er mulig for Stortinget å ’vurdere politikken’ og dermed ’om nødvendig fatte nye vedtak’ på en tilstrekkelig god måte. Dette fordi vi mener Stortinget ikke får ’nødvendig informasjon’. Enkelt informasjon kommer for sjelden eller ikke i det hele tatt. Videre er informasjonsmengden for stor, for kompleks, ofte utydelig eller utilgjengelig. Det som trengs er en samstilling som gir et helhetlig bilde, inkluderer informasjon om effekt av planlagte tiltak samlet og for enkeltsektorer, og andre tillegg som gjør en grundigere evaluering av måloppnåelse mulig.

Selv om utviklingen i utslipp og klimagassregnskap er offentlig tilgjengelig,¹⁰ og presenteres i departementsrapporter¹¹, og klimavirkemidler omtales i Nasjonalbudsjettet, er ikke dette tilstrekkelig for å gi et oversiktlig og helhetlig bilde. Høringsnotatet fremhever videre at Norge rapporterer om nåværende og fremtidige klimagassutslipp og klimapolitikk til EU, og til FNs klimasekretariat. Det spørres videre om ”... mer av dokumentasjonen som rapporteres internasjonalt også bør sendes til Stortinget.” Dette kan være en start, men å utvide det norske rapporteringssystemet ved kun å basere seg på dette mener vi ikke er tilstrekkelig.¹²

Før klimaloven hadde Storbritannia liknende rapportering som Norge har i dag i e.g. departementsrapporter, på internett, og mht. internasjonale forpliktelser. Likevel anså de dette spredte systemet som utilstrekkelig for å sikre måloppnåelse, og derfor ble et mer helhetlig rapporteringssystem innført med klimaloven. Det bør være grunn til å tro at Norge ikke har dårligere kvalitetskrav. *Løsningen i Storbritannia for å unngå dobbeltarbeid* og samtidig forbedre rapporteringssystemet, er at den årlige rapporten om status på klimalov i Parlamentet bl.a. bygger på rapporter levert til EU¹³ og FN, og arbeid med ulike departementsrapporter. Samtidig tilfører klimaloven nødvendige, nye tillegg for å gi et helhetlig bilde.

Høringsnotatet påpeker at ”dagens rapporteringssystem gir mye informasjon”. Hovedproblemet er ikke mangel på informasjon, men mangel på systematikk og samlet tilgjengelighet. Dette gjør det tidkrevende/vanskelig for de folkevalgte å få oversikt. Et klimaråd (liknende CCC) til å kommentere og trekke frem viktige uoverensstemmelser, kan sikre at informasjonen gjøres mer tilgjengelig. Dette mener vi er et viktig demokratisk grep (se del 3 for mer om det). I tillegg er det i Norge i dag ikke fast, helhetlig rapportering om effekten av all planlagt politikk på utslipp. Dette mener vi er nødvendig. Vi mener forslaget fra Holmås og Valen (Dokument 8:48 S (2013-14)) om klimabudsjett er en god idé som bør utredes. Vi mener en slik rapportering videre bør inneholde: utslippseffekt av planlagte virkemidler, både innenfor hver sektor, og totalt sett. Det er vanskelig for Stortinget å evaluere måloppnåelse når målene og ansvarsfordelingen er uklare slik det er i Norge i dag (hvilke sektorer/departementer skal gjøre hvilke kutt osv.).

Det er altså store fordeler med årlig og helhetlig presentasjon for Stortinget, og folket, slik det gjøres i Storbritannia. *Årlig* rapportering til Stortinget er nødvendig for å gi Stortinget muligheten til å kunne utøve tilstrekkelig hyppig og grundig oppfølging til at man har

¹⁰ ”Utslippstall er tilgjengelig fra Miljødirektoratet og nettstedet miljostatus.no. Statistisk sentralbyrå utgir også årlig et utslippsregnskap, herunder klimagassregnskap. Dette viser hvordan utslippsutviklingen har vært, og hvilke utslippskilder og drivkrefter som har styrt utviklingen.” (høringsnotat)

¹¹ Utviklingen i utslipp og klimagassregnskap omtales årlig i Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon, og Finansdepartementet ’oppdaterer framskrivninger av utslipp til luft hvert annet år.’ (høringsnotat). Sistnevnte ”omtales i meldinger til Stortinget, i nasjonalbudsjettet eller perspektivmeldingen.” (høringsnotat).

¹² Å rapportere mer av det som allerede rapporteres internasjonalt vil ikke være tilstrekkelig fordi det er grunn til å stille spørsmål ved om informasjonen som gis i slik internasjonal rapportering er detaljert nok for norske standarder, og for at Stortinget skal få *tilstrekkelig* innblikk til å kunne gjøre sin jobb med å evaluere fremtidig måloppnåelse for nasjonal kontekst. Slik rapportering er beregnet for at henholdsvis EU og FN skal få et overblikk, og for å sikre at medlemsland får bedre oversikt over egen tilstand. Videre lages en del av denne informasjonen ikke hyppig nok til å være forenelig med en årlig rapportering slik vi antyder (e.g. rapporteringen i ’National Communication’ er hvert fjerde år).

¹³ De nye rapporteringspliktene for EU fra 2013 har blitt innlemmet i dette.

mulighet til å justere kurs slik at mål nås.¹⁴ En årlig gjennomgang er også kompatibel med budsjettprosessen.

Den norske klimameldingen som kom i 2012 hadde blitt utsatt i lang tid. Det er problematisk at frister ikke overholdes. Også i Storbritannia hadde de før klimaloven problemer med å *holde frister* på utgivelse av tiltakspakker på klima. Dette var noe av grunnen til at rapporteringssystemet i klimaloven har nedfelt spesifikke datoer for levering. Selv om ikke dette er blitt helt nøyaktig overholdt, er det ikke snakk om store forsinkelser. Interdepartementale uenigheter som ofte er en del av bakgrunn for slike utsettelse vil alltid være tilstede. Selv om en lov ikke kan fjerne dette, kan den fremskynde prosesser.

Oppsummering: Rapporteringssystemet i Norge i dag er utilstrekkelig fordi det gjør overvåkning og evaluering av måloppnåelse vanskelig og tidkrevende for Stortinget og folket. På bakgrunn av funnene presentert i 2.1 og 2.2 anbefales det å se grundigere på det britiske systemet når det norske rapporteringssystemet skal forbedres. Storbritannia har klart å forene arbeidet med rapportering internasjonalt og nasjonalt på en måte som unngår dobbeltarbeid og fører til bedre oversikt over måloppnåelse. Vi anbefaler derfor å *lovfeste et liknende rapporteringssystem med et tilhørende klimaråd* (som likner CCC) for å gjøre det enklere å få helhetlig overblikk og bedre kvaliteten på evalueringen av måloppnåelse. Dette vil gi mer oversiktelige og transparente prosesser også i Norge. Å ha vurderinger fra et norsk klimaråd som sammenlikningsgrunnlag tror vi er essensielt for å lette Stortingets arbeid og gi 'nødvendig informasjon'. En mer presis, årlig rapportering til Stortinget bør inkludere: hvordan utslippene ligger an både sektorvis og helhetlig, men også rapportering om planlagte tiltak og utslipp, forventet måloppnåelse og et klimaråds vurderinger. Spesifikke tidsfrister bør inkluderes i loven for å sikre at de ulike elementene av det som skal rapporteres er klart, inkludert levering av planer og tiltak som skal nå mål. Det er nødvendig å spesifisere norske myndigheters *plikt om å levere virkemidler* ved å legge til at disse *skal* nå klimamålene innen satte tidsrammer. Ved å forbedre den demokratiske gjennomgangen slik vi her har vist tror vi Norge vil øke sin evne til å nå egne, langsiktige klimamål.

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

For å vurdere høringsnotatets tredje diskusjonsspørsmål vil vi ta for oss følgende: *Relevant lærdom vedrørende hvordan CCC er designet i lovteksten, og erfaringer fra CCCs arbeid i praksis (3.1), og hvorfor eksisterende organisatoriske systemer i Norge på klimaområdet ikke er gode nok (3.2).* I en oppsummering til slutt vil vi, basert på erfaringer fra det britiske og det norske systemet, forklare *'hvilken rolle et nytt klimaråd bør ha i norsk klimapolitikk'*, respektive hvilken merverdi det kan gi i norsk sammenheng. I vår gjennomgang vil vi, som anmodet, vise hvordan et nytt norsk klimaråd "...sikrer gode konsultasjonsprosesser med

¹⁴ 'early warning og 'adaptive management'

allmennheten og ikke skaper uklare ansvarsforhold opp mot forvaltningen og besluttende organer og ikke fører til en ytterligere byråkratisering av klimapolitikken.”

3.1 Relevant lærdom vedrørende hvordan CCC er designet i lovteksten, og erfaringer fra CCCs arbeid i praksis

Et rådgivende organ som kan gi felles kunnskapsbase er anbefalt i litteraturen i forhold til politiske problemer som er langsiktige og komplekse. Klimautfordringen er et svært kompleks politisk problem, og det å ha et klimaråd liknende CCC til å samle, forenkle og presentere informasjon på en mer tilgjengelig måte kan gjøre det lettere å holde myndighetene ansvarlige (se over). Dette er også en måte å sikre en mer permanent oppfølging på tvers av regjeringsskifter. Videre kan det være en fordel for en regjering å støtte seg til eksterne anbefalinger når det gjelder å vedta nødvendige tiltak i dag som ikke gir vinning for velgerne før lenge etter en fireårig regjeringsperiode. Som nevnt i del 2., er kontinuerlig overvåkning også trukket frem i litteraturen som viktig for å løse klimaproblemet.

Lærdommen fra hvordan CCCs rolle og mandat er definert i loven, og hvordan dette har fungert i praksis er meget relevant når man skal vurdere hvorvidt et norsk klimaråd bør etableres og hvilken rolle den i så fall bør inneha. I de følgende skal vi trekke frem noen viktige observasjoner:

På papir:

Klimaloven legger stor vekt på at politiske avgjørelser skal være forskningsbaserte både gjennom at dette er direkte hensyn i flere plikter, og fordi CCC sitt arbeid skal være forskningsbasert. For å bevare CCCs autoritet som et autonomt organ i grenselandet mellom forskning og politikk er dets oppgaver og mandat tydelig formulert i flere paragrafer i loven. Regjeringen kan be CCC kommentere spesifikke saker, og ønske at CCC tar hensyn til faktorer regjeringen peker på, men CCC står fritt og er ikke forpliktet til å ta slike hensyn. Dette verner CCC mot politisk innblanding eller sensur. Loven lister opp mange hensyn (som kostnadseffektivitet og sosiale effekter, se § 10) som må vektlegges både av regjeringen når de skal sette karbonbudsjetter og utforme planer og tiltak for å nå mål, og av CCC når de skal utarbeide sine rapporter. På den måten sikrer loven at CCCs råd blir politisk relevante og at regjeringens og CCCs rapporter blir sammenlignbare.

CCCs råd kan deles i to: råd mht. når utslippstakene (f.eks nivå på karbonbudsjettene), og råd om hvordan karbonbudsjettene kan nås, altså mer policy-spesifikke råd.¹⁵ CCC skal også gi råd om i hvilke sektorer utslippskutt kan gjøres billigst.

¹⁵ Dersom utslippstakene skal endres f.eks dersom forskningsgrunnlaget er endret, dersom antall inkluderte gasser bør revideres, om internasjonal flyvning skal inkluderes osv., er innenfor den førstnevnte kategorien. Her er retningslinjene strengere mht. hvordan regjeringen må forholde seg til CCCs råd. Dette for å sikre at slike deler av loven ikke 'brukes' for å nedjustere utslippstak i stedet for å nå mål. Den andre kategorien kan kalles mer policy-spesifikke i den forstand at de går på hvordan karbonbudsjetter kan nås. Her skal CCC komme med flere muligheter, vise hva som er billigst, osv. Men det er

CCCs rolle som overvåkende organ/'vaktbikkje' er også detaljert bestemt i loven. I tillegg til å holde oversyn over utslipp, er de blant annet forpliktet til å påpeke når politiske beslutninger og eksisterende virkemidler på tvers av sektorer ikke er tilstrekkelig for å nå målene. De skal påpeke sannsynligheten for at mål blir nådd, hva som gjenstår og også gi råd om hvordan avvik kan håndteres. Dette skal gjøres i de årlige rapportene til Parlamentet.

I praksis:

Det at CCC er et *permanent og lovfestet* organ har vist seg å være essensielt i britisk sammenheng der rådgivende organer oppstår og fjernes svært fort. Selv om denne formen for rask byråkratisk endring ikke er vanlig i Norge, har denne permanente formen flere sterke sider fordi organet har anledning til å opparbeide erfaring og respekt over tid som kan gjøre dens rolle som rådgiver og vaktbikkje mer effektiv, slik tilfellet var i Storbritannia. Siden ikke bare CCCs eksistens, men dens mandat, antall ansatte, hvordan finansiering skal forekomme osv. er nedfelt i loven har CCC overlevd de offentlige nedskjæringene i antall ansatte og midler tilgjengelig under dagens regjering.¹⁶

CCC er både et *rådgivende* organ for regjeringen og en *vaktbikkje* for Parlamentet. En slik dobbeltrolle har den fordelen at CCC kan se ting utenfra og samtidig få tilstrekkelig innsikt i interne prosesser når det gjelder å kunne gi innspill med høy nok kvalitet og politisk relevans i konkrete saker. Denne doble rollen ser ut til å ha fungert bra i praksis i Storbritannia til nå.

CCC har fungert veldig godt som rådgiver i den forstand at rådet har høy anseelse og respekt og at deres rapporter anses for å være av høy kvalitet – jf. synspunkter fremmet av de fleste intervjuobjektene, både forskere, byråkrater fra ulike departementer og utenforstående. Som rådgivende organ har CCC en ganske unik stilling sammenlignet med andre rådgivende organer i Storbritannia. Dette fordi regjeringen *lovpålagt* å forholde seg til og svare på CCC sine uttalelser og rapporter både i Parlamentet og overfor folket. Deres rolle er også tydelig og ikke overlappende med noe annet organ med dens overoppsyn med klimatiltak og status totalt, og fordi den har den spesifikke tilknytningen til loven. Det var litt sprikende syn blant intervjuobjektene mht. i hvilken grad CCC har ført til en felles kunnskapsbase for alle beslutningstakere, men mange sa seg enige i utsagnet om at CCC har satt en ytre ramme for hva som skal diskuteres – noe som har ført til en mer effektiv og rettet debatt om hvordan utslippsmål skal nås. Deres råd mht. karbonbudsjettene er fulgt. Det er også stor enighet blant intervjuobjektene om at CCC har ført til økt langsiktighet gjennom å minne om lovens langsiktige forpliktelser i alt de foretar seg.

CCCs mandat om å gi policy-spesifikke råd, men likevel ikke diktere politikk, er en vanskelig rolle å balansere. Mange mente dette skillet var tydelig nok formulert i loven, men intervjuene

selvsagt opp til politikerne å beslutte hvordan karbonbudsjettene nås. Se FNI rapport: side 5 der Waags resultater på dette er presentert i mer detalj. Det er flere viktige detaljer som vi ikke kan ta med her, og som heller ikke er dekket i FNI-rapporten.

¹⁶ Når bl.a. Royal Commission on Environmental Pollution (som har eksistert siden 1970) og Sustainable Development Commission ble avviklet, og andre uavhengige organer innenfor mange andre felter har hatt nedskjæring eller blitt fjernet.

viste at hvilke personer som sitter i rådet og hvordan de forvalter sin stilling, hvordan de velger å uttale seg osv. er svært viktig. Selv om alle intervjuobjekter mente CCCs rolle og påvirkning hadde vært veldig bra i starten og frem til nå, påpekte flere en usikkerhet om hvordan dens rolle ville bli fremover. Denne usikkerheten bunnet i at flere mente CCC med Lord Deben som overhode ble for politisk og derfor risikerte å gå utenfor deres mandat og dermed miste respekt, tillit og selvstendighet. Dette er viktig lærdom å ta med seg for et eventuelt norsk klimaråd: medlemssammensetning for å sikre legitimitet, og at rollefordelingen bør være klart definert (helst i lovs form). Dette er viktig for både å sikre autonomi, at råd er politisk relevante, og unngå at politikerne føler de mister handlingsrom. I denne sammenhengen mener vi uavhengighet også kan være en fordel. Selv om britisk situasjon ikke er direkte overførbart til Norge, er dette også prinsipper som trekkes frem i litteraturen for å sikre legitimitet til rådgivende organer.

Komiteens uavhengighet synes i praksis å være noe av dens største styrke både som rådgivende organ og overvåkende komité. Det har gitt dens uttalelse tyngde i Parlamentet, men også blant forskere og blant folk flest. Uavhengigheten fører også til at ulike direktorater og departementer, andre enn de som jobber direkte med miljø, synes det er lettere å forholde seg til komiteen. Waag fant for eksempel at det var en del underliggende konflikter mellom departementer som Department of Energy and Climate Change (DECC), Department of Business, Innovation and Skills (BIS) og Department of Environment, Food and Rural Affairs (Defra), men at alle hver for seg hadde respekt for CCC.

Når det gjelder overvåkningsrollen, så har denne funksjonen vært langt viktigere enn man kanskje kunne forvente. CCCs rapporter har blitt meget aktivt brukt av Parlamentet, komitéer osv., men også andre instanser som National Audit Office (NAO) og fått mye oppmerksomhet i media. CCC har videre vært viktig for å minne myndighetene om sine forpliktelser i loven, og som talerør for hvordan loven skal tolkes i tilfeller hvor det har kommet uttalelser inkonsistente med lovverket. CCC har således vært helt essensiell i å sikre effektiv implementering av den britiske loven. Dette er en av de viktigste grunnene til at den britiske klimaloven var rukket å bli implementert i mye større grad enn man kanskje kunne forvente gitt den korte tiden som er gått siden loven kom i 2008.

3.2 Hvilke organisatoriske systemer Norge allerede har på klimaområdet og hvorfor dette ikke er godt nok

Høringsnotatet viser til at Norge har en rekke organer som det spørres om kan overlappe funksjonen til et nytt norsk klimaråd. Slik var det også i Storbritannia, men erfaring viser at CCC ikke har overlappende rolle med noe annet organ. Den store fordelene med opprettelsen av CCC var at det ga en ny type, kontinuerlig overoppsyn og overblikk over klimatiltak og overholdelse av klimamål, og dens tette tilknytning til loven gjør CCC spesiell. I det følgende skal vi se nærmere på de ulike institusjonene og organene vi har i Norge og sammenligne de med CCCs ansvarsområde og funksjon.

I høringsnotatet pekes det *for det første* på at Klima- og miljøministeren har et klimaråd. Det er viktig å presisere at dette rådet er av en helt annen karakter enn CCC, som disponerer over eget budsjett og har 30 ansatte, i tillegg til komiteens åtte hovedmedlemmer. De kan dermed gjøre omfattende analyser og utforme rapporter av høy kvalitet. Til sammenligning, møtes 'Klima og miljøministerens klimaråd' kun to ganger i året. Det er ikke tilstrekkelig for å kunne følge opp implementeringen av en kompleks politikk. Vi advarer av flere grunner mot å ta 'Klima og miljøministerens råd' som utgangspunkt dersom et norsk klimaråd skal opprettes. Dette har både med kapasitet og sammensetning å gjøre. 'Klima og miljøministerens klimaråd' har overvekt av representanter fra næringslivsaktører, miljøvernorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner, og kun få forskere. CCCs styrke er at deres råd respekteres i stor grad *både* av forskere, næringslivsaktører og miljøorganisasjoner. Dette er sikret ved å legge forskningsresultater sterkest til grunn. Samtidig har CCC "gode konsultasjonsprosesser med allmennheten" via dialog med næringsliv og andre interesseaktører i sitt arbeid. Selv om CCCs sekretariat (8 hovedmedlemmer) utpekes av regjeringen, sitter det per i dag viktige personer med særskilt faglig tyngde og erfaring, for eksempel forskere som er anerkjente på sitt fagfelt. Som nevnt over fant Waag at *hvem* som er med i CCC har mye å si for dens autoritet og legitimitet. Dette bør tas hensyn til når kriterier for medlemmer av et norsk klimaråd skal vurderes. Videre er det i Storbritannia også flere andre råd som er direkte underlagt departementer og ministere f.eks med større representasjon fra næringslivet og som har større likhet med 'Klima og miljøministerens klimaråd'.

I høringsnotatet pekes det *for det andre* til den demokratiske kontrollen i Stortinget som allerede foreligger, blant annet gjennom den årlige budsjettprosessen (Prop. 1 S) og ved Riksrevisjonens virksomhet. Et organ som Riksrevisjonen – med sitt allmenne og brede fokus – er ikke tilstrekkelig, og Riksrevisjonens rapporter om klimapolitikk kommer for sjelden. Vi har vist verdien av at et klimaråd holder kontinuerlig oppfølging, og også andre spesifikke oppgaver samtidig. Når det gjelder overlapp er CCC bygd slik at mandatene ikke skal overlappe det til Storbritannias riksrevisjon (National Audit Office, NAO). I Storbritannia har i tillegg NAO en egen avdeling som fast følger miljø og klimapolitikk, og evaluerer om systemet fungerer med rapportering til Parlamentet. NAO evaluerer også CCCs arbeid, og deres samarbeid med departementer og Parlamentet. Likevel er det som sagt *ingen overlapp* mellom NAO og CCCs oppgaver.

For det tredje vises det i høringsnotatet til betydningen av NOUer. Selv om NOU-arbeidene har en demokratisk funksjon i Norge ved å sikre åpne og transparente utredningsprosesser, er det å fremheve dette litt på siden av temaet, da spørsmålet egentlig er om vi trenger en hyppigere og bedre gjennomgang av klimapolitikken enn det vi har i dag. Det påpekes i høringsnotatet at: "Mandatene til CCC og det danske klimarådet kan minne om et norsk offentlig utredningsmandat, med den forskjell at mandatene gjøres permanente." I vår

gjennomgang av lærdom fra CCC i Storbritannia¹⁷ har vi vist hvorfor et permanent utvalg er en viktig del av kontrollsystemet for måloppnåelse.

I høringsnotatet vises det *for det fjerde* til Miljødirektoratets rolle hva gjelder overvåking av miljøtilstanden. Det følger av høringsnotatet at; ”*Faglig premissleverandør til miljøforvaltningen og overvåkning av miljøtilstanden*: Dette er typiske direktoratsoppgaver som ivaretas av Miljødirektoratet.” Dette gjøres selvsagt i det tilsvarende direktoratet i Storbritannia. Likevel ser de CCC som essensiell. Det er reist spørsmål ved om ikke Miljødirektoratet kan ansees å ha samme funksjon som CCC. Det er flere ting å påpeke her. Det er ikke snakk om at et norsk klimaråd skal ta over direktoratets oppgaver. Et klimaråd kan være rådgivende til, og samarbeid med, direktorater med ansvar for ulike sektorer. Følgelig kan et klimaråd bidra med en felles kunnskapsbase. Men viktigst er uavhengigheten som påpekt foran. Et direktorat underlagt et departement vil i større grad måtte forholde seg til det departementet ønsker å fokusere på. Det bør påpekes at det danske rådet er mindre autonomt enn det britiske. Rådets årlige arbeidsplan må godkjennes politisk. Siden det danske rådet ikke rapporterer direkte til Folketinget, men via ministeren, kan deres uavhengighet og legitimitet svekkes ytterligere.

Over har vi argumentert for hvorfor et nytt, norsk klimaråd, som likner på CCC, bør opprettes og vil gi merverdi i norsk sammenheng. Da det er et nødvendig supplement til det eksisterende systemet, vil det ikke føre ”...til en ytterligere byråkratisering av klimapolitikken.” Vi har vist at bekymringen om at et slikt klimaråd vil ha overlappende rolle med andre eksisterende organer ikke stemmer. Med andre ord skapes det ikke ”...uklare ansvarsforhold opp mot forvaltningen og besluttede organer...”. På spørsmålet ’hvilken rolle et nytt klimaråd bør ha i norsk klimapolitikk’ mener vi, basert på erfaringene fra Storbritannia, at svaret er et *liknende mandat og rolle som CCC* da vi har vist hvor mange fordeler kombinasjonen av disse har. Med andre ord bør det nye norske klimarådet være et: *permanent organ*, med både *rådgivende og kontrollerende funksjon*. Det bør *overvåke* og *årlig rapportere* direkte til Stortinget (og til folket, via media, på nett etc.) om klimapolitikkens nåværende og forventede måloppnåelse, og i samme sammenheng gi råd om hva som kan gjøres. Basert på den britiske erfaringen mener vi myndighetene bør ha en plikt om å forklare seg dersom de velger å *ikke* følge CCCs råd i enkelte tilfeller. Et nyopprettet klimaråd bør vurderes som en viktig del av en norsk klimalov. Da vil klimarådets rolle i tillegg være å sikre implementering av loven. Lovfesting av organets funksjon kan ha en verdi i seg selv, men et lovbeskyttet råd er slik vi ser det mest hensiktsmessig dersom rådet skal være en del av en klimalovpakke. Uansett om det blir en norsk klimalov eller ikke, mener vi et norsk klimaråd vil være et viktig tilskudd som rådgivende organ, men ikke minst som et ledd i å forbedre dagens rapporteringssystem og sikre bedre måloppnåelse. Et klimaråd kan oppføres på forskjellige måter i Norge så lenge det sikrer de kvalitetene som ser ut til å ha vært viktig for CCC, som er relevante i en norsk kontekst. Vi vil imidlertid fremheve viktigheten av å ha egne ansatte og eget budsjett for at et nytt, norsk klimaråd skal kunne fungere optimalt.

¹⁷ Vi minner om at Storbritannia også har offentlige utredninger av ulike slag.

Hvorvidt et nytt, norsk klimaråd blir etablert som en underavdeling (med egne ansatte og eget budsjett) for eksempel under Riksrevisjonen er spørsmål som må vurderes. Men vi tror det bør etableres uavhengig fremfor å ha det direkte under Miljødirektoratet.

Konklusjon

Regjeringens utlysning hadde tre diskusjonspunkter. Før vi går inn på de enkelte, vil vi understreke at alle temaene under de tre diskusjonspunktene bør sees i sammenheng i en helhetlig klimarammelov. Erfaringer fra Storbritannia viser at elementene fungerer godt sammen for å forbedre evnen til å nå egne mål. En høringsrunde er neppe tilstrekkelig for å vurdere hva en norsk klimalov bør inneholde. Vi mener det er behov for en grundigere vurdering, og dette kan gjøres som en del av et lovarbeid, men vi anbefaler en offentlig utredning (NOU). Problemet er at dette tar tid, derfor er det viktig at klimahandling ikke 'settes på vent' til en lov er ferdigstilt.

Når det gjelder 1. punkt – *"Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?"* – vurderte vi *"hensiktsmessigheten av"* en klimalov i Norge *"basert på erfaringer med dagens lovgiving og virkemiddelbruk"*. Erfaringen med *"dagens lovgiving og virkemiddelbruk"* er at dette ikke er tilstrekkelig til å nå egne mål. Riksrevisjonen viser at det er problemer med å fatte tilstrekkelig med tiltak for å nå langsiktige mål blant annet pga. vanskeligheten med å fordele kutt på tvers av departementer og sektorer. En norsk klimarammelov kan føre til økt langsiktighet og sektorkoordinering, gi økt måloppnåelse, og dermed gi merverdi i norsk sammenheng. Argumentet om at det er *vanskeligere* å kutte utslipp i Norge enn i andre land som allerede har klimalov mener vi tydeliggjør at Norge har et ekstra stort behov for nettopp en klimalov. *Utformingen* av loven er imidlertid essensiell. Basert på erfaring fra Storbritannia vil vi vektlegge viktigheten av at en norsk klimalov inneholder følgende elementer: klimamål og tilhørende karbonbudsjetter, et nytt rapporteringssystem og prosessuelle plikter, og et nytt, norsk klimaråd.

Når det gjelder *hensiktsmessigheten av å lovfeste klimamål* og spørsmålet om *"lovfesting av klimamål har en merverdi – rettslig eller politisk – når klimamålene allerede følger av Stortingsmeldinger, klimaforlik og våre internasjonale forpliktelser."* mener vi at *lovfesting av klimamål* vil gi merverdi i norsk sammenheng fordi det kan gi bedre måloppnåelse. Basert på erfaringer fra Storbritannia ønsker vi imidlertid å fremheve viktigheten av *hvordan målene er definert* i en eventuell norsk lov. Vi anbefaler følgende:

- at målene lovfestes i form av *kvantifiserbare utslippstak* for 2020, 2030 og 2050, og at myndighetenes plikt om å nå disse er tydelig formulert. Målene må være vanskelig å omgå/revidere uten god grunn, derfor anbefaler vi en liknende oppbygning som den britiske loven. Karbonlekkasje, og at målene blir ubrukelige dersom f.eks forskningsgrunnlaget skulle endre seg, kan begge unngås v/ lovens språk.

- at plikt om å sette en kvantifiserbar utslippsbane med lovfestede, fireårige *karbonbudsjetter* (en stortingsperiode) og 'årlig ekvivalens' inkluderes i loven da dette eksplisitt trekker langsiktighetsperspektivet inn i dagens agenda.

Dette kan bedre måloppnåelse *fordi* man har standarder det er enklere å måle virkemidlene opp mot, noe som også vil gjøre det lettere for et klimaråd å fungere effektivt. Vi vil fremheve betydningen av å ha interne kryssreferanser til 2050 målet og konsistens i design av lovverket.

Når det gjelder 2. punkt – ”*Er det behov for mer rapportering og formidling av informasjon i Norge om klimagassutslipp og effekter av tiltak?*” – konkluderer vi at dagens rapporteringssystem er utilstrekkelig fordi det gjør overvåkning og evaluering av måloppnåelse vanskelig og tidkrevende for Stortinget. Vi vil fremheve følgende:

- Erfaringer fra Storbritannia viser at det nye rapporteringssystemet med CCC gjør det enklere å få helhetlig overblikk og bedrer kvaliteten på evalueringen av måloppnåelse. Med utgangspunkt i den britiske erfaringen anbefaler vi derfor at den demokratiske gjennomgangen forbedres ved å *lovfeste et liknende rapporteringssystem med et tilhørende klimaråd*.
- Et klimaråd kan tydeliggjøre og sammenstille informasjon og dermed gjøre kunnskap og status, helhet og måloppnåelse lettere tilgjengelig for Stortinget, for folket og media. Stortinget vil få 'nødvendig informasjon', og vi vil få mer oversiktelige og transparente prosesser også i Norge.
- En mer presis, *årlig* rapportering til Stortinget for hvordan utslippene ligger an både sektorvis og helhetlig, men også rapportering om planlagte utslipp (helhetlig effekt av planlagte tiltak) er også nødvendig å få direkte med i den løpende kontrollen.
- Spesifikke *tidsfrister* bør være en del av dette.
- Vi anbefaler at norske myndigheters *plikt om å levere virkemidler* spesifiseres i lovsform ved å legge til at disse *skal* nå klimamålene *innen* satte tidsrammer. Dette er et av de mest essensielle verktøyene for å sikre at de langsiktige målene blir omsatt til tilstrekkelig handling tidsnok til at mål kan nås. Det gjør det vanskeligere å forskyve tiltak og planlegging over på neste regjering. At en slik plikt kan referere til konkrete utslippstak i en lov vil gjøre at *effekt av virkemidler må sees på i sin helhet, på tvers av alle sektorer, og gjør planlegging mer systematisk og helhetlig*.
- Et rapporteringssystem liknende det britiske, med tilhørende klimaråd, er også viktig for å sikre klimalovens overholdelse. Da blir diskusjonen om sanksjonering irrelevant.

Når det gjelder 3. punkt – ”*Vil et uavhengig klimaråd være et hensiktsmessig nytt tilskudd til norsk klimapolitikk?*” – konkluderer vi med at et uavhengig, norsk klimaråd vil være et hensiktsmessig tilskudd. På spørsmålet *hvilken rolle et nytt klimaråd bør ha i norsk klimapolitikk* vil vi fremheve at et nytt norsk klimaråd bør ha et *liknende mandat og rolle som CCC*. Det vil gi mange fordeler. Vi vil spesielt framheve at et klimaråd bør:

- være et *permanent* organ
- ha egne ansatte og eget budsjett for å kunne fungere optimalt
- ha både *rådgivende* og *kontrollerende* funksjon
- på en formell (helst) eller uformell måte *overvåke*, og *årlig rapportere* direkte til Stortinget (og til folket) om e.g. klimapolitikkenes nåværende og forventede måloppnåelse. I samme sammenheng bør klimarådet evaluere om de foreslåtte virkemidlene er tilstrekkelig, eventuelt hvorfor ikke, og foreslå hva som kan gjøres.
- bør i mandats form kunne gi ulike type råd: mht. hva karbonbudsjetter skal settes til, rådgivning dersom loven skal revideres, kunne peke på hva som kan gjøres for å nå mål, i hvilke sektorer det er best å kutte, og å komme med mer policy-spesifikke råd om myndighetene ønsker det. Klimarådets mandat bør være klart definert (helst i lovs form) for både å sikre autonomi, at råd er politisk relevante, og unngå at politikerne føler de mister handlingsrom.
- bør være *uavhengig/ikke* bli for politisk eller for dominert av interesseaktører. For å styrke legitimiteten bør medlemssammensetning og mandat sikre at arbeidet deres hovedsakelig er forskningsbasert.

Lovfesting av klimarådets funksjon kan ha en verdi i seg selv, men et lovbeskyttet råd er slik vi ser det mest hensiktsmessig dersom rådet skal være en del av en klimalovpakke. Uansett om det blir en norsk klimalov eller ikke, mener vi et norsk klimaråd vil være et viktig tilskudd som rådgivende organ, ikke minst som et ledd i å forbedre dagens rapporteringssystem og sikre bedre måloppnåelse. Myndighetene bør ha en plikt om å forholde seg til *alle punktene* i klimarådets kommentarer, og i noen definerte sammenhenger måtte forklare seg dersom de velger å *ikke* følge klimarådets råd.

Noen viktige skriftlige kilder:

Crown (2008) *Climate Change Act 2008* (UK: The Stationary Office Limited)
http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/pdf/ukpga_20080027_en.pdf

Gjørsv AB., Grimelid A., Aulie C., (2010) *Juridisk utredning av behovet for en norsk klimalov*. Advokatfirmaet Hjort. http://awsassets.wwf.no/downloads/en_norsk_klimalov.pdf

Haug C., Rayner T., Jordan A., Hildingsson R., Strippel J., Monni S., Huitema D., Massey E., van Asselt H., Berkhout F. (2010) *Navigating the dilemmas of climate policy in Europe: evidence from policy evaluation studies*. *Climatic Change* (2010) 101:427–445.

Hovi J., Sprinz D., Underdal A., (2009) *Implementing long-term climate policy: Three commitment problems*. Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions. IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 6:502003 IOP Publishing

Macrory, RB (2012) *The UK Climate Change Act – Towards a Brave New legal World? I: Backer, I, Fauchald, O og Voigt, C, (eds.) Pro Natura*. (306 - 322). Universitetsforlaget: Oslo, Norway

McGregor PG, Swales JK, Winning MA (2012) *A review of the role and remit of the committee on climate change*. Energy Policy 41:466–473 Elsevier.

McHarg (2011) *Climate change constitutionalism: Lessons from the United Kingdom*. Climate Law 2:469–484. IOS Press. DOI 10.3233/CL-2011-047

Regjeringen (2014) Høringsnotat: *Perspektiver på en klimalov*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/8068eb0512a543188eab8b89667b3af0/hoeringsnotat_perspektiver_pa_en_klimalov_141103.pdf

Riksrevisjonen (2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken*. Dokument 3:5 (2009–2010)

Sabatier P (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. J Public Policy 6:21–48

Stallworthy (2009) *Legislating against climate change: A UK perspective on a Sisyphean challenge*. The Modern Law Review Limited. 72(3) 412–462 Published by Blackwell Publishing.

Wettestad J., Waag M., Indeberg, TH, Jevnaker T. (2014) FNI- rapport for Energi Norge: *Den britiske klimalovens første fem år: En oversikt over sentral nasjonal dynamikk og samspillet med EU*:
<http://www.energinorge.no/getfile.php/FILER/NYHETER/ENERGI%20OG%20KLIMA/FNI-utredning-om-britisk-klimalov-Februar-2014.pdf>

Waag, M. (upublisert) *Mitigating Long-Term Policy Problems: An Evaluation of the Impact of the Climate Change Act on Political Decisions in the UK*, Master of Science in International Environmental Studies, Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.