



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Vår dato 30.01.2015
Deres dato 3.11.2014
Vår referanse A-273-30030
Deres referanse -

Høring – perspektiver på en klimalov

Næringslivets Hovedorganisasjon til departementets høringsbrev av 3. november 2014 hvor det inviteres til å gi synspunkter på hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre en klimalov i Norge. NHO takker for muligheten til å gi våre perspektiver på dette. I tråd med departementets anmodning er NHOs innspill strukturert rundt de tre problemstillingene som er skissert i høringsbrevet.

Kort oppsummert mener NHO følgende om hovedpunktene i høringsbrevet:

- En klimalov vil ikke gi merverdi i norsk sammenheng. NHO ser det derfor ikke som hensiktsmessig å innføre en overordnet rammepreget klimalov i Norge, og ser heller ikke behov for å utrede denne saken videre.
- NHO mener det ikke er behov for mer rapportering av klimagassutslippsreduksjoner. Vi mener likevel at det er potensial for en mer helhetlig og systematisk tilnærming til hvordan mål, virkemidler og resultater ses i sammenheng. Det er avgjørende at virkemidlene stimulerer til både reduserte klimagassutslipp og styrket konkurranseevne for norsk næringsliv.
- Etablering av et uavhengig klimaråd på siden av godt etablerte institusjoner og ordninger vil kunne skape uklare ansvarsforhold og økt byråkratisering. Vi ser derfor ikke behov for et uavhengig klimaråd.

Våre utdypende vurderinger og kommentarer følger nedenfor.

Generelt

Vårt utgangspunkt er at Norge er et "annerledesland" i energi- og klimasammenheng. Norsk kraftsektor er basert på utslippsfri vannkraft og en godt utbygd infrastruktur for elektrisitet. Tiltak for energieffektivisering og mer fornybar energi gir ikke direkte reduksjon i klimagassutslipp i Norge, slik det gjør i andre land, men det kan frigjøre energi til erstatning av annen fossil energibruk. Vi har stor eksporttrettet petroleums- og prosessindustri som er verdensledende i lave utslipp per produsert enhet. Vi leverer kraftforedlete produkter i et internasjonalt marked med mindre klimafotavtrykk enn andre land.

Vår gunstige situasjon medfører også spesielle utfordringer og dilemmaer for den nasjonale klimapolitikken. Kostnadene for klimatiltak er høyere i Norge enn i andre land. Tiltak i industrien og på sokkelen har til dels svært høye tiltakskostnader, og vil i tillegg; som en konsekvens av kvotesystemet, kunne medføre økte utslipp andre steder i Europa eller karbonlekkasje ved at bedrifter velger å flytte virksomheten til land uten klimaregulering. Tiltak for klimagassreduksjoner må derfor vurderes ut fra globale virkninger, og ikke kun utfra et nasjonalt perspektiv.

Samtidig spiller næringslivet en sentral rolle når det gjelder å utvikle løsninger for lavutslippssamfunnet. Klima, næringsutvikling og konkurransekraft er i økende grad sider av samme sak. Det er avgjørende at ambisiøse, men realistiske mål kombineres med virkemidler for gjennomføringskraft.

Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?

NHO mener at innføring av en klimalov vil bryte med norsk tradisjon og statsskikk, hvor det er et tydelig skille mellom politisk og juridisk ansvar. Norske klimamål er nedfelt i klimaforlikene, som et bredt politisk flertall på Stortinget står bak. Klimaministeren er politisk og konstitusjonelt og ansvarlig for oppfølgingen, og står til ansvar for måloppnåelsen overfor Stortinget og velgerne. NHO kan ikke se at innføring av en juridisk forpliktelse for regjeringen til å følge opp vedtatt politikk vil gi noe merverdi, fordi brudd på loven utelukkende skal gi politiske konsekvenser.

En rettsliggjøring av klimapolitikken kan føre til en rettsaksdrevet klimapolitikk som ikke er hensiktsmessig i Norge. Vi mener samfunnet ikke er tjent med fastsettelessøksmål rettet mot staten på dette feltet. Domstolen er ikke egnet for å avgjøre klimapolitiske spørsmål. En lovfesting vil likevel legge til rette for å benytte domstolen som arena for å fremme rene politiske mål, noe som i seg selv er uheldig.

Norge har allerede et mer omfattende lovverk på klima- og miljøområdet enn de fleste andre land. Forurensningsloven med tilhørende forskrifter gir betydelige fullmakter til forurensningsmyndigheten, og er således et viktig virkemiddel i klima- og miljøpolitikken. Lovens formål er å verne det ytre miljø mot forurensning og redusere eksisterende forurensning. Forurensningsloven er mer enn en "lokalmiljølov": Utslipp av klimagasser er forurensning etter loven, og det følger av § 2 nr 6 at forurensning som skyldes virksomhet på norsk område skal motvirkes i samme utstrekning hva enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge.

Klimakvoteloven er det mest operative virkemiddelet for å sikre kostnadseffektiv reduksjon av klimagasser innenfor rammen av EUs kvotesystem. Beslutninger som tas i areal- og transportplanleggingen har også stor betydning for energibruk og utslipp av klimagasser. Med en klimavennlig praksis kan plan- og bygningsloven brukes for å redusere og forebygge utslipp av klimagasser.

Dagens klima- og miljølovgivning har stort sett klare formålsbestemmelser, saksbehandlingsregler og retningslinjer for forvaltningen. En klimalov vil nødvendigvis gi flere grenseflater mot eksisterende lovbestemmelser, med en uklar rettssituasjon som påregnelig resultat. NHO frykter derfor at innføring av en klimalov vil innebære en fragmentering av klima- og miljølovgivningen.

Som poengtert i høringsnotatet er den juridiske plikten for regjeringen til å ta vare på klimaet allerede nedfelt i grunnlovens § 112 på en god måte. Grunnlovsbestemmelsen ble nylig endret i den generelle grunnlovsrevisjonen, og "tiltak" ble da lagt inn i bestemmelsen.

Norske myndigheter har et bredt spekter av virkemidler som kan tas i bruk i klimapolitikken: Avgifter, deltakelse i EUs kvotesystem, direkte regulering og konsesjoner, standarder, avtaler, subsidier og ulike støtteordninger. I tillegg er infrastrukturutvikling innen både kraft og samferdsel av stor betydning. Tilsvarende gjelder offentlige innkjøp og andre tiltak for å skape markeder for lavutslippsteknologi, mv.

NHO mener en sentral svakhet med de norske klimaforlikene er at de ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg Norges situasjon som energinasjon, hvor over 50 prosent av de nasjonale

klimautslippene kommer fra prosess- og petroleumsindustrien som er tilknyttet EUs klimakvotesystem. Miljødirektoratets siste vurdering av måloppnåelsen i klimapolitikken viser at klimagassutslippene i 2020 med nåværende virkemidler forventes å være 8 mill. tonn CO₂-e høyere enn klimaforlikets ambisjoner.

Årsaken til den svake måloppnåelse er etter NHOs mening mangel på samsvar mellom mål og virkemidler, samt at ambisjonene for nasjonale utslippsreduksjoner er urealistiske sett i forhold til Norges utgangspunkt og forutsetninger. Klimaforlikets mål om utslippskutt på hjemmebane overser effekten Norges deltakelse i EUs kvotesystem og bruk av fleksible mekanismer har på de globale klimagassutslippene.

Behovet for fleksibilitet i klimapolitikken, og muligheten til justering av kursen basert på ny kunnskap og endrete forutsetninger, taler mot innføring av en klimalov i Norge. Norge har f.eks. en stor petroleumssektor som stod for 27 % av nasjonale utslipp av CO₂ i 2013. Det er en bred, sammensatt helhetsvurdering som ligger til grunn for beslutninger som styrer aktivitetsnivået på norsk sokkel. En klimalov med juridisk forpliktende utslippsgrenser vil i realiteten kunne bli styrende for aktivitetsnivået offshore, noe som ikke kan være hensiktsmessig, kostnadseffektivt eller samfunnsøkonomisk forsvarlig.

NHO ser det derfor ikke som nødvendig eller hensiktsmessig å innføre en overordnet rammepreget klimalov i Norge. Vi ser på bakgrunn av det ovenstående heller ikke noe behov for en videre utredning av en klimalov i Norge. Vi har derimot store forventninger til den varslede energimeldingen, og til de forutsetningene som legges til grunn for Norges klimaforpliktelser som utgangspunkt for de internasjonale klimaforhandlingene i desember 2015.

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

NHO mener at det norske systemet for dokumentasjon og framskriving av nasjonale klimagassutslipp i all hovedsak fungerer godt. Miljødirektoratets tjeneste miljostatus.no og Statistisk sentralbyrås årlige utslippsregnskap gir en god oversikt over de nasjonale klimagassutslippene samlet og fordelt på sektorer fra år til år. Som redegjort for i høringsnotatet omtales også klimagassregnskapet og utviklingen i utslipp i Nasjonalbudsjettet og i budsjettproposisjonen fra Klima- og miljødepartementet hvert år. Oppdaterte utslippsframskrivninger presenteres samtidig jevnlig i meldinger til Stortinget, i nasjonalbudsjettet - og i perspektivmeldingen.

Hovedutfordringen er ikke mangel på dokumentasjon og rapportering. Utfordringen er først og fremst ambisiøse målsettinger som ikke har blitt fulgt opp med tilstrekkelige målrettede tiltak. Et økende gap mellom ambisjoner og realiteter gir økt risiko for at det vedtas tiltak ad-hoc som gir utilsiktede negative konsekvenser for norsk næringsliv. NHO ser derfor rom for forbedringer når det gjelder formidling og bruk av dokumentasjonen. En klimalov vil etter NHOs syn kunne forverre situasjonen og gi mindre muligheter for fleksibilitet og tilpasning både av mål og virkemidler.

Det er likevel behov for en mer helhetlig og systematisk prosess som gir mer forutsigbar politisk behandling av rapportering knyttet til måloppnåelse, tiltak og virkemidler som stimulerer til både reduserte klimagassutslipp og styrket konkurranseevne for norsk næringsliv. En vurdering av måloppnåelse bør presenteres i nasjonalbudsjettene, herunder ulike satsingers konsekvenser for oppfyllelse av klimamål og verdiskaping, og hvilke grep som må gjøres for å nå målene i budsjettet.

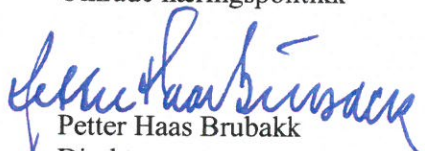
For øvrig deler NHO departementets vurdering om at mer av dokumentasjonen som rapporteres internasjonalt også bør sendes til Stortinget.

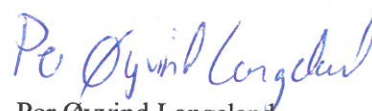
Vil et uavhengig klimaråd være et hensiktsmessig nytt tilskudd til norsk klimapolitikk? Hvilken rolle bør det i så fall fylle?

NHO mener det ikke vil være hensiktsmessig å etablere et uavhengig klimaråd i Norge. Som redegjort for i høringsnotatet har Norge et en rekke institusjoner og ordninger som sikrer at klimapolitiske vedtak fattes på et godt faglig grunnlag, -og prosesser som sikrer den demokratiske funksjonen gjennom åpne og transparente utredningsprosesser. Miljødirektoratets analyser og vurderinger, Riksrevisjonens kontrollvirksomhet, samt NOU-utredninger og utredninger fra andre offentlige etater og forskningsinstitusjoner, viser at Norge holder høyt faglig nivå på råd og anbefalinger. Uavhengigheten til disse organene trekkes heller ikke i tvil. Videre mangler det ikke på gode råd, heller ikke fra næringslivet. NHO mener etablering av et uavhengig klimaråd på siden av disse godt etablerte institusjonene og ordningene vil kunne skape uklare ansvarsforhold og økt byråkratisering. Da vil det være mer hensiktsmessig å styrke Miljødirektoratets rolle og posisjon i utforming og gjennomføring av klimapolitikken.

Avslutningsvis vil NHO understreke: Svakheten ved norsk klimapolitikk er ikke mangel på lovverk, faglige råd og utredninger eller kontrollfunksjoner. Det som mangler er konkrete løsninger som sikrer sammenheng mellom mål og virkemidler over tid, og tiltak som utrunder oss kompetansemessig for fremtiden. Et uavhengig klimaråd er ikke løsningen på denne utfordringen.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Område næringspolitikk


Petter Haas Brubakk
Direktør


Per Øyvind Langeland
Avdelingsdirektør