



WWF

RAPPORT

N

2010

EN NORSK KLIMALOV

DEL 1

WWF: NORGE TRENGER EN KLIMALOV!

DEL 2

ADVOKATFIRMAET HJORT FOR WWF:
JURIDISK UTREDNING AV BEHOVET FOR EN KLIMALOV

EN NORSK KLIMALOV

DENNE RAPPORTEN BESTÅR AV TO DELER:

DEL 1

WWF: NORGE TRENGER EN KLIMALOV!

Utarbeidet av klima- og energirådgiver Ragnhild Waagaard, WWF-Norge.

DEL 2

ADVOKATFIRMAET HJORT FOR WWF: JURIDISK UTREDNING AV BEHOVET FOR EN KLIMALOV

Utarbeidet av advokatene Alexandra Bech Gjørsv og Ane Grimelid og advokatfullmektig Cathrine Aulie.

OSLO, 6. DESEMBER 2010.

Forfattere:

Klima- og energirådgiver Ragnhild Waagaard, WWF-Norge.
Advokatene Alexandra Bech Gjørsv og Ane Grimelid
og advokatfullmektig Cathrine Aulie.

Design: Malin Redvall for WWF-Norge

Trykk: Webergs Printshop

2:a revidert utgave. Publisert i januar 2011 av WWF-Norge
(Verdens naturfond), Oslo, Norge.

1:a utgave. Publisert i desember 2010 av WWF-Norge (Verdens
naturfond), Oslo, Norge.

All reproduksjon av teksten, i sin helhet eller delvis, må referere
til rapportens tittel og til WWF, som har copyright på innholdet.

© Tekst 2010 WWF.

Alle rettigheter forbeholdt.

ISBN 978-82-90980-47-7

WWF er verdens største uavhengige natur- og miljøvern-organisasjon med aktivt nettverk i mer enn 100 land. Med nær fem millioner støttespillere gjør WWF et viktig arbeid for verdens natur, miljø og klima. I Norge jobber WWF for å beskytte og bevare naturverdier og biologisk mangfold på land, i ferskvann og i hav- og kystområder. I tillegg har WWF-Norge 32 utviklingsprosjekter i Afrika, Sentral-Asia, Øst-Europa og Sør-Amerika og arbeider for å forbedre norsk miljøpolitikk og lovverk.

INNHOOLD

DEL 1 - WWF: NORGE TRENGER EN KLIMALOV!

Norske klimamål	5
Norske klimagassutslipp	5
Regjeringens svar	7
Hvorfor klimalov?	7
Hvordan kan en klimalov se ut?	8
Dagens lovverk	9
Juridisk utredning	9
Regjeringen må opprette et lovutvalg nå	10

DEL 2 - ADVOKATFIRMAET HJORT FOR WWF: JURIDISK UTREDNING AV BEHOVET FOR EN KLIMALOV

1 Bakgrunn for oppdraget	1
2 Forvaltningens muligheter til å regulere klimagassutslipp gjennom eksisterende regelverk	5
3 Mulige årsaker til manglende regulering og behovet for en klimalov	17
4 Den britiske klimaloven – Climate Change Act	18
5 En mulig norsk klimalov	23
6 En mulig grunnlovsendring	25

DEL 1 - NORGE TRENGER EN KLIMALOV!

Norske klimamål

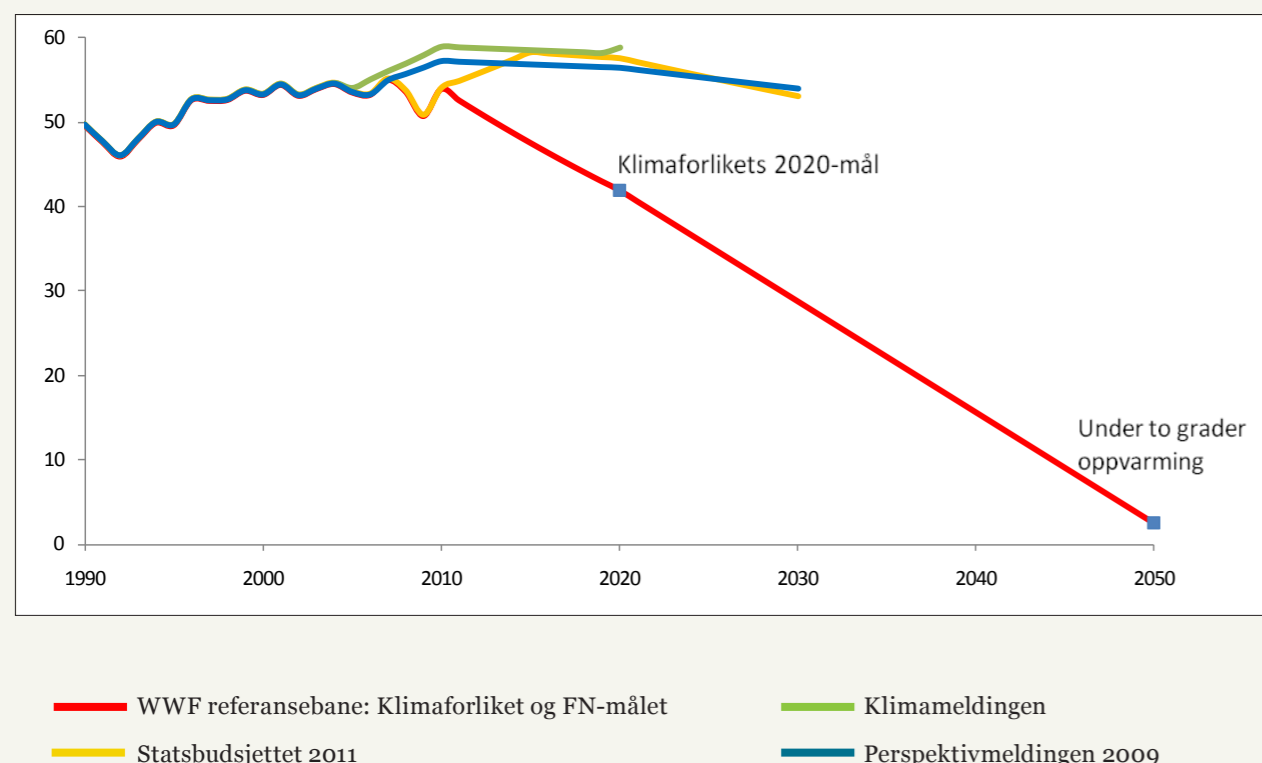
Norge kjemper internasjonalt for målet om at den globale temperaturen ikke skal øke med mer enn to grader, og det legges opp til en nasjonal klimapolitikk i tråd med dette. For å nå dette målet må de globale klimagassutslippene reduseres med om lag 80 prosent innen 2050.¹ Skal utviklingslandene ha rom for fortsatt velstandsvekst, må de industrialiserte landene redusere sine utslipp vesentlig mer.

I Klimaforliket fra januar 2008 gikk alle stortingspartiene (bortsett fra FrP) inn for at Norge skal sørge for kutt i klimagassutslipp, som til sammen tilsvarer 30 prosent av de norske utslippene fram til 2020. Deler av utslippsreduksjonen vil tas i Norge, og noe vil oppfylles ved hjelp av kvotekjøp i andre land. Et mål som ble anslått å være realistisk, var at innenlandske utslipp skal reduseres med 15 – 17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter² i forhold til den såkalte referansebanen, slik den er beskrevet i nasjonalbudsjettet for 2007.³ De norske utslippene i 2020 skal ikke overstige ca 42 millioner tonn. Da er 3 millioner tonn, som bindes av skog, tatt med i utslippsberegningene.⁴

Norske klimagassutslipp

Norske utslipp har variert med mellom 50 og 55 millioner tonn CO₂-ekvivalenter siden 1990.⁵ Utslippene har gått noe ned de siste par årene, men det erkjennes i Statsbudsjett 2011 kapittel 3.6.4 at man regner med at utslippene vil øke igjen: *”En vesentlig del av nedgangen i utslippene fra 2008 til 2009 anslås å bli reversert i løpet av de nærmeste årene. Stigende utslipp fra petroleumssektoren og en normalisering av veksten i norsk og internasjonal økonomi bidrar til å trekke utslippene opp igjen fram mot 2020.”*⁶

1 Utslippene må reduseres med 50-85% relativt til 2000 innen 2050 for holde temperaturøkningen mellom 2,0 og 2,4 grader IPCC AR4 2007.
2 http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf
3 Se figur 1, referansebane for klimameldingen
4 http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf
5 <http://www.ssb.no>
6 http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2011/dokumenter/pdf/stm.pdf



Figur 1: Utslippsbaner i ulike referansefremskrivinger der dagens virkemidler er lagt inn, sammenliknet med WWFs anslag for å nå klimamålene (i rødt): i Klimaforliket i 2020 (15-17 mrd tonn utslippskutt fra 1990) og internasjonale klimamål i 2050 .

Regjeringens svar

For å forberede en klimapolitikk i tråd med målet i Klimaforliket opprettet Regjeringen etatsgruppen Klimakur 2020, som har vurdert virkemidler og tiltak for å oppfylle dette klimamålet. Den foreliggende rapporten *Klimakur 2020* lister tiltak som vil gi tilstrekkelig reduserte utslipp i 2020 – *dersom* tiltakene gjennomføres.

WWF mener imidlertid at det ikke er mangel på gode *tiltak* som har stått i veien for en mer ambisiøs klimapolitikk, men manglende *politisk vilje* og *gjennomføringsevne*. Riksrevisjonens gjennomgang av norsk klimapolitikk går langt i å si det samme, Dokument 3:5 (2009-2010):

”Miljøverndepartementet møter betydelige utfordringer i utøvelsen av pådriverrollen på grunn av målkonflikter og sterke sektorinteresser.”

*”...det er store svakheter i hvordan de ulike departementene ivaretar sitt sektoransvar. Sektordepartementene har i liten eller ingen grad operasjonalisert klima-målsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk eller gitt styringssignaler om klimamål til underliggende etater. Undersøkelsen viser at mange mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser ikke blir nådd. Dette bidrar etter Riksrevisjonens vurdering til at det blir vanskeligere å nå de nasjonale klimamålene”.*⁷

Klimakur løser ikke disse underliggende styringsmessige problemene i norsk klimapolitikk. En klimalov med sektorovergripende virkning vil være et virkemiddel for å få de innenlandske utslippene ned.

Hvorfor klimalov?

En klimalov skal sikre at vi får en sektorovergripende politikk og en langsiktig samfunnsomlegging i tråd med klimapolitiske målsetninger. Gjennom en lov får politikerne bedre handlingsrom til å prioritere større tiltak i de sektorene de har ansvar for.

En klimalov vil gjøre at alle vet hvilke klimamål som er satt, og planlegger for dette mange tiår fram i tid. Diskusjonen flyttes fra *om* man skal få ned klimagassutslippene til *hvordan*.

Gjennom en klimalov vil det bli satt utslippstak for perioder på for eksempel fem år og årlige utslippsmål som gir retningslinjer for statsbudsjettet på kort sikt. De årlige utslippsmålene vil fungere på omtrent samme måte som handlingsregelen setter begrensning på pengebruken.

En klimalov vil adressere Norges samlede utslipp. Dersom utslippene øker i én sektor, må andre sektorer ytterligere redusere sine utslipp.

En klimalov gjør utslippsmålene rettslig bindende og ansvarliggjør regjeringen. Dette vil øke motivasjonen og gjennomføringsevnen hos de ansvarlige.

En forpliktende målsetting om hvor høye klimagassutslippene skal være i tiden framover gir grunnlag for langsiktig samfunnsplanlegging, fordi klimamålene skal og må nås uavhengig av skiftende, politiske prioriteringer. Dermed kan planleggingen av infrastruktur for et lavkarbonsamfunn starte nå, og det blir mulig å vedta å gjennomføre store, offentlige planer og investeringer i henhold til framtidige utslippsmål.

En klimalov vil sikre en langsiktig klimapolitikk med forutsigbare rammevilkår. Dette vil gjøre det lettere for næringsaktører som er avhengige av langsiktighet, å tilpasse eller legge om sin virksomhet. I tillegg vil en lov gi en indikasjon på hvilke markedsendringer næringsaktører kan forvente.

Vi har lover for det vi synes er viktigst. En klimalov vil være et tydelig signal til alle i samfunnet om at politikerne tar klimautfordringen på alvor.

Hvordan kan en klimalov se ut?

En klimalov skal lovfeste nasjonale klimamål som alle sektorer må forholde seg til og samarbeide om å nå.

Det må fastsettes tak på utslipp for kortere perioder, for eksempel fem år. I sum må disse takene avspeile en utslippsbane, som sikrer at de langsiktige klimamålene nås.

I tillegg må det fastsettes årlige utslippsmål, som gir retningslinjer for statsbudsjettet på kort sikt, på samme måte som handlingsregelen setter begrensning på pengebruken.

Det må oppnevnes et utvalg som følger opp de langsiktige målene, fastsetter femårige utslippstak og årlige reduksjonsmål for statsbudsjettet. I tråd med norsk forvaltningspraksis kan for eksempel Klima- og forureningsdirektoratet få en slik rolle.

Storbritannia vedtok i 2008 en klimalov. Denne loven kan brukes som modell i utviklingen av en norsk klimalov. Den britiske loven består av følgende elementer:

- Langsiktig utslippsmål
- Karbonbudsjetter
- Årlig rapportering om måloppnåelse
- En juridisk ansvarlig for måloppnåelse
- Prosedyrer for fastsettelse av mål og ansvarsfordeling for måloppnåelse

- En nasjonal klimakomiteé som følger opp klimaloven

Dette er nærmere beskrevet i del to av denne rapporten, som er en juridisk utredning om en norsk klimalov utført av Advokatfirmaet Hjort.

Dagens lovverk

Norges lovverk slik det er i dag, kan regulere klimagassutslipp i hver enkelt sektor, men lovverket benyttes dessverre i liten grad til dette formålet. Høye tiltakskostnader, stor gjennomføringskompleksitet, langsiktige mål og utydelige politiske føringer fører til at de ulike departementer ut fra sitt sektorperspektiv vurderer tiltakskostnaden som for høy. En overordnet klimalov vil kunne utløse mer utstrakt bruk av hjemmelsgrunnlaget som finnes i eksisterende lovverk, for å regulere klimagassutslipp.

Juridisk utredning

WWF har bestilt en juridisk gjennomgang, utført av Advokatfirmaet Hjort under ledelse av advokat Alexandra Bech Gjørsv. Gjennomgangen utgjør del to av denne rapporten.

Den juridiske utredningen består av følgende elementer:

1. En gjennomgang av dagens norske lovverk for å vurdere hvordan dette lovverket kan benyttes for å få ned norske klimagassutslipp.

Konklusjonen er at myndighetene i vid utstrekning har hjemmel til å regulere klimagassutslipp. Norges forpliktelser etter EUs kvotehandelsdirektiv setter likevel visse begrensninger, og det er nødvendig å se nærmere på detaljene for hvordan kvotehandelsdirektivet påvirker utførelse av en norsk klimalov.

2. En vurdering av behovet for en klimalov grunnet manglende gjennomføring av klimapolitikken.

Konklusjonen er at forvaltningen mangler viktige, politiske avklaringer for å kunne sette i verk reguleringstiltak med stor samfunnskostnad eller betydelig påvirkning på industri og forbrukere. En klimalov kan være et egnet virkemiddel for å presse fram slike avklaringer.

3. En gjennomgang av den britiske klimaloven fra 2008, som er vurdert å være en god inspirasjon for en norsk klimalov.
4. En vurdering av hvilke hovedspørsmål som må adresseres av en lovkomité for utredning av en norsk klimalov.
5. Et forslag om grunnlovsendring.

Regjeringen må opprette et lovutvalg nå

For å etablere en ny lov må det opprettes et lovutvalg, som skal utrede saken. Utvalget må få et tilstrekkelig presist mandat, slik at det kan levere noe som treffer det som er politisk og gjennomføringsmessig ønskelig, samtidig som det ikke er hensiktsmessig å gå så dypt i detalj at mandatet blir bundet.

Utvalget bør hente inspirasjon fra den britiske klimaloven og bør oppfordres til å foreslå:

- En lovfesting av de vedtatte, langsiktige målene
- Lovfesting av krav om bruk av mekanismer for å vedta mer kortsiktige mål enn dagens
- Lovfesting av mekanismer for rapportering og vurdering av resultater
- I tillegg bør utvalget vurdere om det er hensiktsmessig å opprette et fast utvalg med oppgaver tilsvarende den britiske Climate Change Committee.

Det er etter WWFs oppfatning naturlig at det er Miljøverndepartementet som står som oppdragsgiver for lovutvalget. Et slikt utvalg bør opprettes så snart som mulig.

Kommende stortingsmelding om klima må foreslå en klimalov som overordnet styringsverktøy for gjennomføring av klimapolitikken. Stortingsmelding og lovforslag må sikres tverrpolitisk støtte i et *Klimaforlik 2*.

DEL 2

ADVOKATFIRMAET HJORT FOR WWF: JURIDISK UTREDNING AV BEHOVET FOR EN KLIMALOV

1 Bakgrunn for oppdraget	1
2 Forvaltningens muligheter til å regulere klimagassutslipp gjennom eksisterende regelverk	5
3 Mulige årsaker til manglende regulering og behovet for en klimalov	17
4 Den britiske klimaloven – Climate Change Act	18
5 En mulig norsk klimalov	23
6 En mulig grunnlovsendring	25

Notat

Til: WWF Norge
Fra: Alexandra Bech Gjørsv, Ane Grimelid, Cathrine Aulie
Dato: 18. november 2010

UTREDNING AV BEHOVET FOR EN KLIMALOV

1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET

Vi viser til møte 26. oktober 2010 og e-post av 27. oktober 2010. Vi har fått i oppdrag å bistå WWF Norge (WWF) i forbindelse med organisasjonens arbeid for å få vedtatt ny norsk klimalovgivning som kan lovfeste nasjonale klima- og utslippsreduksjonsmål. WWF ønsker å få et grunnlag for sine innspill til regjeringens nye klimamelding som er forventet å bli fremlagt høsten 2011.

Myndighetenes klimaarbeid tar utgangspunkt i Norges forpliktelser etter Kyotoavtalen, samt Stortingets klimapolitiske vedtak fra 2008 (Klimaforliket). Disse innebærer at klimagassutslippene i Norge skal reduseres med 15–17 millioner tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020, og at Norge skal være ”klimanøytralt” i 2030”.

Det lovgivningsmessige utgangspunkt for regulering av klimagassutslipp er Grunnlovens § 110 b, hvor det heter at:

”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger”.

Grunnloven gir dermed borgerne en rett til et godt miljø, men inneholder bare en svak regulering av myndighetenes plikt til å sikre dette.

Det foreligger pr. i dag ingen forpliktende norsk klimastrategi eller -handlingsplan. Riksrevisjonen har nylig gjennomgått arbeidet for å sikre måloppnåelse, og konstaterer at ” *det er en betydelig risiko for at målet om å redusere nasjonale utslipp av klimagasser innen 2020 ikke vil bli nådd.*”¹

Riksrevisjonen konstaterer videre at

*”det er store svakheter i hvordan de ulike departementene ivaretar sitt sektoransvar. Sektordepartementene har i liten eller ingen grad operasjonalisert klima-målsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk eller gitt styringssignaler om klimamål til underliggende etater. Undersøkelsen viser at mange mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser ikke blir nådd. Dette bidrar etter Riksrevisjonens vurdering til at det blir vanskeligere å nå de nasjonale klimamålene.”*²

Vi oppfatter at WWF, på denne bakgrunn, ønsker innført en ny klimalovgivning som skal fastsette forpliktende nasjonale klimamål og sikre at sektorpolitikken bidrar til å oppfylle disse målene på kort og lang sikt. Lovgivningen bør inneholde krav om konsekvensutredning av offentlige planer/investeringer og konsesjonspliktige tiltak for å sikre at disse er i samsvar med klimamålsettingene, samt krav om at statsbudsjettet utformes i tråd med vedtatte utslippsreduksjonsmål. I tillegg ønskes en uavhengig nasjonal klimakomiteé som kan utarbeide forslag til en langsiktig nasjonal utslippsplan og prosentvise årlige reduksjonsmål, og som kan vurdere sektorvise planer og oppfølgingen av konsesjonspliktige tiltak mv. Vi forstår at WWF primært ønsker at lovfesting skal skje gjennom vedtakelse av en egen klimalov.

I de videre kapitler gjør vi rede for følgende hovedproblemstillinger:

- Kapittel 2: En overordnet vurdering av forvaltningens hjemmelsgrunnlag for å regulere klimagassutslipp gjennom dagens eksisterende regelverk. Gjennomgangen konkluderer med at Norges forpliktelser etter EUs kvotehandelsdirektiv setter visse grenser, men at myndighetene i vid utstrekning *har* hjemmel til å regulere klimagassutslipp.
- Kapittel 3: | En vurdering av årsakene til forvaltningens manglende handlekraft på klimaområdet og av behovet for en klimalov. Vi konkluderer med at forvaltningen mangler viktige politiske avklaringer for å kunne sette i verk reguleringstiltak med stor samfunnskostnad eller betydelig påvirkning på industri og forbrukere. En klimalov kan være et egnet virkemiddel for å presse frem slike avklaringer.
- Kapittel 4: Beskriver hovedelementene i den britiske klimaloven, som langt på vei kan tjene som inspirasjon for en norsk lov
- Kapittel 5: Beskriver de hovedspørsmål som må adresseres av en lovkomite for utredning av en norsk klimalov, og tilføyer de refleksjoner vi antar at WWF ønsker å fremme i den anledning

¹ Riksrevisjonens rapport s. 22.

² Riksrevisjonens rapport s. 23.

Kapittel 6: Inneholder et forslag til en mulig Grunnlovsendring for å understøtte det ovenstående.

En detaljert innholdsfortegnelse følger på neste side.

1	BAKGRUNN FOR OPPDRAGET.....	1
2	FORVALTNINGENS MULIGHETER TIL Å REGULERE KLIMAGASSUTSLIPP GJENNOM EKSISTERENDE REGELVERK	5
2.1	Innledning	5
2.2	Relevante EU-regler	6
2.3	Generelt om samfunnsplanlegging i Norge for å redusere utslipp	8
2.4	Generelt om direkte regulering av utslippskilder i norsk rett	9
2.5	Utslipp knyttet til petroleumsutvinning	11
2.6	Utslipp knyttet til transport	12
2.7	Utslipp knyttet til produksjon av kraft og varme samt industri	15
2.8	Fornybar elektrisitet	15
2.9	Utslipp knyttet til landbruks- og skogbrukssektoren	16
2.10	Utslipp knyttet til avfallssektoren	16
2.11	Utslipp knyttet til bygg	17
2.12	Oppsummering om muligheter til å regulere klimagassutslipp gjennom eksisterende regelverk	17
3	MULIGE ÅRSAKER TIL MANGLENDE REGULERING OG BEHOVET FOR EN KLIMALOV.....	17
4	DEN BRITISKE KLIMALOVEN – CLIMATE CHANGE ACT	18
4.1	Innledning om den britiske klimaloven	18
4.2	”Karbonbudsjetter”	19
4.3	The Committee on Climate Change – sammensetning og oppgaver	19
4.4	Fastsettelse av målene	20
4.5	Hensynet til kvotehandel	21
4.6	Ansvar for gjennomføring	22
4.7	Måloppnåelse og rapportering	22
4.8	Oppsummering.....	23
5	EN MULIG NORSK KLIMALOV	23
6	EN MULIG GRUNNLOVSENDRING	25

2 FORVALTNINGENS MULIGHETER TIL Å REGULERE KLIMAGASSUTSLIPP GJENNOM EKSISTERENDE REGELVERK

2.1 Innledning

Dette kapitlet gir en overordnet gjennomgang av hjemmelsgrunnlaget for forvaltningens regulering av aktivitet som påvirker eller er egnet til å påvirke utslipp i Norge og i utlandet. Spørsmålet er om det er områder i samfunnet hvor det er juridiske barrierer for å gjennomføre eventuelle politiske ønsker om tiltak som påvirker utslippssituasjonen.

Norske klimagassutslipp knytter seg i hovedsak til følgende sektorer:³

- Petroleum- og energi (ca. 13 millioner tonn/år)
- Industri (ca. 12, 5 millioner tonn/år)
- Veitransport (ca. 10 millioner tonn/år)
- Annen transport (ca. 7 millioner tonn/år)
- Landbruk (ca. 4 millioner tonn/år)
- Bygg, avfall m.m. (ca. 4 millioner tonn/år)

Myndighetene har et bredt spekter av virkemidler til disposisjon i sin tilnærming til klimaspørsmålet:⁴

Juridiske virkemidler består som regel av forbud og påbud, som kan kombineres med adgang til å gi tillatelser eller fritak. For eksempel er forurensningslovens generelle forurensningsforbud kombinert med at myndighetene kan gi utslippstillatelse. Det kan stilles påbud om å foreta utslippsmålinger med påfølgende rapportering eller påbud om å installere filter for NO_x-utslipp.

Pliktregler kan være utformet som *aktsomhetsplikter* (naturmangfoldloven § 6) eller *hensynsregler* (petroleumsloven § 10-1). Slike plikter blir styrket dersom de er kombinert med regler om *tiltaksplikt*, se for eksempel produktkontrollloven § 3 (1). Videre kan aktsomhetsplikter være kombinert med *konsesjonsordning* (petroleumsloven). En annen type pliktregel er *miljøkvalitetsnormer* (naturmangfoldloven § 13) som setter krav til miljøtilstanden.

Økonomiske virkemidler omfatter hovedgruppene *miljøavgifter*, *omsettelige utslippskvoter* og *tilskudd/subsidier*. Sistnevnte virkemidler er typiske stimulanseregler, som skal stimulere til bestemt atferd ved å gi visse fordeler eller ulemper. Offentlige støtteordninger må respektere EØS-avtalens regelverk. Tilskuddsordninger har vært mye brukt i landbrukssektoren. CO₂-avgiften og avgift på utslipp av andre klimagasser er eksempel på en negativ økonomisk stimulanse. Bruk av *avtaler* som virkemiddel kan bl.a. sikre en miljømessig disponering av grunn, binde opp fremtidig myndighetsutøving og bidra til utviklingstiltak for å bedre miljøtilstanden.

³ www.miljostatus.no

⁴ Se bl.a. Eckhoff (1983) "Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål" (1983), Backer (2002) "Innføring i naturressurs- og miljørett", NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken og NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk.

Grunnloven krever rapportering av naturmiljøets tilstand. I praksis skjer dette gjennom særskilte meldinger og løpende rapportering på www.miljostatus.no, der mål og resultater holdes opp mot hverandre.

Sentrale lover på miljøområdet er bl.a. forurensningsloven av 1981, naturmangfoldloven av 2009, klimakvoteloven av 200 og produktkontrollloven av 1976. Alle lovene kan etter sitt saklige virkeområde få anvendelse på samtlige, relevante sektorer. I tråd med Stortingets forutsetninger om å unngå dobbeltregulering har det likevel tradisjonelt ikke vært lagt opp til å benytte flere virkemidler på samme utslippkilde.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at forvaltningen i sin håndhevelse av disse og av mer sektorspesifikke regelverk legger til grunn de alminnelige miljøprinsippene som bl.a. kommer til uttrykk i naturmangfoldloven, herunder ”føre-var-prinsippet”, kravet om at myndighetsutøvelse skal bygge på vitenskapelig kunnskap, prinsippet om at påvirkning skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for, samt kravet om bruk av miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.⁵

2.2 Relevante EU-regler

EUs kvotehandelsdirektiv ble innlemmet i EØS-avtalen ved beslutning i EØS-komiteen 26. oktober 2007⁶. Direktivet danner grunnlaget for og regulerer EUs system for handel med utslippskvoter. Formålet med direktivet er å oppnå fastsatte EU-mål for reduksjon av de nærmere angitte klimagasser, herunder særlig CO₂, gjennom tildeling og kjøp/salg av utslippstillatelser eller kvoter (der én kvote gir rett til utslipp av et tonn CO₂-ekvivalenter). Kvotehandelsdirektivet etablerer således et EU/EØS-marked for klimakvoter, der utslippsreduksjoner skal sikres ved hjelp av markedsmessige mekanismer.⁷

I norsk rett er direktivet gjennomført ved klimakvoteloven og klimakvoteforskriften.

Installasjoner som har utslipp som er omfattet av direktivet, har ikke adgang til å slippe ut flere tonn CO₂-ekvivalenter enn de har kvoter for. Dette kontrolleres ved at hver kvotepliktige bedrift ved utgangen av året må overføre et antall kvoter tilsvarende sine totale utslipp til en konto i medlemsstatens nasjonale kvoteregister. Dersom en kvotepliktig bedrift ikke innehar et tilstrekkelig antall kvoter til å dekke sine årlige utslipp, må bedriften enten gjennomføre utslippsreducerende tiltak eller kjøpe kvoter i det åpne kvotemarkedet.⁸ Tilsvarende kan en bedrift som har et overskudd av kvoter i forhold til sine utslipp, enten ”spare” overskytende kvoter⁹ eller selge disse til andre aktører.

⁵ Naturmangfoldloven §§ 8, 9, 10 og 12.

⁶ Direktiv 2003/87/EF (kvotehandelsdirektivet)

⁷ Systemet innebærer krav om gjensidig anerkjennelse av utslippskvoter medlemsstatene imellom, samt anerkjennelse av Kyoto-kvoter (Assigned Amount Units – AAUer) fra tredjestater etter en nærmere prosedyre. Én EU-kvote tilsvarer én Kyoto-kvote (praktisk skjer dette i form av at Kyoto-kvotene ”konverteres” til EU-kvoter).

⁸ Det er også åpnet for at bedriftene innenfor visse grenser kan benytte kreditter fra de prosjektbaserte mekanismene under Kyoto-protokollen (CDM-er og JI-er). Kjøp og salg av kvoter skjer ved overføring mellom bedriftenes kontoer i kvoteregisteret.

⁹ Det gjelder likevel en grense for hvor mange kvoter som kan ”spares” ved å overføres fra et år til et annet.

Hvorvidt det vil være kostnadseffektivt for den enkelte installasjon å gjennomføre utslippsreducerende tiltak, vil derved bero på kostnaden ved slike tiltak sett opp mot den til enhver tid gjeldende kvoteprisen. Kvotehandelsdirektivet er således basert på et prinsipp om at reduksjoner av klimagasser skal skje på en samfunnsøkonomisk måte, ved at utslippsreducerende tiltak implementeres der dette har lavest kostnad.

For kvoteperioden 2008–2012 er det totale antallet kvoter i markedet fastsatt av medlemsstatene gjennom deres nasjonale allokeringplaner (NAP), som angir hvor mange kvoter den aktuelle medlemsstaten vil utstede i perioden og hvordan disse skal fordeles mellom de nasjonale, kvotepliktige installasjonene.¹⁰

Kvotehandelsdirektivet forplikter således i korthet medlemsstatene til å opprette et system der utslippskvoter kan handles fritt mellom kvotepliktige installasjoner i forskjellige land, og å opprette mekanismer for å overvåke og registrere denne ”fri bevegeligheten” av kvoter.

Direktivet regulerer også i noen grad hvilke krav som kan stilles til kvotepliktige nasjonale installasjoner. Artikkel 6 nr. 1 fastslår at kvotepliktige utslipp av CO₂-ekvivalenter skal ledsages av en utslippstillatelse, og at installasjoner med slike utslipp har *krav* på utslippstillatelse så fremt det godtgjøres at installasjonen er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte. Nasjonale forurensningsmyndigheter har derved ikke adgang til å nekte å gi utslippstillatelse til en bedrift som er omfattet av EUs kvotesystem. En viktig begrensning ligger videre i at det ikke kan settes noen utslippsgrenseverdier i utslippstillatelsen for den enkelte kvotepliktige installasjon.¹¹

I forlengelsen av dette har det vært reist spørsmål om kvotehandelsdirektivet også er til hinder for at nasjonale forurensningsmyndigheter kan sette andre vilkår i utslippstillatelsen for kvotepliktige virksomheter, herunder særlig krav til beste teknologi mv. Innen EU har dette blitt ansett som usikkert, og Kommisjonen har etter det vi forstår argumentert for at teknologikrav ikke kan pålegges installasjoner med kvotepliktige utslipp idet dette vil være i strid med den underliggende, markedsbaserte begrunnelsen for kvotesystemet. Det kan imidlertid nå synes å være en oppfatning blant EU-institusjonene om at teknologikrav kan pålegges kvotepliktige installasjoner uten at dette er i strid med direktivet.¹² Spørsmålet synes likevel ikke å være fullstendig avklart.

¹⁰ Den enkelte allokeringplan har vært gjenstand for en godkjennelsesprosess for Kommisjonen (EFTAs overvåkningsorgan (ESA) for EFTA-landene, herunder Norge), der det blant annet har vært sett hen til om planen er i samsvar med kvotehandelsdirektivets krav samt om den vil bidra til å oppfylle medlemsstatens Kyoto-forpliktelse. I henhold til forslaget til endring av kvotehandelsdirektivet for perioden post 2012 vil imidlertid den totale mengden kvoter i EU-markedet samt prinsippene for fordeling av disse fastsettes på EU-nivå.

¹¹ Dette følger av sammenhengen med det såkalte IPPC-direktivet (direktiv 96/61/EF, kodifisert ved direktiv 2008/1/EF) som pålegger medlemsstatene å opprette et system med utslippstillatelser (blant annet) for klimagasser, der det i artikkel 9 nr. 3 heter at det ikke skal fastsettes utslippsgrenseverdier for direkte utslipp av klimagasser som er omfattet av kvotehandelsdirektivet, med mindre dette er ”*nødvendig for å forhindre betydelig lokal forurensning.*” Tilsvarende er lagt til grunn i forarbeidene til den norske klimavoteloven, Ot.prp. nr. 13 (2004–2005), kap. 16.

¹² Synspunktet har etter det vi oppfatter særlig vært oppe i forbindelse med forslaget til et nytt direktiv om industrielle utslipp (”nytt” IPPC-direktiv). I forslaget som dannet basis for EU-parlamentets ”andre lesning” i juli 2010, er det i foralen inntatt en presisering av at ”*In accordance with Article 193 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), nothing in this Directive prevents Member States from maintaining or introducing more stringent protective measures, for example greenhouse gas emission requirements, provided that such measures are compatible with the Treaties and the Commission has been notified.*”

Implementering av "beste teknologi" hos bedrifter med utslipp, og også andre klimatiltak, vil til tider være forbundet med store kostnader. Pålegg om bruk av slik teknologi vil derfor kunne svekke bedriftenes konkurransekraft. I den grad norske myndigheter på denne bakgrunn anser det hensiktsmessig å gi tilskudd til implementeringen av beste teknologi, eller på andre måter å støtte foretak økonomisk for å ta bruk utslippsreducerende virkemidler, setter også EØS-avtalens forbud mot konkurransevridende statsstøtte begrensninger.¹³ Statsstøttereguleringene åpner for å tillate støtte som bidrar til reduksjon i utslippene av klimagasser, og også støtte til teknologisk forskning, utvikling og innovasjon, men vilkårene er strenge. Igangsettelse av slike tiltak forutsetter at dette er notifisert til og godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA), en prosess som etter omstendighetene kan være tidkrevende.¹⁴

2.3 Generelt om samfunnsplanlegging i Norge for å redusere utslipp

Ved siden av å sette grenser for enkeltutslipp, har myndighetene stor innflytelse over det langsiktige utslippsbildet både gjennom områdemessige og sektorvise planer for samfunnsutviklingen.

I Riksrevisjonens rapport påpekes det

*"at sektordepartementene i liten eller ingen grad har operasjonalisert klimamålsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk i egen sektor. Sektordepartementene har også i liten grad gitt spesifikke styringssignaler om klimamål til underliggende etater. (...)."*¹⁵

I forarbeidene til plan- og bygningsloven omhandles klimautfordringen som følger:

*"Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er derfor et viktig supplement til nasjonale virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp. Arealplanlegging er også sektorovergripende, og er derfor et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever at man ser ulike samfunnssektorer i sammenheng. (...)"*¹⁶

En stor andel av ny virksomhet med klimapåvirkning krever reguleringsendringer. En mer systematisk vurdering av klimapåvirkningen ved vurdering av reguleringsendringer, kan derfor være et effektivt virkemiddel i gjennomføring av klimapolitikken.

Plan- og bygningsloven kapittel 4 inneholder generelle utredningskrav, herunder krav om konsekvensutredning for planer som *"kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn"*, se § 4-2 (2). De nærmere reglene om konsekvensutredninger er inntatt i forskrift om konsekvensutredninger.¹⁷ For

¹³ EØS-avtalens artikkel 61(1) forbyr offentlig støtte "i enhver form" som gis til enkelte foretak eller enkelte sektorer og derfor vrir eller truer med å vri konkurransen og samhandelen i EØS-området.

¹⁴ Et eksempel er statens tilskudd til renseanlegget på Mongstad, som ble godkjent av ESA etter en lengre prosess.

¹⁵ Punkt 4.2, s. 23.

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25.

¹⁷ Konsekvensutredningsforskriften (KF) av 26. juni 2009 nr. 855.

tiltak etter energiloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven, petroleumsloven eller naturgassloven er ansvarlig myndighet (etter vedlegg I)

”også ansvarlig myndighet i tilfeller der det utarbeides plan for tiltaket etter plan- og bygningsloven. Ansvarlig myndighet skal i slike tilfeller legge til rette for at behandlingen etter sektorlovene så langt som mulig blir samordnet med behandlingen etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven”¹⁸

KF § 2 opplister ulike planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes (vedlegg I). Dette omfatter de fleste store industrietableringer (inklusive store industrianlegg, gruver, kjemiske installasjoner, papirindustrier, omlastingsanlegg, raffinerier, og store oppdrettsanlegg for svin og fjørfe) og i tillegg store infrastrukturtiltak (bl.a. motorveier, flyplass, jernbane, høyspentnett og rørledninger).

Ifølge KF § 3 skal en rekke andre tiltak også konsekvensutredes, herunder de som *”gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for høy belastning av luftforurensning, støy eller lukt, eller kan føre til vesentlig forurensning til jord, vann eller sedimenter, eller kan føre til vesentlig økning av utslipp av klimagasser, eller kan føre til vesentlig stråling”*. Dette gjelder, ifølge KF vedlegg II, i hovedsak mindre industri, infrastruktur, landbruks og skogbrukstiltak.

KF § 9 angir kravene til konsekvensutredning. Denne skal utrede ”konsekvenser for miljø og samfunn”, men klimagassutslipp nevnes ikke spesielt. Det vil, etter vår oppfatning, være hensiktsmessig å inkludere en presis angivelse av at et tiltaks innvirkning på klimagassutslipp (i positiv eller negativ retning) bør utredes.

Ut fra bestemmelsene i plan- og bygningsloven og KF må man legge til grunn at det er saklig av forvaltningen å legge vekt på klimagassutslipp i vurderingen av en reguleringsplan. Ut fra ordlyden i vedlegg II kan det tolkes som at det kun er faren for *”en vesentlig økning”* av utslipp, som er relevant, men det er naturlig å anta at det også er anledning til legge vekt på alternativer som gir mulighet for en *reduksjon* av eksisterende klimagassutslipp. Dette er bl.a. aktuelt ved vurdering av regulering for utbygging av produksjonsanlegg og overføringsnett for fornybar energi. Hvor betydningsfull muligheten for utslippsreduksjon vil fremstå, sammenholdt med andre viktige hensyn, avhenger naturligvis av hvor presserende reduksjonsbehovet er innen angjeldende sektor. Dette vil bli mer tydelig dersom det foreligger sektorvise reduksjonsmål.

2.4 Generelt om direkte regulering av utslippskilder i norsk rett

Enhver har plikt til å unngå forurensning, herunder utslipp av klimagasser,¹⁹ jf. forurensningsloven § 7. Tillatelse til utslipp av klimagasser må enten finnes i:

- Utslippstillatelser etter forurl. §11
- Grenseverdier etter forurl. § 9
- Unntaket for vanlig forurensning fra bl.a. bolig, fiske, skog- og landbruk i forurl. § 8

¹⁸ KF § 2 (4).

¹⁹ Ot.prp. nr. 13 (2004 – 2005) punkt 9.1 side 45.

Utslippstillatelse er det naturlige reguleringsinstrumentet for store punktutslipp av klimagasser. I utgangspunktet kan myndighetene, i medhold av forurl. § 16, sette vilkår for utslippstillatelsen. Det vil i første rekke være aktuelt med vilkår for å bekjempe forurensningene ved kilden, for eksempel om grenser for utslippsnivå. Forurensningsmyndighetene skal ta utgangspunkt i best anvendbar teknologi ved fastsetting av vilkår.²⁰ Forurl. § 16 gir hjemmel til å stille energieffektivitetskrav og teknologikrav, men dette har hittil vært praktisert med varsomhet. Det kan også være aktuelt å pålegge bedriften å forestå eller delta i utvikling av nytt renseutstyr, eller justeringer i produksjonsprosessen som kan redusere utslipp av klimagasser.

Allerede tildelte utslippstillatelser kan endres i medhold av § 18. Det kan settes nye vilkår, og om nødvendig kan tillatelsen kalles tilbake, bl.a. dersom det viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelse ble gitt, hvis skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren, eller der ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningene i vesentlig grad. Man må derfor anta at det i utgangspunktet er anledning til å stramme inn gitte utslippstillatelser basert på at klimaproblemet er større enn man ventet da tildelingen ble gitt. Det bør også nevnes at forurl. § 18 (3) gir hjemmel til å tilbakekalle eller endre tillatelse når det har gått 10 år etter at den ble gitt. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan være behov for å omgjøre tillatelser pga. endret teknologi.

En vesentlig innskrenkning i adgangen for norske myndigheter til for det første å vurdere om utslippstillatelse overhodet skal gis og for det andre i muligheten for å sette grenser for utslippsnivå mv., følger imidlertid av forurensningsloven § 11 vedrørende *kvotepliktig virksomhet*. Bestemmelsen fastsetter at virksomhet som er kvotepliktig etter klimakvoteloven § 4 ”skal” innvilges tillatelse til utslipp

”så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte”. (...) Det skal ikke settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsen”.

Bestemmelsen er en konsekvens av gjennomføringen av EUs kvotehandelsdirektiv i norsk rett, som forutsetter at mengden utslipp fra kvotepliktige nasjonale virksomheter skal styres av markedsmessige mekanismer.²¹ Samtidig heter det imidlertid i § 11 at *”kongen kan i utslippstillatelsen sette vilkår i medhold av § 16”*. Dette er av norske myndigheter tolket slik at det for kvotepliktig virksomhet er anledning til å stille teknologikrav og krav om bruk av beste tilgjengelige teknikk.²² Som nevnt ovenfor i punkt 2.2, synes dette nå også å være i ferd med å bli avklart i EU.

Konsekvensen av forurensningsloven § 11 for eksisterende, kvotepliktig virksomhet blir derved at så lenge virksomheten leverer sine kvoter, er det ikke anledning til å nekte utslippstillatelse eller fastsette en spesifisert volumgrense for utslipp så sant beste teknologi og teknikk benyttes. Ved at den eneste reelle metoden for nasjonale myndigheter til å sette grenser for utslippene fra nasjonale kvotepliktige installasjoner derved ventelig er å sette krav om at installasjonen skal benytte beste tilgjengelige teknologi og teknikk, blir et vesentlig spørsmål i hvilken grad den generelle adgangen til å endre utslippstillatelser i form av fastsettelse av for eksempel nye teknologikrav (jf. ovenfor) får tilsvarende

²⁰ Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) punkt 5.5 s. 27 flg. og merknader til § 2 på s. 88-89.

²¹ Se punkt 2.2 ovenfor.

²² Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) kap. 16

anvendelse på kvotepliktig virksomhet. Det bør trolig foretas nærmere undersøkelser av forholdet til kvotehandelsdirektivet og EUs kvotehandelssystem av slike endringer av tillatelser.

Et vesentlig spørsmål er dessuten hvor moden og kostnadseffektiv en ny teknologi må være før den anses som ”beste teknologi” som kan pålegges etter forurensningsloven.

2.5 Utslipp knyttet til petroleumsutvinning

CO₂-avgiften for petroleumsinstallasjoner offshore er redusert, slik at den samlede utslippskostnaden med CO₂-avgift og kjøp av kvoter blir videreført på tilnærmet dagens nivå.²³ Riksrevisjonens rapport viser at ”avgiften har vært et langsiktig virkemiddel som har utløst en rekke utslippsreduserende tiltak, primært innen petroleumssektoren hvor avgiftnivået har vært vedvarende høyt.²⁴ CO₂-avgiften utløser imidlertid kun de tiltak som kan gjennomføres til en lavere kostnad enn avgiften. En stor andel av gjenværende mulige tiltak i petroleumssektoren har høyere tiltakskost enn avgiften, og denne antas derfor å ha liten virkning for å oppnå ytterligere utslippsreduksjoner.

Riksrevisjonens hevder at situasjonen på petroleumsområdet er at

*”miljøvernmyndighetene kommer inn i prosessen etter at investeringsbeslutninger er tatt, noe som begrenser deres muligheter til å påvirke valg av utslippsregulerende utbyggingsløsninger”.*²⁵

Vår vurdering er at denne kommentaren mer avspeiler myndighetenes praksis enn den gjeldende hjemmelssituasjonen.

Petroleumsloven § 3-1 angir at før nye områder åpnes for petroleumsutvinning skal det finne sted ”en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området”, herunder ”mulig fare for forurensninger”. Dette må etter vår vurdering gi hjemmel for at klimahensyn tas inn i vurderingen av om et område skal åpnes eller ei.

Videre bestemmer petroleumsloven § 4-2 at

”plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten ... skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold”.

I tillegg heter det at

”Departementet kan når særlige grunner tilsier det, kreve at rettighetshaver foretar en nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter for et større samlet område”.

Petroleumsforskriften § 22 a krever at

²³ www.Miljostatus.no, Kvotesystem

²⁴ Punkt 3.4.1, s. 11.

²⁵ Punkt 3.4.4, s. 13.

”en konsekvensutredning i en plan for utbygging og drift av en petroleumsforkomst skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak. Konsekvensutredningen skal blant annet:

- a) beskrive alternative utbyggingsløsninger (...)*
- b) beskrive det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen, herunder:*
 - beskrive utslipp til sjø, luft og jord, (...)*
 - beskrive mulige og planlagte tiltak for å hindre, redusere og om mulig oppveie betydelige negative miljøvirkninger.”*

Dette viser at myndighetene, rettslig sett, har anledning til å tillegge klimahensyn betydelig vekt i utviklingen av ny petroleumsvirksomhet. I hvilken grad slike hensyn får gjennomslag i myndighetenes vurderinger, vil være avhengig av de politiske føringer som legges for å nå klimamålene.

Dersom myndighetene ønsker å gjøre tiltak innen etablert petroleumproduksjon, kan det også vurderes å endre allerede tildelte utslippstillatelser, og pålegge bruk av ny teknologi etter forurl. § 18, jf. § 16 Adgangen til å gi slike pålegg behandles i kapittel 2.4 ovenfor.

Samlet sett er det etter vår oppfatning hjemmel for å legge vekt på klimahensyn både i utvikling av ny petroleumsvirksomhet, og ved vurdering av allerede gitte utslippstillatelser. Klimakvoteloven gjelder imidlertid for offshorevirksomhet, og setter den begrensning at det ikke kan nektes utslippstillatelse så lenge beste teknologi og teknikk anvendes. Det er også en viss, rettslig usikkerhet knyttet til anledningen til å endre utslippstillatelsen og i den sammenheng pålegge bruk av ny teknologi, som det kan være ønskelig på et tidspunkt å utrede nærmere, se kapittel 2.4 over.

Årsaken til at juridiske virkemidler utover CO₂-avgiften i begrenset grad har vært brukt til å begrense utslipp fra petroleumssektoren, ligger antagelig i at myndighetenes i sin skjønnsutøvelse har vurdert tiltakskostnaden som vært for høy i forhold til den økonomiske og sosiale samfunnsverdien av virksomheten. Dersom myndighetene får politisk pålegg om at petroleumssektoren skal ta en større del av ansvaret for utslippsreduksjoner, vil dette i stor utstrekning kunne omsettes i pålegg mot virksomheter med utslipp.

2.6 Utslipp knyttet til transport

I klimameldingen (2006-2007) fremgår det at

”[d]et forventes fortsatt sterk vekst i CO₂-utslippene fra landtransport og luftfart dersom ikke nye tiltak iverksettes (...) i perioden 2005 til 2020 er det forventet en vekst på nær 40 prosent”²⁶.

De ulike transportetatene kan bidra til å redusere personbiltrafikken gjennom samarbeid om samordnet areal- og transportplanlegging, kollektivtiltak og kjøprising. Videre kan tiltak for å overføre gods fra

²⁶ St.meld. nr. 34 (2006-2007) punkt 9.1.

veg til sjø og bane foretas bl.a. ved å ”øke kapasiteten på kryssningsspor, fjerne flaskehalsar og utbedre tilknytning til viktige havner/terminaler”.²⁷

Forslag til nasjonal transportplan 2010-2019 illustrerer imidlertid kompleksiteten ved gjennomføring av klimamål i transportsektoren. Det heter:

”Tiltakene som er aktuelle på transportområdet, går på tvers av mange statlige og i tillegg regionale og lokale myndigheters ansvarsområde. Klargjøring av ansvar og et bredt samarbeid er nødvendig for gjennomføring av tiltak”.²⁸ Videre heter det at ”transportetatene har gjort analyser som viser at det er vanskelig å få til store overføringer. Betydelig høyere pris på drivstoff i vegtrafikken kan gi noe overføring, men dette gir samtidig økte avstandskostnader og betydelige handelslekkasjer og konkurransevriddinger mot utlandet”.²⁹

I forslaget til nasjonal transportplan fremgår det at det først og fremst er teknologisk utvikling og virkemidler for å dempe veksten i biltrafikken som kan gi størst bidrag til reduserte klimagassutslipp fra transport.

Myndighetenes viktigste middel for å påvirke utviklingen av nasjonal og regional infrastruktur ligger naturlig nok i deres bevilgende myndighet. Slik utvikling må imidlertid også følges opp, gjennom hjemmel for regulering av de konkrete tiltakene. Anlegg av nye veier, jernbane, havner og flyplasser er omfattet av kravene til konsekvensutredning som omtalt over i kapittel 2.3. Hjemmel for å regulere forurensning finnes i forurensningsloven, hvor det heter at den gjelder ”så langt forurensningsmyndigheten bestemmer”.³⁰

Myndighetene tar i bruk en rekke generelle økonomiske virkemidler for å dempe veksten i transportsektoren, herunder fiskale virkemidler, som CO₂-avgiften på drivstoff, samt kjøprising og bompenger, hjemlet i vegloven og vegtrafikkloven respektive. Riksrevisjonen peker imidlertid på at CO₂-avgiften likevel utgjør kun en liten del av drivstoffkostnadene, og at det skal store prisendringer til før det får utslag i kjøremønsteret.³¹

Krav til tvungen innblanding av biodrivstoff i drivstoff fastsettes i medhold av produktforskriften.³²

Utslipp fra det enkelte transportmiddel omfattes ikke av forurensningsloven, men reguleres av særlovgivningen innen de ulike transportsektorene. Regler for grenseverdier for utslipp fra biler gis med hjemmel i vegtrafikkloven.³³ I kjøretøysforskriften § 25-1 er det inntatt regler om at motorvogn ”skal være innrettet, utstyrt og vedlikeholdt slik at den ikke unødige utvikler skadelig eller

²⁷ Se nasjonal transportplan s. 167, der det fremgår at godstransport på større lasteskip og jernbane gir noe lavere klimagassutslipp enn godstransport på veg.

²⁸ Nasjonal transportplan s. 8 og s. 9.

²⁹ Nasjonal transportplan s. 10.

³⁰ Forurensningsloven § 5 (1).

³¹ Punkt 3.4.1, s. 11.

³² Forskrift om endring i forskrift begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften).

³³ Lov av 18. juni 1965 nr. 4.

sjenerende gass eller røyk". Grenseverdier og krav til bil i bruk er inntatt i forskriften § 25-3, mens krav til bil ved første gangs registrering fremgår av §§ 25-4 flg.

Hjemmel for arbeid i retning av nullutslippskjøretøy finnes i produktkontrollloven, som kommer til anvendelse ved innførsel av råvarer, halvfabrikat og ferdig vare av ethvert slag, herunder kjøretøy.³⁴ Lovens § 4 a (1) bokstav a gir anledning til å fastsette bl.a. maksimalgrenser for produkters energibruk. Det er imidlertid behov for ytterligere forskning på og industrialisering av nullutslippskjøretøyer før slike krav kan bli aktuelle. I forslag til nasjonal transportplan pekes det likevel på at offentlige tilskudd for eksempel til å sette opp pumper for etanol og biodiesel og eventuelle fyllestasjoner for hydrogen, kan være aktuelt i oppstartfasen.

I sjøfarten er CO₂-avgift på mineralolje det viktigste klimavirkemiddelet i Norge i dag.³⁵ For skipsnæringen fremgår det av skipssikkerhetsloven § 31 (1)³⁶ at forurensning ved utslipp eller dumping fra skipet eller ved forbrenning av skadelige stoffer eller på annen måte i forbindelse med driften av skipet er forbudt, med mindre annet fremgår av lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i lov. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som skadelige stoffer, utslipp, dumping og forbrenning. Videre forutsetter § 32 (1) at skip skal være prosjektert, bygget og utrustet slik at det ikke skjer forurensning av det ytre miljø fra skipet i strid med § 31, og tilsvarende gjelder for driften av skip etter § 33.

Det stilles krav om konsesjon fra Samferdselsdepartementet for luftfart i ervervsmessig og regelbundet trafikk (rutefart), se luftfartsloven § 8-1.³⁷ Konsesjon kan i følge § 8-2 bare gis når det *"finnes forenlig med allmenne hensyn"*. Konsesjon gis for bestemt tid og på slike vilkår som finnes påkrevd (§ 8-3), noe som taler for at myndighetene har hjemmel til å stille krav om for eksempel beste teknologi.

Samferdselsdepartementet har hjemmel til å fastsette forskrifter om tekniske utforming av sporanlegg for å ivareta hensynet til en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling, se jernbaneloven § 4 (1) jf. § 3 (1) bokstav a. Videre skal sporanlegg være godkjent av Samferdselsdepartementet før den settes i drift, og den som vil drive sporanlegg eller trafikkvirksomhet må ha tillatelse. Myndighetene har altså hjemmel til å regulere utslipp fra jernbanesektoren.

Samlet sett er det etter vår oppfatning et godt hjemmelsgrunnlag for å gjennomføre klimatilpasninger innen transportsektoren. Årsaken til at man ikke har strammet til med ytterligere juridiske og fiskale virkemidler, ligger antagelig i at myndighetene har vurdert tiltakskostnaden som for høy og konsekvensene for forbrukere og næringsliv som for store, i forhold til forvaltningens mandat. Dersom myndighetene får politisk pålegg om at transportsektoren skal ta en større del av ansvaret for utslippsreduksjoner, vil man på kort sikt særlig kunne øke avgifter og andelen biodrivstoff, og over tid kunne gjennomføre store omlegginger i transportsystemet.

³⁴ Lov av 11. juni 1976 nr. 79 § 2 (1) jf. § 2 a (1).

³⁵ Nasjonal transportplan s. 167.

³⁶ Lov av 16. februar 2007 nr. 09.

³⁷ Lov av 11. juni 1993 nr. 101.

2.7 Utslipp knyttet til produksjon av kraft og varme samt industri

Utslipp fra kraft og varmereproduksjon samt industrivirksomhet er i utgangspunktet regulert gjennom forurensningsloven, som beskrevet over i punkt 2.4. Anledningen til å direkte regulere nivå på enkeltutslipp gjennom utslippstillatelsen er begrenset i og med at klimakvoteloven regulerer store deler av CO₂-utslippene.³⁸ En rekke virksomheter innenfor aluminium-, ferro-, karbon-, og sementindustrien m.m. er omfattet av EUs kvotehandelsdirektiv, men er for perioden 2008–2021 unntatt fra den norske klimakvoteloven, basert på en såkalt frivillig avtale med myndighetene om reduksjon av klimagassutslipp. Fra 2013 vil imidlertid også disse bedriftene være del av kvotemarkedet.

Kvotepiktig virksomhet plikter å innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepiktige utslipp. Som redegjort for ovenfor kan det ikke nektes å tildele utslippstillatelse til nyetablert virksomhet, såfremt denne oppfyller eventuelle krav til beste tilgjengelige teknologi og teknikk. For mange typer av slik virksomhet kan imidlertid konsesjonsregler benyttes for å legge begrensninger. Et eksempel er energiloven § 3-1, som fastsetter at ”*anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon. Det samme gjelder ombygging eller utvidelse av bestående anlegg*”.

Hensynet til miljø er anerkjent som et av de ”*allmenne hensyn*” som skal tillegges vekt ved konsesjonsvurderingen.³⁹

Klimakvoteloven gjelder ikke for utslipp fra forbrenning av biomasse og fra energiproduksjon ved forbrenning av farlig avfall og avfall som er belagt med sluttbehandlingsavgift. Disse reguleres dermed etter forurensningsloven.

Samlet sett er det etter vår oppfatning hjemmel for å legge vekt på klimahensyn både i utvikling av ny industri og produksjon av kraft og varmekraftvirksomhet, og ved vurdering av allerede gitte utslippstillatelser. Klimakvoteloven setter imidlertid den begrensning at det ikke kan nektes utslippstillatelse til kvotepiktig virksomhet, så lenge beste teknologi og teknikk anvendes. Årsaken til at hjemmelen for å vektlegge klimahensyn i begrenset grad har vært brukt til å begrense utslipp fra industri og til at noen tillatelser er gitt i energisektoren ligger antagelig i at myndighetene i sin skjønnsutøvelse har vurdert tiltakskostnaden (både økonomisk og sosialt) som for høy i forhold til den økonomiske og sosiale samfunnsverdien av virksomheten. Dersom myndighetene får politisk pålegg om at industri- og energisektoren skal ta en større del av ansvaret for utslippsreduksjoner, vil dette kunne omsettes i pålegg overfor virksomheter med utslipp.

2.8 Fornybar elektrisitet

Ved vurdering av søknad om konsesjon for etablering av produksjon og overføringskapasitet for

³⁸ Energiproduksjon, raffinering av mineralolje, produksjon av koks, produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm, produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkt, og produksjon av papir, papp og papirmasse fra tre eller andre fibermaterialer, jf. klimakvoteloven § 3.

³⁹ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) punkt 3.1.1.

fornybar elektrisitet, har forvaltningen hjemmel for å legge vekt på potensialet for reduksjon av klimagassutslipp som et av de relevante ”allmenne hensyn” etter energiloven § 1-2.⁴⁰ Problemstillingen er hvor stor vekt potensialet for reduksjon av klimagassutslipp skal tillegges, gjerne i forhold til motstridende naturvern hensyn. Enova tildeler investeringstilskudd til fornybar energi på ad hoc basis, men det finnes i dag ingen mekanisme som gir forutsigbare inntektsrammer, slik en bebudet grønn sertifikatordning ville.

I forhold til mål om norske utslippsreduksjoner er en utfordring at den vannkraftbaserte, norske kraftsektoren gjør at ny fornybar energi først og fremst vil fortrenge import eller øke eksport, og dermed i realiteten benyttes til reduksjon av utslipp i andre land enn Norge. Utbygging av fornybar energi vil dermed bare i begrenset grad påvirke oppnåelsen av et norsk utslippsmål. Dersom man ønsker å stimulere til utbygging av fornybar energi som klimatiltak for å hindre import eller bidra til eksport, bør et mål for dette lovfestes særskilt, for eksempel gjennom en lov om grønne sertifikater.

2.9 Utslipp knyttet til landbruks- og skogbrukssektoren

Utslipp av klimagasser fra jordbrukssektoren har vært stabile de siste årene. Riksrevisjonens undersøkelse viser at virkemidler gjennom jordbruksavtalen gir et indirekte bidrag til reduserte utslipp av klimagasser, men tilskudd fra miljøprogrammer er rettet mot andre miljøverdier enn klima.⁴¹

Vanlig forurensning fra jordbruk og skogbruk er tillatt så lenge det ikke er gitt særlige forskrifter etter forurensningsloven § 9, jf. § 8. Disse næringene er altså i utgangspunktet unntatt fra plikten til å unngå forurensning etter § 7. Forvaltningen har likevel adgang til å regulere forurensning fra landbruk og skogbruk gjennom forskrifter. I følge jordlova § 1 (3) skal forvaltningen av arealressursene være miljøforsvarlig og bl.a. ta hensyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor.

Skogbruksloven inneholder en rekke skogbrukstiltak som skal fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene.⁴² Kommunen kan med hjemmel i § 5 (3) pålegge skogeieren å gjennomføre skogregistreringer og utarbeide ressuroversikt eller skogbruksplan. Kommunen avgjør om skogeieren skal pålegges å sette i verk tiltak for å sikre at arealet blir forynga, dersom skogeieren ikke retter seg etter plikten til å sørge for tilfredsstillende forynging etter hogst, se § 6 (1). Adgang for kommunen til å nekte hogst og sette vilkår for hvordan den skal gjennomføres fremgår av § 8.

2.10 Utslipp knyttet til avfallssektoren

Forurensningsloven omfatter utslipp i form av metan fra avfall, se behandlingen av forurensningsloven i avsnitt 2.4 ovenfor. Gjennom regulering av utslippsgrenser har det vært en reduksjon i avfallssektoren.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) punkt 3.1.1.

⁴¹ Punkt 3.5.4, s. 17.

⁴² Lov av 27. mai 2005 nr. 31.

2.11 Utslipp knyttet til bygg

Plan- og bygningsloven har omfattende bestemmelser om arealplanlegging, konsekvensutredninger mv., som omtales i punkt 2.4 ovenfor.

Direkte utslipp fra det enkelte bygg er forholdsvis begrenset, men energieffektivisering i bygg regnes internasjonalt som et av de enkleste og billigste klimatiltakene. I Norge forbruker bygg i dag ca. 80 TWh. Kommunal- og regionaldepartementet har nedsatt et utvalg som nylig leverte sitt forslag til handlingsplan for energieffektive bygg, som identifiserer mulighet for innsparing av inntil 10 TWh innen 2020 og 40 TWh innen 2040.

Hjemmel til å pålegge energisparingstiltak i bygninger finner man i plan- og bygningsloven, med tilhørende byggt teknisk forskrift (TEK) fra 2010, kapittel 14. I tillegg er energimerkeordningen og ”passivhussatsningen” til Enova og Husbanken.

2.12 Oppsummering om muligheter til å regulere klimagassutslipp gjennom eksisterende regelverk

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at myndighetene gjennom samfunnsplanlegging, konsekvensutredninger, økonomiske incentiver og direkte reguleringsvedtak i stor grad har hjemmel til å gjennomføre tiltak for klimagassreduksjoner i de viktigste utslippssektorene, forutsatt en klarere uttrykt politisk vilje og at tilstrekkelige økonomiske rammer er til stede.

Den vesentligste begrensningen ligger i Norges tilslutning til EUs kvotehandelsdirektiv, som innskrenker myndighetsutøvelse gjennom forurensningsloven overfor kvotepliktig virksomhet. Norske myndigheter legger til grunn at det kan fastsettes teknologikrav også i utslippstillatelser til disse virksomhetene. Dette spørsmålet er imidlertid ikke endelig avklart i EU-retten, og kan på et senere tidspunkt fortjene en nærmere undersøkelse, som ligger utenfor rammen av dette dokumentet.

3 MULIGE ÅRSAKER TIL MANGLENDE REGULERING OG BEHOVET FOR EN KLIMALOV

Et praktisk forhold som antagelig har bidratt til at forvaltningen hittil i liten grad har evnet å gjennomføre utslippsreducerende tiltak, er at Norge har relativt få billige og enkle tiltak som monner.

NOU 2006: 18 om et klimavennlig Norge slår fast at det er forholdsvis høy tiltakskostnad forbundet med å fjerne mange av de større punktutslippene.⁴³ Samtidig, som det bl.a. går frem av nasjonal transportplan, er det til dels stor gjennomføringskompleksitet (og på noen områder også høy kostnad) forbundet med å fjerne de fleste av de små utslippskildene. Holdt opp mot et aggregert og langsiktig mål, og uten tydelige, politiske føringer, vil de fleste departementer, ut fra sitt snevre sektorperspektiv, derved lett konkludere med at et foreslått tiltak innen deres sektor enten er ”for kostbart” eller ”for komplekst i forhold til hvor lite det monner”.

⁴³ NOU 2006: 18, bl.a. punkt 6.7.3 om elektrifisering av sokkelen.

Siden 2008 har etatsgruppen "Klimakur 2020" utredet mulighetene for utslippsreduksjoner i Norge på tvers av alle sektorer, som et forarbeid til den bebudede klimameldingen. Klimakur 2020 har identifisert et reduksjonspotensial på 22 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, og peker på fire ulike "virkemiddelmenyer" som kan tas i bruk for å nå målene. Det er imidlertid et faktum at de ulike menyene innebærer bruk av svært ulike virkemidler, og fører til vidt forskjellige utslag på samfunnsmessig kostnad og påvirkning både på forbrukere og industri.

For å gi forvaltningen anvisning på retningen i en mer kraftfull klimapolitikk, kreves det derfor alvorlige veivalg, av politisk natur. Valgene knytter seg bl.a. til avveiningene mot samfunnskostnad og den sektorvise fordelingen av ansvar for å gjennomføre tiltak. I tillegg står man foran valg med hensyn til innfasing av tiltak og teknologi i tid, holdt opp mot sikkerheten på å nå de vedtatte mål.

For å presse frem de ovennevnte beslutninger, er det antagelig nødvendig å ta politisk stilling til vesentlig mer kortsiktige mål for klimagassreduksjon enn de langsiktige milepælene som ligger i klimaforliket. Det er teknisk sett ikke nødvendig å vedta en lov for å sette slike mål. For eksempel er den såkalte "handlingsregelen", (som ikke overholdes til punkt og prikke, men som setter tydelige rammer for statens løpende penebruk) bare formalisert som et stortingsvedtak.

På bakgrunn av den bekymring for fremdrift som understøttes av Riksrevisjonens rapport, oppfatter vi WWFs initiativ til en klimalov som en hensiktsmessig tilnærming for å presse frem disse veivalgene.

I Storbritannia vedtok man i 2008 en klimalov⁴⁴ som inneholder flere av elementene WWF etterlyser, og som kan tjene som et godt utgangspunkt for et lovarbeid i Norge. Nedenfor gjør vi rede for hovedtrekkene i denne loven.

4 DEN BRITISKE KLIMALOVEN – CLIMATE CHANGE ACT

4.1 Innledning om den britiske klimaloven

"The Climate Change Act" ble vedtatt i 2008 og endret i 2009. Hovedmekanismene i loven er som følger:

1. Lovfesting av 2050-målet (- 80% i forhold til 1990)
2. Lovfesting av 2020-målet (endret i 2009 fra -26% til -34% i forhold til 1990)
3. Innføring av bindende maksimalgrenser for klimagassutslipp for hver femårs-periode frem til 2050 ("karbonbudsjetter")
4. Energi- og klimaministeren er gjort juridisk ansvarlig for oppnåelse av både 2050-målet og for hvert karbonbudsjettmål
5. Årlig rapportering om måloppnåelse
6. Omfattende prosedyrer for fastsettelse og endring av mål for budsjettperiodene og for beslutninger om fordeling av ansvar for å gjennomføre de nødvendige tiltak

⁴⁴ Climate Change Act 2008

7. En uavhengig ”Committee on Climate Change”, som er sentral premissleverandør i forhold til de fleste beslutninger som tas i medhold av loven, og som i tillegg årlig skal gi sin vurdering av fremdrift og måloppnåelse.

Loven inneholder også bestemmelser om myndighetenes arbeid med samfunnstilpasninger til de fysiske klimaendringene, samt en rekke mer sektorspesifikke klimabestemmelser. Vi oppfatter at dette faller utenfor vårt oppdrag, og berører derfor ikke dette nærmere.

4.2 ”Karbonbudsjetter”

Et ”karbonbudsjett” er beskrevet som

”et tak på den totale mengden klimagasser sluppet ut i Storbritannia (netto innkjøpte kreditter fra EUs kvotehandlesystem eller andre internasjonale kreditter...) for en spesifisert periode. Under et karbonbudsjettssystem vil hvert tonn klimagass sluppet ut mellom nå og 2050 telle med. Hvis utslipp øker innen en sektor, må man oppnå tilsvarende nedganger i en annen.”⁴⁵.

Budsjettene fastsettes for femårsperioder. Karbonbudsjettet skal som utgangspunkt fastsettes av Parlamentet 12 år før perioden starter. Det er allerede fastsatt budsjetter for periodene 2008 – 2012, 2013 – 2017 og 2018 – 2022. I slutten av inneværende år skal det fastsettes budsjett for perioden 2023 – 2027.

Section 10 fastslår at følgende hensyn skal tillegges vekt i arbeidet med fastsettelse og endring av karbonbudsjetter:

- Vitenskapelig kunnskap om klimaendringer
- Teknologi med relevans for klimaendringer
- Økonomiske forhold, og særlig påvirkning på ulike sektoreers konkurransekraft
- Fiskal påvirkning, særlig på skatt, offentlige utgifter og statsgjelden
- Sosiale forhold, særlig bekymringen om ”fuel poverty”
- Energipolitikk, særlig energiforsyning og energi-intensitet
- Forskjeller i effekt for England, Skotland, Wales og Nord-Irland
- Europeiske og internasjonale forhold
- Internasjonal luft- og skipsfarts rolle

4.3 The Committee on Climate Change – sammensetning og oppgaver

The Committee on Climate Change (CCC) har en sentral rolle i forberedelsen av, og oppfølgingen av målene. Den består av 9 anerkjente personer med ekspertise innenfor vitenskap og samfunnsøkonomi og spesielt klimavitenskap. Så godt som alle er professorer, men flere har betydelig erfaring fra industri og forvaltning. Lederen er samfunnsøkonomen Adair Lord Turner, med bakgrunn fra konsulent/bankvirksomhet. Han har ledet den britiske arbeidsgiverforeningen, det britiske pensjonsutvalget, og ble nylig også styreleder for det britiske finansmarkedstilsynet (FSA).

⁴⁵ <http://www.theccc.org.uk/carbon-budgets>

Komiteens oppgaver består i å:

Section 33 Anbefale og begrunne eventuelle behov for endringer i 2050-målet

Section 34 Anbefale og begrunne utslippstak for hver budsjettperiode, herunder

- fordeling mellom nasjonale tiltak og bruk av kreditter
 - fordeling mellom kvotepliktig sektor og ikke-kvotepliktig
 - hvilke sektorer som ligger til rette for å bidra til reduksjonsmålene i en gitt periode
- Anbefalingen skal fremlegges senest seks måneder før budsjettfristen.

Section 35 Fra og med budsjettperioden 2023 – 2027; anbefale hvorvidt det er ønskelig å bringe internasjonal luft- og skipsfart inn i klimalovens virkeområde.

Section 36 Årlig, avlegge rapport til Parlamentet om dens vurdering av:

- Fremdriften mot å oppnå karbonbudsjettene og 2050-målet
- Videre fremdrift som er nødvendig for å nå budsjettmålene
- Sannsynligheten av å nå budsjettmålene

I tillegg, to år etter utløpet av hver budsjettperiode:

- Gi en vurdering av årsakene til at målene ble nådd/ikke nådd
- Gi en vurdering av innsatsen for å oppnå nasjonale tiltak

Komiteen er med andre ord rådgivende, men forventes å ha stor autoritet i forhold til britiske myndigheter.

4.4 Fastsettelse av målene

Det er "Secretary of State" (underforstått for "Energy and Climate Change") som er ansvarlig for å foreslå vedtak om å fastsette og endre mål.⁴⁶

Forslaget må ta sitt utgangspunkt i råd fra the Committee on Climate Change, og høring hos de skotske, walisiske og nordirske nasjonale myndigheter innen gitte frister.⁴⁷ Forslaget til vedtak må redegjøre for og begrunne eventuelle avvik fra anbefalingen fra komiteen, og omtale håndteringen av nasjonale myndigheters høringsuttalelser.

Målene fastsettes "by order"⁴⁸. Dette er et lovregulert virkemiddel for utøvelse av delegert myndighet under parlamentarisk kontroll.⁴⁹ Vedtaket skal godkjennes av Parlamentet gjennom såkalt "affirmative

⁴⁶ Section 4

⁴⁷ Section 3, 7 og 9.

⁴⁸ Section 8

⁴⁹ Statutory instrument

resolution procedure”, som krever aktiv tilslutning fra Parlamentet.⁵⁰ Affirmative resolution procedure gjelder både i forhold til endring av 2050-målet og for fastsettelse og endring av femårsbudsjettene.

2050-målet kan kun endres i tilfelle ”vesentlige endringer i vitenskapelig kunnskap om klimaendringer, eller vesentlige endringer i internasjonal lov eller politikk,⁵¹ eller dersom nye klimagasser eller nye sektorer bringes inn under lovens virkeområde.

4.5 Hensynet til kvotehandel

Det britiske ”netto karbonregnskapet” – som viser mengden klimagasser sluppet ut i Storbritannia i en budsjettperiode og som ikke må overstige karbonbudsjettet for perioden – bestemmes i tillegg til nivået på nasjonale utslipp, av bruk av såkalte ”karbonenheter”,⁵² noe som for praktiske formål består av utslippskvoter fra EUs kvotesystem og så kalte ”Kyoto-kvoter”⁵³.

Det skal settes et tak for hvor mange karbonenheter som kan benyttes for å overholde karbonbudsjettet for den enkelte periode.⁵⁴ Ved nærmere bestemmelser (”by order”) kan det likevel fastsettes at enkelte typer karbonenheter ikke skal telles med ved beregningen av om taket er nådd.⁵⁵ Av endringsordre 2009 No. 1258 til klimaloven fremgår for eksempel at kvoter fra EUs kvotesystem etter nærmere regler ikke skal medberegnes i taket som ellers er satt til null.⁵⁶

Hvis det nasjonale karbonbudsjettet for en periode er lavere enn utslippsforpliktelsene som er pålagt under Kyotoprotokollen og EUs kvotesystem – noe som vel i praksis vil innebære at Storbritannia har flere utslippskvoter til rådighet enn det som er nødvendig for å dekke karbonbudsjettet (den totale mengden utslipp) – må nasjonale myndigheter etter loven sikre at de overskytende kvotene ikke kan benyttes av britiske eller utenlandske kvotepliktige bedrifter til å utlikne sine utslipp.⁵⁷ Dette forutsetter etter det vi kan forstå at ”overskuddskvotene” tas ut av/holdes utenfor markedet slik at de ikke er tilgjengelige for handel mellom bedriftene.

Vi har ikke på dette stadium funnet noen nærmere veiledning for hvordan håndteringen av ”overskuddskvotene” nevnt ovenfor skal finne sted. Så sant Storbritannias allokeringssplan for klimakvoter for kvoteperioden 2008–2012 er sett i sammenheng med det nasjonale karbonbudsjettet for tilsvarende periode (slik at det enten er utstedt et tilsvarende eller mindre antall kvoter enn nødvendig for å dekke karbonbudsjettet), vil det etter det vi kan forstå ikke oppstå en situasjon med nasjonale ”overskuddskvoter” som beskrevet. I den grad det – for eksempel som følge av overallokering – skulle oppstå slike overskytende kvoter, har vi imidlertid noe vanskelig for å se hvordan disse skal kunne tas ut av markedet uten at kvotehandelsdirektivet samtidig brytes, idet

⁵⁰ Dette er en streng vedtaksform, som bare gjelder ca. 10% av slike statutory instruments.

⁵¹ Section 2 og 6

⁵² Section 27 (1). Nærmere regler for bruken av karbonenheter i forbindelse med karbonbudsjettet er forutsatt nedfelt i egne instrumenter, såkalte ”Carbon Accounting Regulations”.

⁵³ I The Carbon Accounting Regulations 2009 Section 3 (1) er følgende definert som karbonenheter: “Assigned amount units, European Union Allowances, certified emission reductions [Kyoto-mekanisme], emission reduction units [Kyoto-mekanisme] and removal units [Kyoto-mekanisme].”

⁵⁴ Section 11 (1)

⁵⁵ Section 11 (5)

⁵⁶ The Climate Change Act 2008 (2020 Target, Credit Limit and Definitions) Order 2009, Section 3 (1) og (2).

⁵⁷ Section 27 (5)

direktivet som nevnt forutsetter fri kvotehandel. Forutsetningen må i tilfelle være at britiske myndigheter kjøper opp "overskuddskvotene" fra markedet og ikke gjør disse tilgjengelige for (nytt) salg.⁵⁸ En slik løsning er imidlertid ikke uten utfordringer.

Britiske myndigheter er også gjennom loven gitt kompetanse til å opprette nasjonale kvotehandelssystemer, der det også kan åpnes for at kvoter fra EUs kvotesystem, Kyoto-kvoter og -mekanismer mv. skal anerkjennes.⁵⁹ Et slikt system er opprettet ved "*The Carbon Reduction Commitment Energy Efficiency Scheme*" (CRC) som trådte i kraft i april 2010. CRC-systemet skal bidra til reduksjoner i CO₂-utslipp som ikke er dekket av EUs kvotehandelssystem.

4.6 Ansvar for gjennomføring

Energi- og klimaministeren er ansvarlig for at 2050-målet samt at hvert budsjettmål oppnås.⁶⁰ Han eller hun skal utarbeide den politikk og de forslag som er nødvendige for å oppnå målene, og bidra til bærekraftig utvikling.⁶¹ Ministeren skal legge slike forslag frem for Parlamentet i form av en rapport. Denne må angi tidsinnfasingen av de ulike tiltakene, hvordan ulike sektorer i økonomien og deler av samfunnet blir påvirket, samt hvordan kvotehandel og nasjonale tiltak spiller sammen.

Vi er ikke kjent med andre sanksjoner som kan gjøres gjeldende mot Ministeren, dersom målene ikke oppfylles, enn at han må ta politisk ansvar og fratse sin statsrådpost. Formodentlig vil tilsvarende ansvar kunne gjøres gjeldende, dersom de årlige fremdriftsrapportene viser manglende ansvarlighet i forhold til måloppnåelse.

4.7 Måloppnåelse og rapportering

Section 17 gir anledning til å forskyve måloppfyllelse mellom to perioder, etter konsultasjon med Climate Change Committee og de nasjonale myndighetene. Overoppfyllelse kan skyves fremover, men underoppfyllelse kan bare kompenseres med inntil 1% økning av målet for neste periode.

Section 16 stiller krav om årlig rapportering av fysiske utslipp og samt kjøp og salg av klimakvoter for hver klimagass, samt balansen i forhold til utslippene i 1990. Da rapporteringsmetoder fortsatt er under utvikling, er det også krav om redegjørelse for endringer i rapporteringsprinsipper og deres effekt på rapporteringen.

Section 18 anviser metoden for sluttrapportering, som skal avlegges våren 11/2 år etter hver avsluttede budsjettperiode (og omtrent tilsvarende prosess for 2050-rapporteringen.)⁶² Denne rapporten skal inneholde en vurdering av om målene ble nådd, samt en avviksforklaring. I så tilfelle skal det, etter Section 19, etableres tiltak for igjen å komme inn på kurs mot måloppnåelse.

⁵⁸ Kvotene er gyldige for den kvoteperioden de er utstedt og kan og skal deretter slettes, jf. direktivets artikkel 13.

⁵⁹ Lovens Part 3 og Schedule 2-4.

⁶⁰ Section 1.1 og 4.1.b

⁶¹ Section 13

⁶² Section 20

4.8 Oppsummering

Den britiske loven avspeiler en omforent, politisk forpliktelse til å utarbeide og gjennomføre langsiktige planer, basert på innspill med faglig tyngde. Samtidig må man innse at loven, for å bli effektiv krever et sterkt energi- og klimadepartement som klarer å holde klimasaken høyt oppe i politisk prioritering gjennom vekslende samfunnsforhold, og som evner både å avklare byrdefordelingen mellom ulike sektorer, og ikke minst å ”treffe” med de praktiske virkemidlene, slik at man beholder autoritet over tid. Det siste må anses som meget krevende.

5 EN MULIG NORSK KLIMALOV

Hovedhensikten med å etablere en norsk klimalov må være å møte Riksrevisjonens etterlysning av ”*en tydelig ansvarsdeling, god koordinering, og gode systemer for mål og resultatoppfølging*” på klimaområdet⁶³, slik at forvaltningen kan settes i stand til å gjennomføre tiltak som møter Norges utslippsmål. Den britiske klimaloven kan, etter vårt syn, tjene som en god inspirasjonskilde.

For å etablere en ny lov må det opprettes et lovutvalg, som skal utrede saken nærmere. Utvalget bør utrustes med et tilstrekkelig presist mandat, slik at det kan levere noe som treffer det politisk og gjennomføringsmessig ønskelige, samtidig som det ikke er hensiktsmessig å gå så langt i detalj at mandatet blir bundet.

Det er etter vår oppfatning naturlig at det er Miljøverndepartementet som står som oppdragsgiver for lovutvalget.

Utvalget bør foreholdes den britiske lovgivningen, og bør spesielt bes om å foreslå:

1. En lovfesting av de vedtatte, langsiktige målene.
 - Slå fast at regjeringen er ansvarlig for å gjennomføre tiltak som sikrer at målene oppnås
 - Dette skaper større høytidelighet rundt målene, men vil antagelig kunne føre til en ”omkamp” både rundt hovedmålet og mekanismer for å komme dit.
2. Lovfesting av krav om bruk av mekanismer for å vedta mer kortsiktige mål enn dagens.
 - Det bør fastsettes tak på utslipp for enkeltperioder på fem år. I sum må disse takene avspeile en troverdig utslippsreduksjonsbane.
 - Tak for de første periodene (i UK frem til og med 2027) bør fastsettes umiddelbart. Deretter bør takene fastsettes i god tid før ny periode starter (i UK: 12 år).
 - Det må utarbeides en nasjonal utslippsreduksjonsplan for fordeling av ansvar for tiltak mellom sektorene for hver periode, med tilhørende forventede økonomiske konsekvenser.
 - De forventede økonomiske konsekvensene av den nasjonal utslippsreduksjonsplanen må innarbeides i de langsiktige forutsetningene for statens økonomiforvaltning.
 - De løpende bevilgninger til tiltakene foretas årlig gjennom statsbudsjettet. Det er politisk sedvane at statsbudsjettvedtaket også stiller spesifikke krav i forhold til

⁶³ Punkt 4.3, s. 24.

- budsjettgjennomføringen med hensyn til resultater, aktivitetsnivå, servicegrad- og kvalitetsnivå på vedtatte tiltak og ytelser”⁶⁴.
- Det må utarbeides mekanismer for å samordne Norges allokeringsplan under EUs kvotehandelsdirektiv med det nasjonale karbonbudsjettet.
3. Lovfesting av mekanismer for rapportering og vurdering av resultater.
- En ny lov bør bestemme at det, i tråd med det ovenstående, årlig bør rapporteres til Stortinget om fremdrift mot de vedtatte målene, og gis en vurdering av sannsynligheten for måloppnåelse.
 - Det er naturlig at denne oppgaven legges til Miljøverndepartementet ved Klima- og forurensningsdirektoratet.
4. I tillegg bør utvalget vurdere om det er hensiktsmessig å opprette et fast utvalg med oppgaver tilsvarende den britiske Climate Change Committee;
- som kan få ansvar for å foreslå volumtak for delperiodene
 - som kan få ansvar for årlig å avgi en uttalelse til Stortinget om sannsynligheten av at målene nås, og anbefale eventuelle behov for justeringer i tiltaksplanen
 - Vurderingen må også ta for seg hvorvidt dette bør være et uavhengig, faglig sammensatt utvalg eller et tverrdepartementalt sammensatt utvalg. Et uavhengig utvalg (som vi forstår er WWFs primære ønske) vil kunne sikre faglig integritet og uavhengighet fra myndighetene. På den annen side krever oppgaven så vidt stor innsikt i og gjennomslagskraft i forhold til samfunnets øvrige økonomiske og reguleringsmessige mekanismer, at det vil være meget krevende å lykkes for en gruppe uten forankring i de sentrale departementene. Det minnes her om at det var en departementsrådgruppe som sto bak St.meld. nr. 34 (2006-2007) om klimaforliket.
5. Etter vår oppfatning bør utvalget også vurdere om det er Miljøverndepartementet eller Finansdepartementet som bør ha ansvaret for å lede arbeidet frem mot et forslag om vedtak av utslippsgrenser, og fordeling av ansvar for tiltak.
- Omstillingen av Norge til et ”lavkarbonsamfunn” presenterer ekstraordinære faglige utfordringer, som går langt ut over Miljøverndepartementets øvrige oppgaver. I den grad noe departement er rustet til en slik oppgave, er Finansdepartementet, med sitt sektorovergripende, samfunnsøkonomiske kompetansefelt, og kapasitet innenfor samfunnsplanlegging antagelig nærmest. Det minnes også om at Finansdepartementet har faglig ansvar for bærekraftig utvikling.
 - Riksrevisjonen fremhever at *”undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet møter betydelige utfordringer i utøvelsen av sitt ansvar som pådriver overfor de andre departementene på klimaområdet i form av sterke sektorinteresser og faglig uenighet mellom departementene”*. Videre heter det at *”målkonflikter, uklare roller og uklar ansvarsfordeling innebærer en risiko for at mål ikke blir fulgt opp, og at det ikke tas i bruk tilstrekkelige virkemidler. Kompleksiteten i aktørbildet og virkemiddelbruken understreker betydningen av en prioritert koordinerings- og pådriverfunksjon.*

⁶⁴ NOU 2003: 06 om ”Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten”

Riksrevisjonen finner grunn til å stille spørsmål ved om Miljøverndepartementet har vært en tydelig nok pådriver overfor sektordepartementene.”⁶⁵

6 EN MULIG GRUNNLOVSENDRING

For ytterligere å understreke klimautfordringens betydning og behovet for langsiktige planer og offentlige tiltak, er det naturlig å vurdere å gi den foreslåtte loven en grunnlovshjemmel, gjennom endring av Grunnlovens § 110 b.

Til tross for at det var andre miljøhensyn enn klimahensyn som sto sentralt da lovteksten ble utformet, er det vår vurdering at formuleringen om et miljø som sikrer sundhet og en natur hvis produksjonsevne og mangfold bevares, er godt egnet også som en ramme om klimaendringene, så lenge Stortinget uttrykkelig understreker at klimahensyn er omfattet av bestemmelsen. Det vesentlige er å få inn en bestemmelse om at myndighetene har plikt til å foreta seg det som kreves for å sikre miljøet, og at dette krever en samfunnsomlegging, og ikke bare en beskyttelse av naturressursene.

I tråd med dagens praksis for grunnlovsbestemmelser kunne man vurdere å foreslå de uthevede tilføyelser, slik at Grunnlovens § 110 b da ville lyde:

*”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. **Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at Samfunnets og Naturens Ressourcer [skulle] disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.***

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger”.

Gjennom arbeidet for WWF er vi blitt gjort kjent med at det stortingsoppnevnte utvalget som skal vurdere hvordan menneskerettighetenes stilling skal styrkes i Grunnloven også har dette spørsmålet til vurdering. Praksis for grunnlovsbestemmelers utforming pr i dag er preget av språk og abstraksjonsnivå fra 1814. Det kan tenkes at nevnte arbeid, som også sammenfaller med grunnlovsjubileet i 2014, ønsker å endre noe av praksisen for formuleringer av grunnlovstekst, som ville gi rom for en enda tydeligere regulering, men dette har vi ikke grunnlag for å mene noe nærmere om.

⁶⁵ Punkt 4.1, s. 22–23.

EN NORSK KLIMALOV

100%
RECYCLED



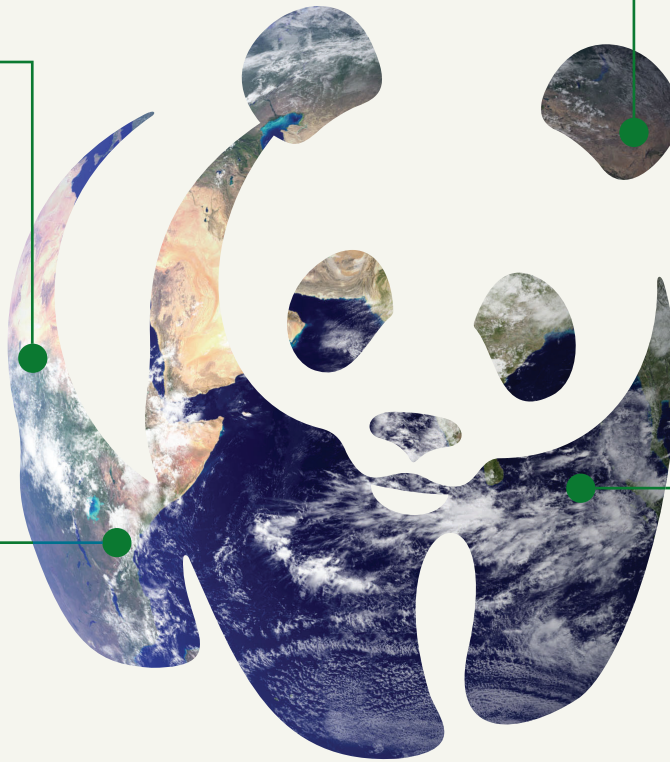
WWF EN NORSK KLIMALOV

+5000

WWF has over
5000 staff
worldwide

+100

WWF is in over
100 countries, on five
continents



1961

WWF was founded
in 1961

+5M

WWF has over
5 million supporters



Hvorfor vi er her

WWF arbeider for å stanse ødeleggelsen av verdens natur og økosystemer - og for å skape en framtid der mennesker lever i harmoni med naturen.

www.wwf.no