



Concerned Scientists Norway
v/styreleder Beate Sjøfjell
Institutt for privatrett, Det juridiske fakultet
Postboks 6706 St Olavs plass 5
0030 Oslo

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo, 25. november 2016

Hørings svar: forslag til klimalov

1. Behovet for klimalov

Concerned Scientists Norway har i utgangspunktet vært positiv til forslaget om å utforme en klimalov, med sikte på at det burde kunne fungere som en operasjonalisering av Norges internasjonale klimaforpliktelser, nå gjennom Parisavtalen, og av Grunnloven § 112. Som departementet uttaler i notatet:

Begrunnelsen for at denne lovgivningsmodellen er blitt vedtatt (i andre land) der er klimaproblemets alvorlige karakter og betydning for samfunnsutviklingen og et ønske om å styrke måloppnåelsen i klimapolitikken. Omstilling til et lavutslippssamfunn er en omfattende oppgave som berører alle sektorer i samfunnet.

Concerned Scientists Norway kan imidlertid ikke støtte vedtakelsen av dette klimalovforslaget.

Vi kan kun gi vår støtte til en klimalov som bygger på vitenskapsbaserte mål, og som etter sitt innhold operasjonaliserer Parisavtalen og Grunnloven § 112. Med det foreliggende lovforslaget risikerer man derimot å undergrave en gjennomføring av Parisavtalen i Norge og utvanne statens plikt til å bidra til at vi og våre etterkommere sikres et levelig klima etter Grunnloven § 112.

2. Formålet i loven

Klimaloven skal i følge lovforslaget ha to formål, hvor det første gjelder mål og ambisjonsnivå, som vi kommenterer hver for seg nedenfor, og det andre gjelder åpenhet og offentlig debatt, som vi kommenterer samlet nedenfor.

Klimamål: Lovforslagets § 1 første ledd første punktum forteller at loven skal «fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050».

I følge Parisavtalen, som Norge har sluttet seg til, er det vitenskapsbaserte målet at vi skal holde oss godt under to graders oppvarming, og arbeide for å komme oss ned mot 1,5 graders oppvarming, sammenlignet med førindustriell tid. Det er da utilstrekkelig å ta sikte på at Norge skal være et «lavutslippssamfunn» i 2050. Vi mener at målet bør være at Norge skal være nullutslippssamfunn innen 2050. Formålet i loven må knyttes til gjennomføring av Norges internasjonale forpliktelser, inkludert Parisavtalen, og kan ikke bindes av formuleringer i det norske klimaforliket. Det er påtakelig at dette overordnede formålet i lovforslaget ikke diskuteres i lys av Parisavtalen, og at man ikke engang har konkretisert hva man mener med lavutslippssamfunn.

Parisavtalen gir konkrete føringer for utslippsmål. Den krever at land når utslippstoppen så raskt som mulig, drastisk reduserer sine utslipp etterpå og når en balanse mellom utslipp og opptak i andre halvparten av århundret. Det siste tilsvarer global karbon- eller klimanøytralitet. Dette er et globalt mål. For å kunne nå et slikt ambisiøs globalt mål, trenges det store og dype kutt. Lavutslipp som sådant er på ingen måte ambisiøs nok i lys av Norges internasjonale forpliktelser. Et absolutt minimum bør være klimanøytralitet med et tallfestet utslippsmål på norsk territorium koblet til en kvantifiserbar andel av utslipp som skal kuttes andre steder i verden.

Notatet burde ha tatt utgangspunkt i at mesteparten av nå kjente fossile ressurser må ligge under bakken, og diskutert hva dette skal bety for Norge som stor petroleumsnasjon, både med hensyn til hva Norge skal gjennomføre av utslippskutt i Norge, og hvordan Norge skal bidra til utslippsreduksjoner globalt. Notatet burde ha drøftet utslipp på Norges territorium, petroleumssektorens utslipp, og utslippene gjennom forbrenning av oljen og gassen. Den finansielle risikoen med petroleumssektoren burde også ha vært en del av denne diskusjonen, jf. også rapporten fra Grønn Konkurranseskraft. Dette burde sammen med effektiviteten av det europeiske kvotesystemet og bidrag til utslippsreduksjoner i andre land, inkludert ved bruk av en fremtidig markeds mekanisme, som kan bygge på Den grønne utviklingsmekanismen (Clean Development Mechanism, CDM), være en del av en helhetlig og sektorovergripende drøftelse av hva som må til for at Norge skal kunne bidra til oppfyllelse av Parisavtalens mål.

Ambisjonsnivå: Lovforslagets § 1 første ledd andre punktum lyder: «Det legges til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng».

I følge Parisavtalen skal alle landenes nasjonalt bestemte klimamål gjenspeile hvert lands høyest mulige ambisjonsnivå – og øke derfra hvert femte år i ambisjonen. Høyest mulig ambisjon betyr at Norge må iverksette alle tilgjengelige og forholdsmessige tiltak. Med andre ord, Norge må gjøre så godt det kan, etter beste evne. Dette krever langt mer enn «fornuftig» klimapolitikk - det betyr at man må strekke seg så langt som mulig, på tvers av alle sektorer gjennom en helhetlig, langsiktig og ambisiøs klimapolitikk. Hva andre land gjør i denne sammenheng, spiller ingen umiddelbar rolle.

Ut fra omtale i notatet fremgår det imidlertid at man ikke har ment at Norge skal være et foregangsland og vise vei dersom utslippsreduksjoner i andre land skulle stoppe opp, eller kvotesystemer ikke skulle vise seg å være effektive nok. Tvert imot. Dersom andre land ikke kutter nok, skal Norge redusere egne ambisjoner og tiltak. Det står blant annet begrunnet slik i notatet:

Norsk alenegang kan ikke oppfattes som et aktuelt alternativ, fordi det beskriver en situasjon der den globale dugnaden er uteblitt, med derav følgende skadekostnader nasjonalt og globalt. Uten en ambisiøs klimapolitikk internasjonalt vil kostnadene ved å nå et tallfestet mål kunne bli betydelige, jf. avsnitt 9.

En slik uttalelse overser at vi alt er i situasjonen hvor «den globale dugnaden» trenger land og koalisjoner av land som vil gå foran og vise vei. Norge har ved sin klima- og miljøminister sluttet seg nettopp til en slik koalisjon, og i en felles erklæring av 11. november 2016 fastslår denne koalisjonen: «Our commitment to be climate leaders remains steadfast».¹

Notatets resonnement om store kostnader ved å oppnå utslippsreduksjonsmål dersom andre land ikke gjør det, bygger på et veldig statisk bilde. Det ser bort fra betydningen av den positive dynamiske utviklingen som kan settes i gang ved at noen land går foran og viser vei. I tillegg undervurderer det fullstendig kostnadene av ikke å bekjempe farlige klimaendringer. Kostnadene ved ikke å redusere utslipp må selvfølgelig settes opp mot kostnadene ved at global oppvarming kommer ut av kontroll, i stedet for at det hele diskuteres som et politisk bekvemmelighetsspørsmål.

Notatet fremstiller Norge som et lite land i klimasammenheng til tross for at vi er en stor petroleumsnasjon og gjennom Statens pensjonsfond utland en stor global aktør. Det sies bl.a.:

Klimapolitikken utøves i en verden med stor usikkerhet. Omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge er avhengig av å få drahjelp fra utviklingen internasjonalt. Vi må ta høyde for behov for justeringer av politikken i tilfelle den globale dugnaden svikter. Samtidig må politikken legges opp slik at den fremmer nødvendige omstillinger.

Ved omtalen av denne delen av lovforslaget sies det i notatet:

Første ledd andre punktum uttrykker at en ambisiøs politikk nasjonalt også må være fornuftig i en global sammenheng. Dette er basert på en erkjennelse av at Norge er en liten og åpen økonomi og at utviklingen av Norge som lavutslippssamfunn henger sammen med den økonomiske utviklingen i landene rundt oss.

(...)

Annet punktum gjengir en nyansering fra klimaforliket i 2012 som må forstås på bakgrunn av at Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning, slik at det, når politikken for lavutslippssamfunnet skal utformes, må ses hen til den internasjonale utviklingen og tas hensyn til konsekvenser for norsk økonomi og næringsliv.

Et slik «kappløp til bunnen» bør Norge ikke legge opp til. Det er en feilslutning å legge til grunn at om ikke andre land gjør nok, så kan norsk økonomi og næringsliv ivaretas ved at Norge legger seg på

¹ Se uttalelsen av 11. november 2016 her <http://newsroom.unfccc.int/media/785910/joint-statement-by-a-group-of-high-ambition-coalition-ministers.pdf>

samme lave list som andre land. Regjeringen ser ut til å ignorere det som bør være allmenn kunnskap: dersom vi ikke greier å kontrollere den globale oppvarmingen, vil dette på sikt også ødelegge for grunnlaget for norsk økonomi og næringsliv. Det ignorerer også potensialet Norge har for å være et foregangsland og få utviklingen inn på riktig spor, i stedet for passivt å vente og se hva andre land gjør.

Næringslivets rolle omtales også i denne sammenheng i notatet slik:

Samtidig er det viktig å gjøre norsk næringsliv forberedt på en strammere global klimapolitikk, og å unngå investeringer og beslutninger som låser oss inne i infrastruktur og systemer som ikke er forenlig med togradersmålet.

At vi skal unngå investeringer og beslutninger som låser oss inne i infrastruktur og systemer som ikke er forenlig med Parisavtalens mål (som ikke er «togradersmålet», men godt under to grader, og helst ned mot 1,5 grader) er et hensiktsmessig utgangspunkt. I tillegg til temperaturmålet, setter Parisavtalen også opp et globalt mål om å gjøre alle finansielle strømmer konsistente med en lavutslipps- og klimamotstandsdyktig utvikling. Dette bør få betydning på en rekke områder, både med hensyn til det staten gjør regulatorisk for å legge til rette for næringslivets omstilling, og gjennom statens egne økonomiske midler, derunder Statens pensjonsfond utland, Statoil og Statkraft. Men den første delen av setningen sitert over har et veldig begrenset perspektiv: det er ikke bare en «strammere global klimapolitikk» norsk næringsliv bør forberedes på, men konsekvensene av klimaendringer vi ikke kan unngå, samtidig som det må en erkjennelse til av alvoret i konsekvensene av en global oppvarming ute av kontroll, slik at alle – næringsliv, investorer og myndigheter – gjør det de kan for å unngå dette. Også her får notatet det til å høres ut som en bekvemmelighetssak om hvilket ambisjons- og handlingsnivå man skal legge seg på, i stedet for at det handler om å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser med det mål om at verdenssamfunnet skal unngå, så langt som overhodet mulig, farlige klimaendringer.

Som en begrunnelse både for ikke å tallfeste hva et «lavutslippssamfunn» er, og for at norske ambisjoner skal justeres etter hva som skjer i andre land, uttaler notatet følgende:

Samtidig er vår særegne næringsstruktur og ønske om fortsatt samarbeid med EU om klimapolitikken for eksempel gjennom deltagelse i EUs kvotesystem en viktig grunn til at Norge ikke bør frasi seg muligheten til en fleksibel utøvelse av klimapolitikken. Å beholde en slik mulighet kan betraktes som en forsikring mot utfall som vi i dag ikke har kontroll over, men som potensielt har høye kostnader.

Det er vanskelig å forstå hva som ligger i notatets uttalelser om vår særegne næringsstruktur. Det er videre svært skuffende, med den forskningsbaserte kunnskapen om klimaendringer som vi har i dag, at notatet kan se den fleksibiliteten som et ikke-tallfestet og forbeholdent mål gir Norge, «som en forsikring mot utfall som vi i dag ikke har kontroll over, men som potensielt har høye kostnader». Det er da altså ikke klimaendringer man snakker om, men kostnadene ved å redusere utslipp. Vi vil minne Regjeringen om alle rapportene som viser at det blir dyrere å bekjempe klimaendringer jo mer vi venter, og de enorme kostnadene ved ikke å gjøre nok-

Åpenhet og offentlig debatt: I følge lovutkastets annet ledd skal loven også «fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet».

Dette er i tråd med Grunnloven § 112 annet ledd. For at dette skal virkeliggjøres må det en helt annen og mer offensiv tilnærming til fra Regjeringens side om hva de vitenskapsbaserte målene Parisavtalen inneholder vil bety for Norge, hva norske utslippsreduksjoner og norsk bidrag til utslippsreduksjon utenlands må være i lys av dette, og det må legges frem en helhetlig plan for den fundamentale omleggingen av norsk økonomi og samfunn. Også plikten i annet ledd bør knyttes mer konkret til Parisavtalen, slik at det er eksplisitt fremgår hva Regjeringen skal være åpen om. Norge er som nevnt over med i koalisjon av høyambisjonsland, og det bør klargjøres hva dette skal bety.

3. Målene i lovene

Lovforslaget inneholder to bestemmelser om utslippsreduksjonsmål:

§ 2 Klimamål for 2030

Målet er minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med norske utslipp i 1990. Målet kan gjennomføres felles med EU.

§ 3 Klimamål for 2050

Målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Når det gjelder lovforslagets § 2, savner vi en angivelse av utslippsreduksjon som skal gjelde i Norge.

Når det gjelder lovforslagets § 3, er det som nevnt over for lite ambisiøst å vedta at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050, og det uten at man engang presiseres hva man mener med lavutslipp. Målet bør være at Norge skal bli et nullutslippssamfunn, samtidig som Norge skal bidra til ytterligere kutt utenlands, slik at vi kan være et foregangsland i oppnåelsen av Parisavtalens mål.

Parisavtalen, som har blitt kritisert for å være for lite ambisiøs og med få skarpe forpliktelser for medlemslandene, inneholder virkemidler som er sterkere og klarere enn dette forslaget til klimalov. En klimalov bør knyttes til systemet med nasjonalt fastsatte bidrag (NDCs) hvert femte år, gjennomføringen av nasjonale tiltak for å nå målet, og informasjon og rapportering om hvordan Norge ligger an i å nå målet. Parisavtalens mål må følges opp med klare norske planer for kutt innenlands og bidrag til kutt utenlands, og disse tallene bør inn i klimalov.

4. Virkemidler og håndheving

Lovutkastets § 4 gjengir *styrings- og rapporteringsmekanismen*:

§ 4 Styrings- og rapporteringsmekanisme

Regjeringen skal hvert år legge fram for Stortinget

- en oversikt over utviklingen i klimagassutslippene, utslippsframskrivninger og redegjørelse for gjennomføring av klimamål fastsatt i denne lov,
- en rapportering på hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene,
- en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepliktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse, og,

- i budsjettproposisjonen for neste års statsbudsjett, en omtale av hvordan regjeringen har tenkt å nå klimamål fastsatt i denne lov, og klimaeffekten av fremlagt budsjett.

Styrings- og rapporteringsmekanismen som foreslår her er relativt god, og kan være hensiktsmessig dersom lovens formål og mål skjerpes betraktelig, og det knyttes rettslige sanksjoner til brudd på lovens bestemmelser.

Det det skal rapporteres på bør knyttes nærmere an til Parisavtalen og være forskningsbasert. Det bør være et eksternt og uavhengig fagorgan, et klimaråd, som skal gi innspill til dette arbeidet, med mulighet til varsling hvis Regjeringen ikke følger opp slik det skal. Et uavhengig klimaråd vil generelt kunne være et viktig bidrag til gjennomføring av en bærekraftig norsk klimapolitikk.

I følge notatet er rapporteringsbestemmelsene en konkret handleplikt hvor regjeringen er pliktsubjekt, samtidig er det høyst uklart om regelen i lovutkastets § 4 er ment å innebære rettslige konsekvenser dersom Regjeringen bryter sin plikt. Det kunne tenkes at dette som et minimum skulle ligge under Riksrevisjonens område. Dersom svaret er at intensjonen er at denne klimaloven ikke skal ha noen rettslige konsekvenser overhodet, er dette lovforslaget også på dette punktet lite hensiktsmessig.

5. Avslutning

Riksrevisjonen påpekte allerede i sin gjennomgang av klimapolitikken i 2010 at sterke sektorinteresser og målkonflikter gjør det vanskelig å få gjennomført nødvendige utslippsreduksjoner.² Det er intet som tyder på at dette har endret seg i en positiv retning. Vi ser hvordan myndighetene fortsetter på «tut-og-kjør»-sporet, presset av sterke økonomiske interesser og ønske om å vinne neste valg, og i hvor liten grad de greier å ta langsiktige bærekraftige avgjørelser som får oss over på et bærekraftig spor på vei til et nullutslippsamfunn.

Skal en klimalov være et effektivt verktøy, må den være skarpere, i tråd med Parisavtalen og Grl. § 112. Den må utformes som en rettighetslov og være mulig å håndheve, også for borgerne, slik at oppnåelsen av klimamålene ikke blir salderingsposten under skiftende politiske regimer.

I Marrakech har Norge vært med på å signere «Marrakech Action Proclamation» hvor det oppfordres til mer klimahandling, i god tid før 2020.³ En tydelig og rettslig bindende klimalov ville være ett viktig skritt i retningen av å vise at Norge mener alvor med å gjennomføre Parisavtalen. Det foreliggende lovforslaget er et signal om det motsatte.

(sign)

Styret i Concerned Scientists Norway
ved styreleder Beate Sjøfjell

² Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken, Dokument 3:5 (2009–2010).

³ Tilgjengelig på

http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf