Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

Gaustadalléen 21 | NO-0349 Oslo | +47 22 57 38 00 | toi@toi.no | www.toi.no
DNB 8200.0130164 | Org.nr: 959056773 MVA

Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no

Vår dato: 29. jan. 2015

Vår referanse:

Deres dato:

Deres referanse:

Høringsuttalelse om ny klimalov

Vi viser til regjeringens høringsbrev om perspektiver på en klimalov.

Norsk klimapolitikk

Norsk miljø- og klimapolitikk har helt siden midten av nittitallet vært basert på at alle samfunnssektorer har et selvstendig ansvar for å legge hensynet til miljø og klima til grunn for sin virksomhet.[1] Den norske utredningsinstruksen fra 2000 gir pålegg om at økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser – så som miljø og klima – skal utredes ved alle statlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak som foreslås. Samtidig med denne mer overordnete utredningsinstruksen kom det i 2000 også et krav om at det skulle utarbeides særegne miljøhandlingsplaner i alle departementer – en form for videreføring av sektoransvaret i miljøvernpolitikken.

Handlingsplanene har imidlertid vist seg å være lite styrende for departementenes miljøverninnsats. Sektoransvarsprinsippet var tenkt videreført gjennom de ordinære budsjettprosessene og gjennom arbeidet med den jevnlig oppdaterte stortingsmeldingen om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand som ble utarbeidet hvert annet år fra 1999 til 2007.[2] Men etter 2007 er heller ikke denne miljø- og klimapolitiske statusoppdateringen kommet i denne formen. I stedet er dette blitt overført til og innarbeidet i Finansdepartementets årlige nasjonalbudsjett.[3]

Det siste klimaforliket (2012) slår fast at Norge skal være karbonnøytralt fra 2050 – og allerede i 2030, dersom andre industriland påtar seg tilsvarende forpliktelse. Opp mot to tredjedeler av utslippskuttene skal tas innenlands. I klimameldingen fra 2007 ble det ansett

---

[1] St.meld. nr. 58 (1996–97): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

[2] http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2007/stortingsmelding-om-regjeringens-miljopo.html?id=465448

[3] Nenseth V.: Integrering av klimahensyn i transportpolitikken. Side 182-188 i Fridstrøm L. & Alfsen K. H. (red.): *Vegen mot klimavennlig transport.* TØI-rapport 1321/2014.

som et realistisk mål å redusere utslippene i Norge med 13-16 millioner tonn CO_2-ekvivalenter i forhold til den såkalte referansebanen i 2020. Målt etter hvor krevende disse målene er, kan Norge sies å føre en ambisiøs klimapolitikk, som anført i høringsinvitasjonen.

Målt etter hvilke virkemidler regjeringen har satt inn, eller etter hvor høyt på den politiske agendaen en har satt virkemiddelbruken, er det ikke like åpenbart at klimapolitikken er ambisiøs. Mangelen på sammenheng mellom målformulering og virkemiddelbruk eller -analyse er etter vårt skjønn et hovedproblem i norsk klimapolitikk. Det er langt fram til det punkt der det politiske systemet har fastsatt en virkemiddelbruk som med noen troverdighet vil lede til at klimamålene blir oppfylt. Uten virkemiddelbruk blir klimapolitikken tømt for innhold.

Gapet mellom ambisiøse mål og sviktende resultater er et tydelig tegn på at en ikke har gode nok virkemidler eller forvaltningsmekanismer til å sikre måloppnåelsen. Våren 2010 la Riksrevisjonen fram en utredning som understreket behovet for en forsterket innsats for å nå målet om å redusere utslippene i Norge i 2020. Undersøkelsen viste store svakheter i hvordan de ulike departementene ivaretar sitt sektoransvar. Sektordepartementene har i liten eller ingen grad operasjonalisert klimamålene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk eller gitt styringssignaler om konkrete klimamål til underliggende etater. Siden den klimapolitiske sektorintegrasjonen ennå ikke ser ut til å fungere særlig godt i praksis, reiser spørsmålet seg om det trengs nye og bedre prosedyrer for å realisere klimamålene. En sterkere lovregulering vil kunne brukes så vel til årlige rapportering om måloppfyllelse som til innføring av karbonbudsjetter og prosedyrer for tydeliggjøring av målene og ansvarsdeling for gjennomføring.

Utover selve reguleringen og de sanksjonsmuligheter som en klimalov vil kunne gi, er det også grunn til å peke på at innføringen av en klimalov vil fungere som et sterkt kommunikativt virkemiddel ved å gi politisk og allmenn oppmerksomhet og sette klimahensyn aktivt på dagsordenen. Eller som det heter i en kommentar fra tre forskere ved Fridtjof Nansens Institutt om den britiske klimaloven[4]: *«Det er ikke opplagt at en norsk klimalov blir like vellykket – men det kan vanskelig bli svakere enn dagens situasjon.»* Det er også grunn til å slutte seg til synet om at innføring av en norsk klimalov trenger grundigere utredning enn en kjapp høringsrunde om «hensiktsmessigheten av innføring av en klimalov i Norge».

Kvotehandel

En betydelig del av norske utslipp – grovt regnet omtrent halvparten – skjer i kvotepliktig sektor. For disse utslippene kan en med en viss rett gjøre gjeldende at utslippsreduksjoner i Norge bare vil rydde plass for større utslipp et annet sted i EU/EØS-området. Det er derfor gode grunner til å konsentrere norske utslippsmål om den ikke kvoteregulerte sektoren. Av klimagassutslippene i denne sektoren utgjør transporten nærmere halvparten.

---

[4] Jevnaker T., Wettestad J. & Inderberg T. H.: *Klimalov bør utredes grundig – en kjapp høring holder ikke.* Kommentar. Magasinet Energi og klima. 28.11.2014

Samferdselssektoren

Uten store og dyptgripende tiltak vil transportsektorens påvirkning på klimaet bli stadig større utover i dette århundret.[5] Selv om hensynet til miljø og klima er ett av fire hovedmål for transportpolitikken, representerer transport en sektor der klimagassutslippene ennå ikke går ned. Samferdsel – eksklusive mobile kilder i landbruk, fiske, bygg og anlegg – står for omtrent en fjerdedel av klimagassutslippene. Omtrent tre fjerdedeler av transportutslippene kommer fra veitrafikk. Mens Norges samlete klimagassutslipp har økt med 3,7 prosent siden basisåret 1990, har transportsektoren stått for en økning på 28 prosent fram til 2013.[6]

Det kan derfor argumenteres for at transportsektorens klimamål bør følges med særlig oppmerksomhet. Da er det slående at det konkrete målet om en reduksjon i klimagass-utslippene fra transport på 2,5-4 millioner tonn CO_2 innen 2020 nå er fjernet fra styrings-dokumentene. Denne tallfestingen for transportsektoren har vært et klart uttrykt mål for både regjeringen (klimameldingen 2007) og stortingsflertallet (klimaforliket 2008), og har vært tydelig til stede i transportpolitikkens målstruktur siden forrige nasjonale transportplan (NTP). Nå heter det bare mer løselig at *«…transportsektoren skal bidra til å redusere klimagass-utslippene i tråd med Norges klimamål»*. Selv om den siste klimameldingen understreker at klimamålene ligger fast, er det sektorspesifikke, kvantifiserte målet borte.[7]

Spørsmålet er om de manglende klimapolitiske resultatene på transportområdet henger sammen med fraværet av konkrete, tallfestete mål – og videre om ikke en sterkere klima-politisk regulering vil kunne bidra til bedre måloppnåelse. Selv om klimaforliket har satt klimamålene tydelig på agendaen, ser disse ikke ut til å være presise eller konkrete nok til å kunne fungere forpliktende for handling – eller til å bli høyt nok prioritert i praksis i møte med andre politiske hensyn.

Det er grunn til å rette søkelyset mot de politiske og administrative prosessene som kan forklare manglende gjennomslag og måloppnåelse i klimapolitikken. Spørsmålet er hvilke institusjonelle mekanismer som kan styrke sektoransvaret og få fram det gjennomgående klimahensynet som skal til for en rask omstilling mot fossilfri transport.

En klimalov vil gi merverdi

Høringsbrevet anfører på flere punkter at virkemidlene for å føre en aktiv klimapolitikk allerede er til stede, og at en klimalov først og fremst vil føre til at myndigheten står mindre fritt til å velge hvilke virkemidler en skal bruke, og hvordan de skal doseres. Det anføres at «… spørsmålet [gjelder] hvilke resultater og handlingsrom en eventuell klimarammelov *kan* gi som ikke *kan oppnås* gjennom det virkemiddel*apparatet* norske myndigheter råder over allerede i dag [våre uthevinger].»

---

[5] Fridstrøm, L & Alfsen, K. (red.): *Vegen mot klimavennlig transport,* TØI-rapport 1321/2014

[6] http://www.ssb.no/klimagassn/ (Publisert 20.1.2015)

[7] Nenseth V.: Ny plan uten klimamål. Klima, 2013 (3):36-37

Etter vårt skjønn er det relevante spørsmålet snarere hvilke resultater en klimarammelov *vil* gi som ikke *blir oppnådd* gjennom den virkemiddel*bruken* norske myndigheter står for i dag.

Formuleringene i høringsbrevet illustrerer ganske godt de utfordringene vi har pekt på ovenfor, knyttet til reell og forpliktende integrasjon av klimahensynene på alle politikk-områder. Erfaringen viser at handlefriheten i stor grad blir brukt til å *unngå* inngripende klimapolitiske tiltak.

Det er rett at en klimalov vil innsnevre myndighetenes handlingsrom. Men nettopp dette er hensikten med en klimalov. Det er også derfor den vil virke.

Etter vårt syn er det sannsynlig at en klimalov vil gi klar merverdi. En høringsrunde er neppe tilstrekkelig til å avklare dette. En grundigere utredning ville være på sin plass.

Vennlig hilsen
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Gunnar Lindberg
direktør

Lasse Fridstrøm
forsker