

Høringsnotat – endring av klimalovens klimamål for 2030

1 Innledning

Klima- og miljødepartementet foreslår å endre klimaloven, slik at de lovfestede målene i loven er oppdatert og i tråd med Norges oppdaterte klimamål for 2030 under Parisavtalen.

Norge meldte i november 2022 inn et oppdatert klimamål for 2030 under Parisavtalen. Klimalovens § 3 foreslås endret slik at det lovfestede klimamålet for 2030 er i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Det vil si at det lovfestede målet for 2030 blir å redusere utslippene med minst 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Klimalovens formål er å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Den lovfester Norges klimamål for 2030 og 2050 under Parisavtalen i henholdsvis §§ 3 og 4.

Ved lovens ikrafttredelse i 2018 var Norges klimamål for 2030 at klimagassutslippene skulle reduseres med minst 40 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

I tråd med Parisavtalens artikkel 4 forsterket Norge sitt klimamål for 2030 i februar 2020. Norges mål under Parisavtalen for 2030 var å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent i forhold til 1990-nivået. Klimalovens § 3 ble deretter i 2021 endret for å samsvare med dette målet under Parisavtalen, jf. Prop 182 L (2020-2021).

Ifølge Parisavtalen artikkel 4.9 skal alle land melde inn nye nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år. Disse målene skal i henhold til artikkel 4.3 representere en progresjon fra forrige klimamål og være uttrykk for landets høyeste mulige ambisjon. Under klimatoppmøtet i Glasgow i november 2021 (COP26) ble alle land oppfordret til igjen å vurdere sine klimamål for 2030 opp mot Parisavtalens temperaturmål, og potensielt styrke klimamålet. Oppfordringen kom på bakgrunn av at få land i 2020 meldte inn nye eller oppdaterte klimamål i tråd med artikkel 4.9, og et stort gap mellom summen av de innmeldte målene og utslippskuttene som er nødvendige for å realisere temperaturmålet. Denne oppfordringen ble gjentatt i slutterklæringen fra COP 27 i Sharm El Sheikh i november 2022.

At verden er langt fra å nå Parisavtalens temperaturmål fremgår også av rapporten fra FNs klimapanel Arbeidsgruppe 3 om utslippsreduksjoner av april 2022. Den bekrefter hovedbildet i tidligere rapporter (se omtale av disse i Prop.182 L (2020–2021)) om at menneskeskapt global oppvarming allerede har alvorlige negative effekter på mennesker og natur. Rapporten gir anvisning på løsninger og muligheter for å komme på utslippsbaner som begrenser oppvarmingen til 1,5 og 2 grader, men viser at verden ligger langt bak skjema. Umiddelbare og kraftige utslippskutt i alle sektorer må til om verden skal ha en sjanse til å nå 1,5-gradersmålet. Det vises også til omtalen av klimautfordringen i pkt. 2.2. i Prop.182 L (2020–2021).

Norge har fulgt oppfordringen fra COP26 og meldte i november 2022, i forkant av COP27, inn et oppdatert klimamål for 2030 under Parisavtalen artikkel 4.11 og i tråd med 4.3. Det

innmeldte målet er å redusere utslippene med minst 55 prosent sammenlignet med 1990-nivå. Forslaget denne høringen gjelder, om endring av klimamålet i klimaloven § 3, er en konsekvens av denne innmeldingen.

3 Nærmere om lovforslaget

Klima- og miljødepartementet foreslår å endre klimalovens § 3 slik at det lovfestede klimamålet for 2030 er oppdatert og i tråd med Norges klimamål under Parisavtalen. Klimalovens klimamål for 2030 bør korrespondere med den forpliktelsen Norge har påtatt seg under Parisavtalen. Klimalovens klimamål for 2030 vil, med den endringen som foreslås, oppfylles samtidig med Norges klimamål under Parisavtalen.

Forslaget er forenlig med regjeringens ønske om å gjennomføre klimamålet for 2030 i samarbeid med EU, og forutsetningene for målet endres ikke. Norge og EU inngikk i 2019 en klimaavtale om å samarbeide om å oppfylle daværende klimamål for 2030, jf. Prop.94 S (2018–2019). Klimaavtalen med EU og forholdet mellom Norges og EUs klimamål er nærmere omtalt i Prop.182 L (2020–2021) Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050) pkt. 2.3.

I Norges innmelding av det oppdaterte 2030-målet i november 2022 ble det, slik som ved forrige forsterking av målet, kommunisert at Norge fortsatt ønsker å samarbeide med EU om gjennomføringen av det oppdaterte målet. EU forsterket sitt klimamål i 2021 og er som følge av det i ferd med å oppdatere sine klimaregelverk. Når oppdaterte regler er endelig vedtatt i EU, må Norge vurdere om, og eventuelt på hvilke vilkår, EU-regelverket skal gjøres gjeldende for Norge. Norge må gå i dialog med EU for å avklare vilkårene for norsk deltakelse i EU-regelverket. For at regelverket skal gjelde for Norge, må Stortinget gi samtykke.

EU og Norge har separate mål under Parisavtalen og det må derfor gjennomføres et mellomstatlig oppgjør som sikrer konsistent utslippsrapportering til FN, altså at det ikke oppstår dobbelttelling av utslippsreduksjoner og at klimaeffekten av EUs klimaregelverk fordeles mellom EU og Norge. Dette oppgjøret må følge bokføringsreglene om overføring av enheter for utslippsreduksjoner mellom land (vedtatt under COP26 i Glasgow) under artikkel 6.2 i Parisavtalen. Hvordan dette oppgjøret mellom EU og Norge skal skje må avklares med EU og er usikkert frem til en slik avklaring har funnet sted.

Det tas høyde for bruk av markedssamarbeid under Parisavtalen artikkel 6 utenfor Europa dersom dette er nødvendig utover klimasamarbeidet med EU for å oppfylle det norske målet.

Ved fastsetting av klimamålet for 2030 legges det til grunn at CO₂-opptaket og klimagassutslippet fra skog- og arealbrukssektoren ikke inkluderes i referanseåret 1990. Men utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren som er addisjonelle, regnes med i vurderingen av måloppnåelse.

Klimaloven legger ikke føringer på hvilke politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk som skal tas i bruk for å oppfylle de lovfestede klimamålene. Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tids sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at målene nås.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer at klimalovens klimamål for 2030 skjerpes, ved at tidligere utslippsintervall på minst 50 og opp mot 55 prosent blir snevret inn. I forslaget til nytt lovfestet mål skal utslippene reduseres med minst 55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Mer ambisiøse klimamål gjør målene mer kostbare å nå.

Kostnadene for Norge ved å nå et bestemt utslippsmål er usikre og er avhengige av politikk- og teknologiutvikling globalt. Dersom flere land gjennomfører en ambisiøs klimapolitikk, vil utviklingen av effektive og rimelige teknologier gå raskere og kostnadene ved nasjonal klimapolitikk reduseres. Politikken globalt vil også påvirke hvilke varer og tjenester som etterspørres, og dermed være viktig for utviklingen i den norske økonomien. En fortsatt omstillingsdyktig økonomi vil bidra til å gjøre Norge rustet for en omstilling i tråd med Parisavtalen. Skjerpningen av det lovfestede klimamålet for 2030 sender et signal om at Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Det vil kunne påvirke utviklingen internasjonalt i riktig retning og sånn sett styrke bidragene til oppfyllelsen av målene i Parisavtalen.

Å nå klimamålet for 2030 vil innebære kostnader for samfunnet som helhet og de enkelte aktørene. Klimaloven legger ikke føringer for hvordan utslippene skal reduseres, valg av virkemidler eller fordeling av utslippskutt i ulike sektorer eller hvordan opptaket skal kunne økes.

Gjennom klimaavtalen med EU fra 2019 forpliktet Norge seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene og øke opptaket tilsvarende klimamålet for 2030 som følger av avtalen – det vil si 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. Som nevnt ønsker regjeringen også å gjennomføre det oppdaterte klimamålet for 2030 i samarbeid med EU. Kostnadene ved å oppfylle et oppdatert klimamål for 2030 vil blant annet avhenge av hvordan EU gjennomfører sitt forsterkede klimamål, av forpliktelsene Norge får ved eventuell deltakelse i EUs forsterkede klimaregelverk og hvordan regjeringen velger å oppfylle disse forpliktelsene. Kostnader ved gjennomføring og håndtering av konkrete tiltak og virkemidler vil utredes og vurderes i tråd med utredningsinstruksen.

Dersom Norge deltar i EUs oppdaterte klimaregelverk er det usikkert hvor store samlede utslippsreduksjoner de sektorvise forpliktelsene vil gi. Dersom deltakelse i regelverkene ikke tar Norge helt til en reduksjon på 55 prosent inkludert meropptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren, kan gapet dekkes ved at Norge kjøper kvoter fra utenfor EU. Eventuelle økte kostnader som følge av det, vil avhenge av hvor mye av intervallet 50 til 55 prosent som må dekkes opp av slike kvoter. Videre vil det avhenge av fremtidige kvotepriser, som er usikre. Med en antatt kvotepris på 1000 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter og visse antakelser om bokføringen mot 2030 i tråd med FNs regler, ville de økte kostnadene for Norge, dersom hele utslippsreduksjonen gjennomføres ved kvotekjøp, kunne bli mellom 0 og 12,5 milliarder kroner over perioden 2021-2030. Dersom en del av de økte utslippsreduksjonene gjennomføres innenlands vil kostnadsøkningen kunne bli langt høyere.

Stortinget behandlet i april 2021 Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021-2030. Punkt 10 i Stortingsmeldingen beskriver de økonomiske og administrative konsekvensene av å nå

klimamålet om å redusere utslipp med minst 50 og opp mot 55 prosent. Regjeringen la i august 2021 fram sin egen klimastatus og-plan (særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023). Klimastatus og -plan bygger på og videreutvikler relevant politikk og kunnskap fra Meld. St. 13 (2020-2021).

Det vil innebære betydelige kostnader å nå klimamålet for 2030. Samtidig vil kostnadene for verden ved å ikke redusere utslippene globalt være svært store. Ifølge rapporten fra FNs klimapanel Arbeidsgruppe 3 om utslippsreduksjoner av april 2022 er en rådende oppfatning at kostnader som følge av utslippsreduksjoner i tråd med Parisavtalens temperaturmål vil være lavere enn kostnadene ved ikke å gjennomføre reduksjonene.¹ Oppfordringen fra COP26 i Glasgow om å oppdatere klimamålene ble gitt blant annet på denne bakgrunnen og med sikte på å begrense de store kostnadene klimaendringene innebærer.

Klimapolitikken består i praksis av alle beslutninger som påvirker klimagassutslipp og omstillingen til lavutslippssamfunnet, både i statsbudsjettet og i andre avgjørelsesprosesser i regjeringen. Hovedvirkemidlene er sektorovergripende klimaavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem sentralt. Å sette en pris på utslipp er i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale. Lik pris på tvers av sektorer vil bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Myndighetene bidrar til omstillingen både gjennom støtte til konkrete tiltak og støtte til teknologiutvikling, for eksempel gjennom Enova, som gjør omstillingen enklere og billigere for bedrifter og husholdninger. Det gis betydelige bevilgninger til klimaformål. Usikkerhet om teknologiutvikling og effekten av ulike virkemidler både på utslipp og kostnader er stor. Derfor må en også vurdere konsekvensene og innrettingen av politikken underveis.

Forslaget om å endre klimamålet for 2030 antas ikke å ha administrative konsekvenser.

5 Forslag til lov om endringer i klimaloven

I

I lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3 Klimamål for 2030

Målet skal være at *klimagassutslippene* i 2030 reduseres med *minst 55 prosent* fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

II

Loven trer i kraft straks.

¹ Se IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, s. 37. pkt. C.12 som angir: «*The global economic benefit of limiting warming to 2°C is reported to exceed the cost of mitigation in most of the assessed literature. (medium confidence)*»

Vedlegg 1.

Høringsliste