



Klima - og miljødepartementet

Dato: 07.12.2016

Vår ref: 16/4506 - PIV (16/39940)

Deres ref:

Høringssvar fra Kirkerådet om norsk klimalov

Kirkerådet for Den norske kirke erkjenner at Norge og verden står overfor globale utfordringer i forhold til klima, fattigdom og befolkningsvekst. Utfordringer som i stor grad er menneskeskapt. Disse utfordringene kan ikke løses gjennom teknologiske fremskritt og nasjonale tiltak alene. De er konsekvenser av politiske strukturer, makt og verdivalg. Det kreves et paradigmeskifte i vår tenke- og levemåte som er basert på et etisk rammeverk om å verne skaperverket. Dette er et anliggende som har vært viktig for Den norske kirke i en årrekke. For eksempel var saken på dagsorden på Kirkemøtet for Den norske kirke i 2007. Her står i Kirkemøtets vedtak: *Den norske kirke er del av et globalt kirkefelleskap som tror på Gud som skaper, frelser og opprettholder av alt liv. Mennesket er både selv en del av jordas biologiske mangfold og har samtidig fått et spesielt oppdrag om å ta vare på Guds skaperverk. Menneskeskapt klimaendringer er nåtid. Mennesker på spesielt utsatte deler av kloden kjemper allerede mot konsekvensene av klimaendringene. Dagens klimaendringer gjør at Den norske kirke må innta en tydelig holdning og kreve ansvarlig handling av seg selv og andre..¹*

Saken førte til opprettelsen av prosjektet Skaperverk og bærekraft i samarbeid med Norges Kristne Råd og Kirkens Nødhjelp. Sluttrapporten fra Skaperverk og bærekraft ble ferdigstilt i november 2016 der det er beskrevet hva kirkene har gjort sammen på dette feltet i snart ti år². Skaperverk og bærekraft engasjerte seg i klimasaken i samarbeid med miljøorganisasjoner, forskere, idealister og fagbevegelse gjennom Klimavalgalliansen, en partipolitisk uavhengig allianse med nesten 60 medlemsorganisasjoner³. Det har også i flere år vært samarbeidet med andre religioner og livssyns-organisasjoner om det samme, f.eks. som en felles, tverreligiøs delegasjon til FNs klimatoppmøter. Den norske kirke arbeider med å mobilisere medlemmer i egne rekker, bl.a. gjennom «Grønne menigheter⁴» og kampanjer som «Klimapilegrim 2015⁵».

Vi arbeider også for endringer i samfunnet, og bidrar i møte med offentligheten og politiske prosesser. Det er derfor naturlig for Den norske kirke å bidra med høringsuttalelser på egne vegne, eller i samarbeid med andre om saker som angår menneskeverd, rettferdig fordeling mellom mennesker og en bærekraftig forvaltning av skaperverket. En norsk klimalov vil være et viktig virkemiddel for å få ned norske utslipp av klimagasser, og kunne sørge for at klimapolitikken holdes på dagsorden kontinuerlig, uavhengig av ulike politiske valg og føringer.

Forslaget til en Norsk klimalov er en overordnet prosesslov som gir føringer for hvor store utslipp som kan tillates på kortere sikt for at Norge blir et lavutslippssamfunn i tråd med Paris-

¹ Fra sak 4/07 til Kirkemøtet i Den norske kirke 2007: Truet liv - troens svar. Kirkens vitnesbyrd i lys av klimaendringer og arbeid med miljø, forbruk og rettferd

² https://kirken.no/globalassets/kirken.no/om-kirken/slik-styres-kirken/kirkeradet/2016/desember/kr_67_16_sluttrapport_skaperverk_baerekraft_rapporten.pdf

³ <http://www.klimavalgalliansen.no/>

⁴ http://www.gronnkirke.no/bilder/Gronn%20menighet/Gronn_menighet_web_nn.pdf

⁵ <http://www.klimapilegrim.no/>

avtalen. Loven omfatter ikke-kvotepliktig sektor (fortrinnsvis transport, landbruk, bygg og avfall), mens kvotepliktig sektor (hovedsakelig petroleumsnæringen og industri)⁶ er dekket av klimakvoteloven⁷.

Vi mener at regjeringens forslag er for snevert, for utydelig og for lite ambisiøst til at det vil skape en reell kursendring for norsk klimapolitikk. Vi etterlyser en større sammenheng mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor slik at virkemidler i begge sektorer virker i samme retning mot et felles mål om å få ned norske klimagassutslipp.

I det følgende vil vi peke på de viktigste momentene vi mener bør være med for å styrke forslaget som foreligger fra regjeringen.

Kirkerådet mener:

- **LOVENS FORMÅL:**
Klimaloven må utformes slik at den bidrar til å konkretisere og effektivere de forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom Paris-avtalen. Begrep som beskriver lovens formål må tydelig defineres, så muligheten for ulike tolkninger begrenses.
- **LOVENS VIRKEOMRÅDE:**
Klimaloven må omfatte utslipp av nasjonale klimagasser fra alle samfunnssektorer i henhold til det som rapporteres inn til FN. Det må vurderes om deler av klimaloven også skal dekke kvotepliktig sektor, så lenge kvotesystemet ikke har vært effektivt til å kutte norske klimagassutslipp.
- **FORPLIKTENDE OG FORUTSIGBAR:**
Klimaloven må bidra til at utslippsreduksjoner og klimatilpasning prioriteres høyere enn i dag. Det må defineres forutsigbare og målbare mål, slik at loven kan bidra til langsiktig tenkning og planlegging i både privat og offentlig sektor.
- **KARBONBUDSJETTER OG HANDLINGSPLANER:**
Klimaloven må inneholde krav om karbonbudsjetter for hver sektor. Dette vil gi alle sektorer insentiv til å investere i tiltak som får ned utslippene. Det bør vurderes å innføre sanksjoner for å sikre at loven også blir forpliktende. Både gulrot og pisk må tas i bruk som insentiver til omstilling for å nå de målene man setter seg.
- **KVALITETSSIKRING:**
En uavhengig kontrollinstans må vurdere om politikken som gjennomføres er i tråd med de vedtatte målene, etter modell fra den britiske klimaloven. Et sterkt faggrunnlag må ligge til grunn for avgjørelsene i klimapolitikken.

Nærmere om KLDs forslag til klimalov:

⁶ <http://www.miljostatus.no/klimakvoter>

⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-12-17-99>

§ 1 Formål og virkeområde

Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Det legges til grunn at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng.

Loven skal også fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet.

Loven omfatter de klimagasser og kilder til utslipp og opptak som omfattes av FNs Klimakonvensjon.

Kirkerådet mener:

Lavutslippssamfunn må defineres. I forslag til lovtekst har man unngått både en definisjon av begrepet, og en tallfesting av utslippsmål. Karbonnøytralitet (at binding / fangst av karbon er minst like stort som utslippene i Norge) må være et mål innen 2050. Klimaforliket fra 2012 (Meld. St. 21) definerer målet om at Norge skal være karbonnøytralt i 2050. Her settes dette målet til 2030, forutsatt en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser. Nå har vi Paris-avtalen og det er tid for å iverksette dette målet, og fylle det med konkret innhold.

Begrepet «fornuftig» bør strykes fra lovteksten, siden det kan bli gjenstand for store tolkningsrom. Her må det heller refereres til Paris-avtalen og målet om maks to graders global oppvarming, og så lite som mulig over 1.5 graders oppvarming. Eystein Jansen ved UiB / Bjerknessenteret slår fast at dersom togradersmålet skal nås, bør det samlede globale utslipp av CO₂ innen 2030 være nede på mellom 5 og 6 GtC, dvs. ca 50 prosent lavere utslipp enn i dag, og deretter falle til 70-80 prosent reduksjon midt i århundret.⁸

At loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift er en bra målsetting. Vi er likevel ikke overbevist om at lovforslaget slik det nå foreligger vil oppnå det. Loven sier lite om faglig grunnlag for planlegging og gjennomføring av klimatiltak, og lite om hvordan dette skal gjøres offentlig kjent bortsett fra ved regjeringens plikt til å informere Stortinget. Vi mener loven her kunne lagt til rette for en mye bredere og mer deltagende prosess.

§ 2 Klimamål for 2030

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

Kirkerådet mener:

Målet her er i tråd med de forpliktelsene Norge har meldt inn til Paris-avtalen. Men summen av det som er meldt inn av nasjonale tiltak i Paris-avtalen er ikke nok for å unngå mer enn 2 graders global oppvarming. Forskning og målinger viser at de regionale forskjellene er store, slik at Arktis vil kunne oppleve dobbelt så mye oppvarming som det globale gjennomsnittet. Det påvirker ikke bare klimaet i Norge, men raskere oppvarming i Arktis vil også kunne føre til vippepunkter knyttet til smelting av havis og frigjøring av metan fra frossen mark som kan akselerere global oppvarming og ha uante konsekvenser. Det er derfor i Norges egeninteresse å kjempe for at oppvarmingen holdes godt under 2 grader, og raskere utslippskutt er av avgjørende betydning. Målet med 40% utslippsreduksjon må derfor være et absolutt minimum. Gjennom Klimavallgalliansen har vi, i tråd med Bjerknessenterets anbefaling (førrige fotnote), tatt høyde for at Norge bør kutte med minst 50% innen 2030.⁹

Norge har gjennom Paris-avtalen forpliktet seg til å gjennomføre utslippskutt i samarbeid med EU. Vi er skeptisk til at dette kan brukes som argument for å utsette en nødvendig omstilling i

⁸ http://energiogklima.no/wp-content/uploads/2016/11/2%C2%B0C_01_2016.pdf

⁹ https://issuu.com/helene_klima/docs/klimavettreglene_2016/1

Norge, med tanke på at det kan være mer kostnadseffektivt (på kort sikt) for Norge å betale for tiltak i andre EU-land. Hvis Norge promoterer leveranser av norsk gass i Europe med tanke på at dette skal erstatte kull, er det meget betenkelig av flere grunner. Det ene er at det vil være kortvarig og kan ikke forsvare etableringen av nye gassfelt som planlegges å være i produksjon i 50 år eller mer. Det andre er at norsk gass til EU kan forsinke EUs egen omstilling til fornybart. Det tredje er at det kan bli en sovepute for den nødvendige omstillingen Norge trenger, og vil gjøre at vi ikke vil klare de nødvendige utslippskutt på Norsk territorium som Paris-avtalen krever. Dette er et eksempel på at kvotepliktig sektor må ses i sammenheng med klimaloven slik at den ene ikke motvirker den andre.

Hvor mye Norge skal redusere sine utslipp kontra resten av verden er et spørsmål om rettferdig byrdefordeling, og dermed et etisk spørsmål. Det kan argumenteres for at det langsiktige målet for en klimalov bør være at utslippene i 2050 pr innbygger i Norge ikke er høyere enn gjennomsnittet for en verdensborger. I tillegg vil vi mene at Norge må finansiere utslippskutt i andre land på linje med det ansvaret Norge deler med andre industriland for historiske klimagassutslipp. Disse utslippene er samtidig nært knyttet til økonomisk vekst og grunnlaget for industrilands velstand. Stockholm Environment Institute har på vegne av Kirkens Nødhjelp kommet med et forslag til hva som kan være Norges rettferdige bidrag til en ambisiøs klimainnsats. Her konkluderes det at Norge må kutte egne utslipp innenlands med minst 50% innen 2030, i tillegg til finansiering av betydelige utslippskutt i andre land.¹⁰ Kirkerådet mener at en norsk klimalov må klart definere hva som skal kuttes i Norge, kontra andre land, og hva som er den totale målsettingen i forhold til bidrag til globale utslippskutt.

§ 3 Klimamål for 2050

Målet er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Kirkerådet mener:

Her vises til merknad under §1. Det må det enten tas inn en klar definisjon av begrepet «Lavutslippssamfunn», eller så må målene tallfestes som prosentvis reduksjon fra 1990, eller som faktiske utslippstall. Den britiske klimaloven skal sikre en reduksjon i klimagassutslipp med 80% innen 2050. I forslaget til svensk klimalov heter det at innenlandske utslipp skal reduseres med 85% i 2045 sammenliknet med 1990. I tillegg skal Sverige være karbonnøytralt i 2045. Kirkerådet vil understreke her at en norsk klimalov ikke må ta forbehold om hva som skjer internasjonalt på dette området, men det er likevel nyttig å se hva som faktisk skjer i andre land. Norge må våge å gå foran og være like ambisiøs som England med sin klimalov eller Sverige med sitt lovforslag. Høringsutkastet tar mange forbehold om at Norge er et lite land med en åpen økonomi som ikke kan gå noen alenegang her. Etter Paris-avtalen og stadig sterkere tiltak til omlegging til lavutslippssamfunn i mange land er det tvert imot en fare for at Norge vil bli hengende etter i omlegging av samfunnsmodellen og dermed komme ut med svekket konkurransekraft om vi ikke omstiller oss raskt nok, noe det regjeringsutnevnte ekspertutvalget om Grønn konkurransekraft understreket i sin rapport.¹¹ En omstilling til et næringsliv som er uavhengig av fossil energi og et samfunn som bryter sammenhengen mellom utslipp av klimagasser og økonomisk vekst er det som vil gi Norge konkurransefortrinn og sikre den Norske velferdsmodellen. Å bli hengende etter i en oljeavhengig økonomi vil gi store utfordringer framover, både økonomisk og økologisk.

¹⁰ <https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/ny-2014-klimarapport-final-web.pdf>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/02d09ccf18654070bc52e3773b9edbe1/t-1557b.pdf>

§ 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-kvotepiktig 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.

Kirkerådet mener:

Det er positivt at regjeringen gis plikt til å redegjøre årlig for utviklingen i utslipp og for utøvelsen av klimapolitikken for Stortinget. På dette området ser vi ingen grunn til at regjeringens orientering ikke også skal omfatte kvotepiktig sektor. Det er viktig for å danne seg et helhetsbilde av tiltak, virkemidler og måloppnåelse for en samlet innsats for å få ned norske klimagassutslipp i alle sektorer. Det er vesentlig at Norsk olje, energi og industri-politikk på denne måten blir i samsvar med vår klimapolitikk.

Vi synes også det er positivt at forslag om klimalov omfatter rapportering på hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene – slik den britiske og finske klimaloven også gjør. Men vi mener at lovparagrafen også må inneholde krav om karbonbudsjetter, etter modell fra bl.a. Storbritannia og Oslo kommune. Innføring av karbonbudsjetter kan tvinge fram en bevisstgjøring av tiltak og effekten av de ulike politiske valg man tar. Loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift (§1). Her mener vi at styrings- og rapporteringsmekanismene kunne vært flere og involvert mange flere for å oppnå dette. WWF har foreslått flere nye paragrafer i sitt alternative forslag til lovtekst. Det omfatter prinsipper for offentlig beslutningstaking (§6), beskrivelse av klimarapporter som regjeringen årlig skal legge fram for Stortinget (§7), fire-årig klimahandlingsplan og karbonbudsjett (§8), redegjøre for klimaeffekten av statsbudsjett og kommunale planer og budsjetter (§9 og 10), lovfeste at Miljødirektoratet er ansvarlig for å utarbeide faglig grunnlag for tiltakene i §§ 7 og 8, (§11), at Riksrevisjonen gis ansvar for å vurdere om eksisterende virkemidler er tilstrekkelige for å nå målene (§12) og utnevne et eksternt klimaråd som skal rådgje regjeringen. Det siste er også med henvisning til den britiske klimaloven.

Vi mener at disse forslagene inneholder mye fornuftig som bør vurderes. WWF har jobbet fram mot innføring av en klimalov i Norge i mange år, og sitter på betydelig kompetanse som bør lyttes til. Vi støtter forslaget om at klimaloven bør inneholde fire-årige klimahandlingsplaner og budsjetter etter modell fra den britiske klimaloven. Vi støtter også at statsbudsjett og kommunale planer og budsjett bør utrede klimaeffekt av sine bevilgninger og beslutninger. Det vil ansvarliggjøre og tydeliggjøre hva som må til av politiske vedtak for å komme i mål med våre nasjonale utslippskutt. Dessuten støtter vi forslaget om en tydeliggjøring av innspill fra eksterne fagetater både i planlegging av tiltak, kontroll av effekten og et rådgivende organ. Igjen oppfordres det til å se på den britiske klimaloven som har et system for dette.

Målsettingen bør være bedre kunnskapsgrunnlag, bedre beslutninger, en deltakende prosess, faktisk gjennomføring av (kostnads-)effektive tiltak og konkret måloppnåelse på utslippskutt og omstilling til et definert og ønsket lavutslippssamfunn.

Samlet vurdering:

Forslag til lovtekst om ny Klimalov, er forbausende kort. Det kan være bra hvis den samtidig er konsis og entydig. Vi konstaterer at lovteksten dessverre inneholder begrep og formuleringer som ikke er tydelig definert, og som derfor etterlater et stort tolkningsrom. I det medfølgende høringsnotatet fra KMD, brukes mange ord på å forsvare hvorfor lovteksten er uklar, heller enn

å fylle begrepene med mening. Det er tydelig at man ønsker at loven skal gi rom for tolkning slik at den kan tilpasses ulike eksterne faktorer og være fleksibel i formen. Begrepet lavutslippssamfunn er ikke definert, og ikke tallfestet. Det understrekes også at Norge er en liten og åpen økonomi, som ikke kan vedta strenge tiltak for reduserte utslipp uten at andre land gjør det samme. Vi mener dette harmonerer dårlig med at Norge også ønsker å være et foregangsland i det grønne skiftet og overgang til et lavutslippssamfunn i tråd med Paris-avtalen og FNs bærekraftsmål.

I tillegg til uklare definisjoner og manglende tallfestede mål gir lovteksten heller ingen sanksjonsmulighet hvis målene ikke blir oppfylt. Det gir for så vidt mening så lenge det er så uklart hvorvidt målene kan sies å være nådd eller ikke. Men det bør ikke være regjeringens oppgave å lage en lov som er så rund at den mister sin kraft. Norge har satt seg mål om utslippskutt i mange år nå, uten at de har blitt nådd. Klimaloven må være et redskap til å gjennomføre de klimatiltak som er tvingende nødvendig, hvis ikke har den liten hensikt. Sanksjoner kan være det riset bak speilet som trengs for at tiltak blir gjennomført og målsettingen nådd.

I høringsutkastet legges det stor vekt på kostnadene og ulempene det medfører for Norge å vedta store utslippskutt og omstille seg til et lavutslippssamfunn. I omtalen av karbonbudsjetter påpekes det at det kan «...legge en nasjonal begrensning for norske utslipp som kan være til hinder for næringsvirksomhet og næringsutvikling i Norge.» Vi mener dette er en utrolig defensiv innstilling som er lite egnet til å gi en god styring av det grønne skiftet i Norge. Ved implementering av en klimalov må vi heller fokusere på de positive mulighetene som ligger i omstilling til et kvalitativt bedre samfunn med bærekraftige løsninger som ikke ødelegger skaperverket, livsgrunnlaget for fremtidige generasjoner og fattige som rammes av livstruende effekter av klimaendringene.

Kirkerådet mener at en norsk klimalov kan bli det verktøyet vi trenger for å få gjennomført de riktige tiltakene for å kutte norske klimagassutslipp, for å overholde Paris-avtalen og for å bidra til et bærekraftig samfunn i Norge og globalt. Men da må loven bli mer tydelig, målrettet og våge å gå lengre enn det lovteksten her legger opp til. Hvis lovteksten blir stående, står vi i fare for ikke å nå de utslippskuttene vi har satt oss som mål, og Norges omdømme som et foregangsland i forhold til nasjonal og internasjonal klimapolitikk vil definitivt falle mange hakk. Norge trenger en bedre klimalov. Verden trenger en bedre norsk klimalov, og verdens fattige, fremtidige generasjoner og hele skaperverket trenger at vi viser mer handlekraft og vilje til å gjøre de riktige valgene enn det dette lovforslaget legger opp til.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
direktør

Paul Erik Wirgenes
Avdelingsleder, Avdeling for
menighetsutvikling

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.