

Kunnskapsdepartementet

Dato: 30.01.2015
Deres ref.:
Vår ref.: 2014/12712 KATINKA

Perspektiver på en klimalov, hørings svar fra Universitetet i Oslo

Det vises til høringsbrevet og høringsnotatet datert 3. november 2014.

I følge klimameldingen (Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk Klimapolitikk) i 2012 og Innst. 390 (2011-2012) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk, som den nåværende Regjeringen har sluttet seg til, har Regjeringen forpliktet seg til å vurdere hensiktsmessigheten av en egen klimalov, basert på erfaringene med dagens lovgivning og virkemiddelbruk.

Høringsnotatet må ses i sammenheng med denne anmodningen.

Spørsmål 1

Høringsnotatet ber om at innspill besvarer tre spørsmål. Det første lyder «Vil en klimarammelov gi merverdi i norsk sammenheng?» Dette spørsmålet lar seg besvare bare med referanse til (a) en nærmere spesifisert klimapolitisk målsetning og (b) en nærmere klargjøring av innholdet i en eventuell ny lov. Vi har ingen mulighet til å gjennomføre en slik utredning innenfor rammen av et kort svar på høringsinvitasjonen, men må nøye oss med å antyde svar ut fra to ulike presiseringer av mulige målsetninger.

Et aktuelt mål kan rett og slett være å rydde opp i og klargjøre rettslig virkemiddelbruk i klimapolitikken. Dette målet kan være motivert av et ønske om å skape mer forutsigbare endrings- og vedtaksprosedyrer, legge bedre til rette for helhetlig- og langsiktig styring, og/eller gjøre politikken mer tilgjengelig og oversiktlig gjennom en åpen, tilrettelagt, etablert og demokratisk prosess.

En annen målsetning kan være å heve ambisjonsnivået for norsk klimapolitikk og å definere og/eller differensiere kravene gjennom konkrete og sektorspesifikke utslippsmål og frister. Spørsmålet om «merverdi» vil da kunne formuleres slik: Vil en lovfesting av nasjonale mål (og planer) være et bedre egnet virkemiddel for å redusere Norges utslipp av klimagasser enn de typer mål (og planer) som Storting og Regjering fastlegger i dagens system?



Rettslige utfordringer – opprydding og klargjøring

Et nødvendig utgangspunkt for å vurdere hvilke rettslige utfordringer en ny lov kan tenkes å bidra til å håndtere vil være en mer inngående analyse av dagens virkemiddelbruk og av de erfaringene som hittil er gjort med dagens lovgivning og andre virkemidler. Høringsnotatets summariske oversikt gir nyttig informasjon, men ikke et tilstrekkelig hørings- eller beslutningsgrunnlag.

Det er grunn til å stille spørsmålstegn ved den innledende påstand om at Norge har et godt regelverk uten vesentlige mangler, som synes å være en viktig premisse for drøftelsene i notatet. Det finnes per i dag ingen klimarelevante, sektorovergripende, helhetlige, og langsiktige rettslige føringer i Norge. Klimahensyn bør omfatte både reduksjon av klimagass utslipp (samt opptak i skog) og tilpasning til klimaendringer. Når begge aspektene tas i betraktning blir regelverkbildet både uskarpt og mangelfullt, og det kan neppe sies å gi et avklart og solid grunnlag for gjennomføring av en helhetlig og konsistent klimapolitikk.

Det er i norsk rett bare klimakvoteloven som har som mål et klimaspesifikt formål, selv om hovedformålet til klimakvoteloven er å sikre at eventuelle reduksjoner skjer kostnadseffektivt. («Formålet med denne loven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av klimagasser og fritt omsettelige utslippskvoter.»). Selv om mange relevante lover gir *adgang* til å ta klimahensyn, er det praktisk talt ingen lover som innebærer en *plikt* for myndighetene til å ta klimahensyn ved avgjørelser eller gir konkrete regler om hvordan (og hvor tungt) klimahensyn skal veies mot andre hensyn. De relevante lovene som finnes i dag gir i stor grad fullmakter til forvaltningen. Myndighetene kan med andre ord ha hjemmel til å gjennomføre tiltak overfor norske utslippskilder og samfunnsaktiviteter, men de har sjelden plikt til å gjøre det. Tiltak som iverksettes er ofte basert på avveininger mellom mål om å begrense utslipp av drivhusgasser og andre hensyn.

En konsekvens av dette er at prioriteringer kan falle ut på forskjellig vis, også *imot* klimahensyn. Klimahensyn kan tolkes på vidt forskjellige og sektorspesifikke måter, noe som lett kan føre til lite konsistens og lite målbevissthet i oppfølging av regelverket.

Skjønnsbaserte avveininger kan heller ikke rettslig overprøves gjennom domstolskontroll. Dette skaper lite forutsigbarhet og derved mindre rettssikkerhet. Dette må sies å være i strid med Grl. § 112 som krever at «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger». En klimalov ville være en operasjonalisering av Grl. § 112 på klimaets område. Den relevante lovgivningen er dessuten meget spredt og fragmentert og kan neppe sies å gi et avklart og solid grunnlag for gjennomføring av en helhetlig og konsistent klimapolitikk.

Et viktig element i Regjeringens vurdering av en klimalov må være å skape en samlet oversikt og forståelse av regelverket, dets fragmenterte karakter og effekten av dette. Det er i lys av disse svakhetene ved dagens lovverk at «merverdien» ved en samlet klimalov må vurderes. Det kan etter

vår vurdering best skje på grunnlag av en mer inngående og omfattende utredning foretatt på ordinær måte av et offentlig utvalg.

Politiske utfordringer – ambisjonsnivå og gjennomføringskraft

I seg selv innebærer en rettslig stadfesting ingen endring i klimapolitikkens substansielle innhold. Et lands klimapolitikk kan, sterkt forenklet, sees som bestemt gjennom samspill mellom tre hovedfaktorer. Den ene er beslutningstakernes og andre aktørers interesser, verdier og virkelighetsoppfatninger. Den andre er det politiske systemets oppbygning og spilleregler, først og fremst de reglene som angir hvordan og av hvilke organer/institusjoner ulike typer beslutninger skal fattes. Den tredje er fordelingen av makt og innflytelse mellom de involverte aktørene. Den første og den siste av disse faktorene vil være upåvirket av en eventuell lovfesting av ambisjoner, planer, og andre aspekter ved norsk klimapolitikk. Det en rettsliggjøring av klimapolitikk i noen grad vil kunne påvirke er beslutningsreglene, i første ved å styrke den lovgivende forsamlings formelle stilling. Den praktiske betydningen av en slik endring må antas å variere med regjeringens parlamentariske grunnlag. Så lenge den parlamentariske situasjonen er uforandret vil likevel utfallet i de fleste tilfellene høyst sannsynlig bli ganske likt det en ville ha fått gjennom en uformell forhandlingsløsning (et "klimaforlik").

Lovfesting av ambisjoner/mål eller andre forpliktelser vil trolig også i noen tilfelle kunne gjøre ansvarlig myndighet mer sårbar for kritikk hvis oppfølgingen skulle være mangelfull. Forskning om internasjonale miljøavtaler tyder på at rettslig bindende avtaler gjennomgående har noe høyere "etterlevelseshastighet" enn avtaler som ikke er bindende. Den samme forskningen finner imidlertid ingen tilsvarende tendens når det gjelder avtalenes bidrag til å løse det problemet de ble inngått for å løse. Funn fra forskning om internasjonalt samarbeid kan ikke uten videre overføres til nasjonalt nivå, men de kan likevel tjene som en påminnelse om at klimapolitikkens hovedinnhold normalt vil gjenspeile tunge og varige interesser knyttet til næringsstruktur, tilgang til ulike energikilder (fossile versus fornybare), samt vurderinger av sårbarhet for sannsynlig fremtidig klimaendring.

De to andre spørsmålene i høringsnotatet gjelder tiltak som kan gjennomføres også uten en ny overgripende klimarammelov. Vi nøyer oss derfor med mer summariske svar på disse spørsmålene.

Spørsmål 2

Som høringsnotatet viser, skjer det allerede i dag en ganske omfattende rapportering om utviklingen i utslipp av klimagasser og om iverksatte tiltak. Vi har ikke funnet noe klart behov for å øke omfanget av slik rapportering, men vi sitter med et inntrykk av at *nytt* av rapporteringen ville kunne økes ved en bedre samordning og en tettere kopling til klimapolitiske mål og tiltak. En skarpere fokusering og en bedre samordning av rapporteringen er tiltak som kan bidra til et enda bedre kunnskapsfundament for klimapolitiske beslutninger.

Spørsmål 3

Vi besvarer dette spørsmålet med referanse til et klimaråd bygget på høy fagkompetanse og politisk uavhengighet. For et partssammensatt utvalg vil andre betraktninger gjelde.

Det er gode grunner til å vurdere nærmere hensiktsmessigheten av å opprette et uavhengig fagorgan som har et overordnet ansvar for å gi råd om og å etterse myndighetenes klimaoppfølging. Det er verd å merke seg at lovene i Storbritannia, Danmark og Finland har som et viktig fellestrekk at de etablerer et slikt klimaråd. Gitt at klimamål er et viktig styringsredskap kan det være at det trengs også ytterligere institusjonelle mekanismer som kontinuerlig kan følge opp at tiltak iverksettes og at målene nås.

Miljødirektoratet besitter adskillig klimapolitisk og -rettslig kompetanse, men inngår i den tradisjonelle styringskjeden og har myndighetsoppgaver som ikke nødvendigvis lar seg forene med den uavhengighet et slikt råd bør ha. En viktig oppgave for et klimaråd av den typen vi her omtaler kan også være å etterse at Miljødirektoratet oppfyller sitt myndighetsansvar.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon kan også på klimaområdet ha en viktig funksjon. Riksrevisjonens ansvarsområde er imidlertid meget omfattende, og dens vurderinger av klimapolitiske mål og tiltak vil derfor måtte bli sporadiske og trolig også holdes på et overordnet nivå. Et eget klimaråd vil kunne bidra til en løpende og mer inngående kontroll.

Konklusjon

I en vurdering av hva som kan tale for og mot en ny klimarammelov vil det være nyttig å skjelne mellom (a) argumenter som knytter seg til virkninger av en mer helhetlig lovgivning og til lovgivning som *styringsform*, og (b) argumenter som knytter seg til virkninger på *politisk innhold* (mer bestemt, en mer ambisiøs og effektiv klimapolitikk). Vår vurdering er at flere argumenter i kategori (a) peker i favør av en overgripende klimarammelov, men at en slik rettslig stadfesting ikke i seg selv vil endre det substansielle innholdet i norsk klimapolitikk.

Vi ser altså flere styrings- og lovgivningshensyn som taler for en overgripende klimarammelov. En slik lov kan bidra ved å:

- Sørge for en samling og overbygning av nå spredte og uoversiktlige rettslige og økonomiske virkemidler på klimaområdet.
- Bedre tilgangen og oversikten for allmenheten over det som står frem som et av vår tids viktigste politikkområder.
- Fastholde Grunnlovens system og loven som en grunnstein i gjennomføring av politikk.
- Oppfylle på en tydelig måte myndighetenes tiltakspflicht etter Grunnloven § 112.
- Klargjøre balansen mellom integrasjon og sektoransvar.

Det pekes videre på at Norge er i ferd med å definere sine utslippsforpliktelser i form av "nationally determined contributions" (NDCs) for å rapportere disse inn til FNs klimakonvensjon. For denne rapporteringen kan det være tjenlig med et helhetlig og oversiktlig nasjonalt regelverk enn flere ulike og fragmenterte lover og forskrifter.

Forholdet mellom en overordnet klimalov og gjeldende sektorlover på relevante områder er et sentralt og vanskelig spørsmål når innholdet i en eventuell ny klimarammelov skal vurderes. En klimalov kan ikke erstatte all relevant sektorlovgivning og gjeldende miljølovgivning som forurensningsloven mv., men må virke i et samspill med denne. Det er videre viktig at man ved utformingen både tar hensyn til at lovgivningen *samlet sett* skal være både styringseffektiv og kostnadseffektiv.

Vår konklusjon er at gode grunner taler for at Regjeringen benytter denne muligheten til å oppnevne et offentlig utvalg som langt mer inngående enn vi har gjort her kan vurdere hensiktsmessigheten av og det mulige innholdet i en helhetlig klimalov. Viktige temaer som det vil være naturlig å vurdere i en slik utredning av en ny klimarammelov kan være:

- Formål; styring, ansvar og ansvarsfordeling; virkeområde (geografisk og faglig); forholdet til andre lover; forholdet til folkeretten
- Overordnede prinsipper: helhetlig og sektorovergripende forvaltning; forurenseren-skal-betale; vitenskapsbasert kunnskapsgrunnlag; forholdet mellom tilpasning og utslippsreduksjoner; kostnadseffektivitet; konsekvensutredning; progresjon
- Langsiktige klimamål; klimarapportering/klimaredegjørelse; klimaplanarbeid; klimaråd
- Kvotepliktige utslipp, avgifter og kvotehandling (gjeldende klimakvotelov)
- Andre utslippsreducerende tiltak nasjonalt
- Utslippsreducerende tiltak i utlandet
- Tilpasning til klimaendring, reduksjon av sårbarhet
- Andre emner, eksempelvis CO₂-håndtering og lagring, overgangsregler, etc.
- Oppfølging og kontroll, eventuelt sanksjoner ved brudd

Arild Underdal
Professor, Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Christina Voigt
Professor, Det juridiske fakultet

Saksbehandler: Katinka Elisabeth Grønli +4722857473, k.e.gronli@energi.uio.no