



EN FORPLIKTENDE KLIMAPOLITIKK

Hensikt, innhold og prosedyrer ved en
norsk klimalov

Ragnhild Elisabeth Waagaard, seniorrådgiver klima og energi, +47 958 88 780 rwaagaard@wwf.no
Veronica Bruer, rådgiver klima og energi, +47 958 18 833
Jon Bjartnes, seniorrådgiver kommunikasjon og policy, +47 928 42 564 jbjartnes@wwf.no
Ingrid Lomelde, teamleder klima og energi, +47 922 84 074 ilomelde@wwf.no
WWF-Norge: +47 22 03 65 00

Grafisk design: Veronica Bruer, Lene Jensen

Forsidefoto: © Arne Halvorsen

Publisert 2016 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 2016 WWF.

Alle rettigheter forbeholdt.

WWF er verdens største uavhengige miljøvernorganisasjon 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 22 utviklingsprosjekter i Afrika, Sentral-Asia og Øst-Europa, og arbeider for å forbedre norsk miljøpolitikk og lovverk.

HENSIKT OG OMFANG

I 2015 ba Stortinget regjeringen om å utarbeidet et forslag til en klimalov for Norge¹.

Klimaloven skal lovfeste mål for nasjonale utslippsreduksjoner og etablere styringsmekanismer som sikrer gjennomføringen av disse målene.

Rapporten «En helt forpliktende klimapolitikk» er laget for å utdype hensikt, innhold og prosedyrer ved utformingen av en ny norsk klimalov. Klimaloven bør omfatte både nasjonale utslippskutt og innfrielse av internasjonale forpliktelser. Denne rapporten tar for seg hvordan nasjonale utslippsmål bør vedtas og følges opp, fordi det er knyttet stor usikkerhet til dette området i norsk politikk.

Rapporten går i liten grad inn på internasjonale forpliktelser, og den tar heller ikke for seg hvordan eksisterende lovgivning som har betydning for klimaområdet kan samordnes.

I rapporten beskrives behov som er viktige å ivareta i utformingen av lovteksten, med forslag til løsninger på spørsmål om rutiner for faggrunnlag, vedtaksprosedyrer, oppfølging, og relaterte prosesser som vil følge av klimaloven.

INNHOOLD

HENSIKT OG OMFANG	3
VÅR DEL AV JOBBEN	5
HVORFOR KLIMALOV	3
BAKGRUNN	3
STORTINGETS VEDTAK	3
FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE	3
MÅLBESTEMMELSER	3
HOVEDGREP	3
SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	3
REFERANSER	25



VÅR DEL AV JOBBEN

Klimaendringene er en historisk utfordring for vår generasjon på jorda. Dette er ikke noe som vil skje i en fjern fremtid. Endringene ser vi allerede, men det kommer mer. Vi må vise at vi evner å ta ansvar for et felles problem som er så stort at det rammer oss alle – men der de verste virkningene vil fortsette å skade mennesker og natur langt inn i fremtiden.

Denne utfordringen er verdenssamfunnet i gang med å møte. Gjennom møysommelige internasjonale klimaforhandlinger får vi et stadig tydeligere bilde av hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles. Regjeringer inngår avtaler om internasjonale forpliktelser, og næringsliv, byer, kommuner og enkeltpersoner følger opp. Alle må gjøre sin del.

For å skape et globalt lavutslippssamfunn, må myndigheter og næringsliv i alle land ta klimavennlige beslutninger. Da er det ingen overraskelse at det også kan være nødvendig å utvikle nye beslutningsprosesser. I stadig flere land justeres og styrkes både politiske og juridiske rammeverk rundt de klimabeslutningene som skal tas.

Det er en slik prosess Stortinget har tatt initiativ til, ved å be regjeringen utforme et forslag til en norsk klimalov. Forslaget skal kunne bli vedtatt innen utgangen av denne stortingsperioden, altså senest i juni 2017. Utformingen av en norsk klimalov er et viktig spørsmål som krever bred debatt.

I denne rapporten legger WWF frem vår modell til hvordan en slik lov må være; hva den skal regulere, og hvilket rammeverk vi trenger for de politiske prosessene som skal sikre at loven blir fulgt.

Vi må gjøre vårt for å realisere Paris-avtalens mål om å holde global oppvarming godt under to grader sammenlignet med førindustrielt nivå, og anstrenge oss for å komme ned mot 1,5. En klimalov må vise oss hva som er Norges del av jobben, og sikre at vi har mekanismene på plass for at vi *gjør* den. Derfor bør klimaloven forplikte norske myndigheter til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn gjennom utslippskutt i alle sektorer. Ved å bruke nasjonal virkemidler som bidrar til å styrke norsk konkurransekraft, vil en klimalov også bidra til en grønn omstilling av Norge.

Arbeidet med å utforme en norsk klimalov gir en etterlengtet anledning til å rydde opp i den politiske diskusjonen om nasjonale klimamål og internasjonale forpliktelser. Gjennom ulike internasjonale avtaler, i FN-regi og gjennom samarbeid med EU, går Norge inn i forpliktelser om hva vi skal bidra med i den globale klimakampen. Helt siden Norge først etablerte en klimapolitikk, har det vært meningen å redusere nasjonale klimautslipp som en del av arbeidet med å innfri disse forpliktelsene. Imidlertid har det vært både uklarheter og uenighet om hvor mye de nasjonale utslippene faktisk skulle reduseres. Dermed har vi ofte fått en klimadebatt som har handlet om *hvorvidt* vi skal kutte nasjonale utslipp – fremfor *hvordan* vi skal gjøre det.

Det har vært mye prat og lite handling, men nå har vi ikke tid til mer diskusjon om vi skal kutte utslipp eller ikke. Nå må vi sørge for reelle utslippskutt for å nå de målene vi har satt oss. Målet med denne rapporten er å beskrive en klimalov som skal sikre at vi lykkes.

Vi foreslår en modell der langsiktige nasjonale utslippsmål følges opp gjennom nye rammer for politiske prosesser: Fireårige karbonbudsjetter med tilhørende handlingsplaner skal gjøre det klart hvilke mål som gjelder for de ulike sektorene i

samfunnet. Årlige stortingsdebatter skal sikre folkevalgt kontroll med hvordan planene blir fulgt opp.

Forslagene i denne rapporten er et resultat av et langvarig arbeid i WWF. Siden 2010 har vi argumentert for en norsk klimalov etter inspirasjon fra den britiske Climate Change Act. Dette er vår tredje rapport om temaet. Tidligere har vi publisert en vurdering av det juridiske grunnlaget for en norsk klimalov (2010), og en presentasjon av den britiske klimaloven (2011).

I arbeidet med årets rapport har vi fått konstruktive innspill fra jurister og forskere, gjennom flere workshops. Tusen takk til alle som har bidratt! Vi vil særlig trekke frem gode kommentarer fra WWFs samarbeidspartnere i advokatfirmaet Arntzen de Besche. Det er likevel viktig å understreke at ansvaret for innholdet i rapporten helt og holdent ligger hos oss i WWF.

Vi håper rapporten blir et fruktbart bidrag i debatten frem mot det planlagte stortingsvedtaket om klimalov våren 2017 – og at resultatet blir en effektiv klimalov som sikrer en forpliktende norsk klimapolitikk.

Veien mot lavutslippssamfunnet blir ikke en enkel spasertur så snart klimaloven er innført. Men vi er overbevist om at et mer forpliktende rammeverk vil holde klimapolitikken på dagsorden hvert eneste år, og bidra til at Norge endelig kan nå de klimamålene vi har satt oss.

Nina Jensen, generalsekretær

HVORFOR KLIMALOV?

I Norge har vi 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.

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

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

Klimalov adresserer minst tre store utfordringer i norsk klimapolitikk:

- 1) Klima prioriteres ikke høyt nok når politiske beslutninger tas, og dermed blir det et gap mellom mål og faktiske utslippskutt.
- 2) Sektorbeslutninger kan i dag tas uten at påvirkningen disse har for klimautslippene blir vurdert.
- 3) Usikre og stadig skiftende rammebetingelser gjør det vanskelig å ta investeringsbeslutninger nå som vil gi utslippskutt i framtiden.

En klimalov vil omfatte Norges samlede utslipp. Gjennom en klimalov vil det bli satt utslippstak for perioder på for eksempel fire år og årlige utslippstak som gir retningslinjer for statsbudsjettet på kort sikt. De årlige utslippstakene vil kunne fungere på omtrent samme måte som handlingsregelen setter begrensning på pengebruken.

En forpliktende målsetting om hvor høye klimagassutslippene skal være i Norge i tiden fremover 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 fremtidige utslippsmål.

En klimalov vil sikre en langsiktig klimapolitikk med forutsigbare rammevilkår og indikere hvilke markedsendringer næringsaktører kan forvente. Dette vil gjøre det lettere for næringsaktører som er avhengige av langsiktighet, til å tilpasse eller legge om sin virksomhet.

BAKGRUNN

Norge når ikke de klimamålene Stortinget har vedtatt. Både internasjonale forpliktelser og behovet for innenlands omstilling taler for en mer målrettet klimapolitikk. En norsk klimalov som lovfester at Norge skal bli et lavutslippssamfunn og lager en prosess for hvordan dette kan gjennomføres kan bli et svært viktig verktøysom vil føye seg inn i en internasjonal trend.

– *Norge har hatt klimamål i 30 år og aldri nådd dem.* Sitatet kommer fra klimaminister Vidar Helgesen (Dagsavisen, 21.04.2016)² og illustrerer spagaten i norsk klimapolitikk. I klimaforlikene har Stortinget vedtatt langsiktige nasjonale utslippsmål, men det har ikke vedtatt tilstrekkelige virkemidler og tiltak for å nå disse målene. Mens flere av våre europeiske naboland har kuttet sine utslipp med over 20 prosent³, har norske utslipp økt med 3,9 prosent siden 1990⁴. Når Norge likevel kan hevde å ha overoppfyllt sine klimamål i Kyotoavtalen¹, skyldes det kjøp av utslippskvoter i utlandet.

Alle skal med når lavutslippssamfunnet skal formes

Når politikerne nå skal fylle den nye klimaloven med innhold, er det en anledning for å lage en retning på norsk politikk som styrer en omstilling av Norge mot et lavutslippssamfunn.

Alle deler av samfunnet må inngå i et grønt skifte for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Alle sektorer, fra transport, via landbruk til petroleumssektorene vil se annerledes ut i tiårene fremover, når vi skal gjennomføre et storstilt skifte fra fossil til fornybar energiforbruk i alle deler av samfunnet. En klimalov skaper en forutsigbar ramme for det grønne skiftet fordi klimalovens innretning gir en tydeligere og lengre planleggingshorisont. Dette vil også kunne styrke norsk konkurransekraft i et globalt marked som er i endring.

Stortinget har slått fast at klimalov gir mulighet for forutsigbare endrings- og vedtaksprosedyrer, og vil dermed legge til rette for helhetlig og langsiktig styring. Forutsigbare og langsiktige rammevilkår er av stor betydning, ikke minst for næringslivet⁵.

Gapet mellom klimamålene og utslippene

En undersøkelse fra mars 2016 tyder på at Norge har lavere andel klimaoptimister enn andre land. Det store norske gapet mellom klimamål og faktiske klimakutt er sannsynligvis en del av forklaringen⁶. WWF mener den nye klimaloven må sørge for at vi faktisk når de utslippsmålene vi setter oss.

Det har lenge vært stor avstand mellom norske klimamål og faktiske utslippsreduksjoner, noe sitatet fra klimaminister Vidar Helgesen i begynnelsen av dette kapitlet peker på. Riksrevisjonen fastslo allerede i 2010 at det er ”en betydelig risiko for at målet om å redusere nasjonale utslipp av klimagasser innen 2020 ikke vil bli nådd”⁷.

¹ Kyotoprotokollen, eller Kyotoavtalen, er en juridisk bindende avtale som setter tallfestede og tidsbestemte forpliktelser for hvor mye klimagassutslipp industrilandene må kutte <http://www.miljostatus.no/tema/klima/internasjonalt-klimapolitikk/kyotoprotokollen/>

Klimapolitikken defineres i stortingsmeldinger om klima og i brede klimaforlik. Stortinget har definert nasjonale målsettinger om klimautslipp for 2020, 2030 og 2050.

Det har vist seg vanskelig å prioritere utslippsreducerende tiltak i en politisk hverdag når tiltakene blir kostbare, vanskelige å gjennomføre eller går på tvers av andre interesser. I 2010 la Riksrevisjonen fram en gjennomgang av klimapolitikken og pekte på at sterke sektorinteresser og målkonflikter gjør det vanskelig å prioritere klima høyt nok⁸. Dette budskapet ble forsterket da Miljødirektoratet i 2014 la fram en rapport som viser at det vil bli krevende å nå klimamålene for 2020⁹. Men klimatiltak er både kostnadseffektive og kan fremme norsk konkurransekraft, særlig sammenliknet med kostnader klimaendringer påfører oss¹⁰. Det er ikke så lett å få øye på med dagens oppstykkede virkemiddelbruk.

Vi har et lovverk som kan regulere klimatiltak i de ulike sektorene, men det er ikke i tilstrekkelig grad brukt for å regulere klimautslipp eller til å planlegge for å mindre utslipp i framtiden, i den grad at klimamålene nås¹¹. Det finnes i dag ingen klimarelevante, sektorovergripende, helhetlige og langsiktige rettslige føringer i Norge¹².

Situasjonen som Norge befinner seg i som stor olje- og gassprodusent, og et land som samtidig vil bekjempe klimaendringene er beskrevet som en klimapolitisk spagat. Virkningen av denne klimapolitiske spagaten har vært demoraliserende. Dette har også blant annet MDG og SV klart gitt uttrykk for: «En avgjørende forutsetning for en vellykket klimapolitikk er at målene er klare og forståelige, slik at borgerne kan følge med og holde politikerne ansvarlige, og for å skape forutsigbarhet for næringsliv og beslutningstakere på ulike nivåer og i ulike sektorer»¹³.

Internasjonale klimaforpliktelser

Ulike internasjonale avtaler skal bidra til å realisere globale klimamål. I perioden frem til 2020 er Norge forpliktet gjennom Kyotoavtalen. Fra 2013 til 2020 skal Norge redusere de gjennomsnittlige årlige utslippene av klimagasser med 16 prosent¹⁴. For å innfri denne forpliktelsen kan Norge og andre land supplere nasjonale tiltak med å betale for utslippskutt i andre land – såkalte fleksible mekanismer. Kyotoprotokollen åpner for at land kan innfri forpliktelsene sine ved bruk av tre fleksible mekanismer: felles gjennomføring; den grønne utviklingsmekanismen og internasjonal kvotehandel.

Paris-avtalen

I tiden etter 2020 vil vi være forpliktet av Paris-avtalen. I 2015 signerte 174 land pluss EU en global klimaavtale som inneholder et langsiktig mål om å holde den globale oppvarmingen til «godt under 2°C», og at vi må tilstrebe en oppvarming som ikke stiger mer enn 1,5°C¹⁵. Summen av landenes klimamål for 2030 setter oss på kurs mot 3 graders oppvarming, noe som vil være svært ødeleggende for både mennesker og økosystemer¹⁶. Avtalen legger opp til at landenes nåværende klimamål skal oppdateres og oppskaleres slik at global oppvarming ikke stiger mer enn 2°C.

Som en oppfølging av Paris-avtalen, skal alle land innen 2020 levere en strategi for omstillingen til et lavutslippsamfunn². Stortinget har påpekt at dette er en god anledning til å fastsette langsiktige mål for omstilling og utslippsreduksjoner i alle samfunnssektorer¹⁷. I tillegg er det bestemt at det skal innføres felles femårige

² Paris-avtalen (2015) Art 4 para 19: “All Parties should strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies, mindful of Article 2 taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.” Vedtak para 35. “Invites Parties to communicate, by 2020, to the secretariat mid-century, long-term low greenhouse gas emission development strategies in accordance with Article 4, paragraph 19, of the Agreement.”

tidsrammer for oppdatering av målene. Klimamålene kan justeres basert på siste vitenskapelige og teknologiske fremskritt, og gjøre oss i stand de globale klimamålene.

Stortinget har bekreftet at Paris-avtalen oppfylder betingelsen fra Klimaforliket i 2007³ om å fremskynde et klimanøytralitetsmål fra 2050 til 2030. Stortinget har derfor nylig vedtatt et forpliktende mål om klimanøytralitet i 2030⁴. Norge skal sørge for klimareduksjoner tilsvarende norske utslipp fra og med 1. januar 2030. Målet om at Norge skal være karbonnøytralt innebærer at alle reelle utslipp fra norske områder må kompenseres for. Det er viktig at denne kompensasjonen følger standarder som garanterer reelle og permanente utslippsreduksjoner og miljømessig integritet. Klimanøytralitet bør kunne oppnås gjennom at gjenværende norske utslipp kompenseres gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandel og prosjektbasert samarbeid. Når vedtaket om klimanøytralitet trer i kraft utløser den et ekstra insentiv for utslippsreducerende tiltak innenlands, ettersom alle gjenværende utslipp medfører en økonomisk kostnad for staten.

En norsk klimalov vil kunne fungere som et overordnet styringsverktøy som samkjører Paris-avtalens forpliktelser med nasjonal politisk oppfølging. For eksempel bør de femårige strategiene og eventuelle oppdateringer av klimamål som FN legger opp til, gjenspeiles i nasjonale handlingsplaner og karbonbudsjetter.

Nye norske og europeiske utslippsmål

Som en del av Paris-avtalen har Norge meldt inn utslippsmål for 2030. Gjennom avtalen er vi nå forpliktet til å redusere klimautslippene med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Den norske målformuleringen under Paris-avtalen tilsvarer forpliktelsen EU som helhet meldte inn for sine da 28 medlemsland. EU-forpliktelsen er formulert slik at målet skal oppfylles av medlemslandene i fellesskap.

Norge er nå i forhandlinger med EU, for å ta del i unionens felles klimarammeverk i 2020-2030. Dette rammeverket omfatter nasjonale forpliktelser til utslippskutt i eget land samt rammer for bruk av fleksible mekanismer innen EU. Norske utslipp fra industri, petroleum og innenlands flytrafikk er allerede omfattet av EUs rammeverk, gjennom tilslutning til det europeiske systemet for handel med utslippsrettigheter (EU ETS – EU Emission Trading System). I 2015 var 47,6 prosent av utslippene fra norsk territorium innenfor kvotepliktig sektor¹⁸. Hva som inngår som i den kvotepliktige sektoren er politisk bestemt av EU. Utslippene som innlemmes som en del av EU ETS kjennetegnes ved at det er del av et globalt marked (for eksempel kraftkrevende industri, offshore anlegg og luftfart).

Kvotemarkedet EU ETS fungerer slik at alle som ligger under dette systemet, har rett til å slippe ut klimagassutslipp tilsvarende kvotene de er tildelt. Om den kvotepliktige enheten har større utslipp enn hva den har fått tildelt, har den lov til å kjøpe kvoter innenfor det europeiske kvotemarkedet av andre som ikke har bruk for så mye, under et felles tak. I et marked som fungerer, vil en bedrift vurdere kvotemarkedsprisen opp mot kostnaden det er å gjennomføre klimatiltak som reduserer utslippene tilsvarende. De siste årene har et stort overskudd av ubrukte kvoter på det europeiske markedet

³ Fra Klimaforliket 07, Innst. S. nr 145 (2007-2008): «Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Norge, som det eneste landet i verden, har erklært et forpliktende mål om karbonnøytralitet, slik at Norge skal sørge for globale utslippsreduksjoner som motsvarer våre utslipp av klimagasser senest i 2050. Flertallet er enig om at som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.»

⁴ Innst. S. nr 297 (2015-2016): «Komiteen viser til at som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, har Norge et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Dette innebærer at Norge skal sørge for at utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030 skal oppfylles.»

⁴ SSB: Utslipp av klimagasser i Norge 2015, <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-forelopige/2016-05-20>

gjort at kvoteprisen har vært svært lav og i praksis ikke fungert som en katalysator for å utløse klimatiltak i Norge.

I Norge er bedriftenes rettigheter og plikter under kvotesystemet regulert gjennom klimakvoteloven.

Sektorene som ligger utenfor EU ETS, går under betegnelsen ikke-kvotepliktige sektor, og er regulert i EUs Effort Sharing Decision, ESC. Dette omfatter for eksempel transport, bygg, avfall og landbruk.

Sommeren 2016 har de ulike medlemslandene, og også Norge, fått tildelt hvor store utslippsreduksjoner de ulike nasjonene bør påta seg i ikke-kvotepliktig sektor. Hvert land skal bidra med 0 – 40 prosent utslippsreduksjoner i forhold til 2005-nivå, og fordelingen er basert på brutto nasjonalprodukt per capita. Basert på dette, har Norge blitt tildelt et estimert utslippskutt på 40%. Hvert medlemsland skal sørge for at klimagassutslippene i ikke-kvotepliktig sektor i hvert år mellom 2021 og 2029 ikke overstiger nivået som er definert av en utslippsbane, som starter i 2020. Startpunktet er gjennomsnittet av landets klimagassutslipp i perioden 2016-2018. Det er fremdeles uklart hvor store muligheter det blir for fleksible løsninger, og hvor mye som må tas nasjonalt.

I tillegg til omtalte klimautslippdirektivene ETS og ESD, har EU også direktiver blant annet for energieffektivisering (EED) og fornybar energi (RED). EU forhandler nå internt om hvordan klima- og energidirektivene skal se ut i perioden 2020-2030, og man regner med at de ulike direktivene vedtas høsten 2017 eller våren 2018. I skrivende stund er det fortsatt usikkert hvordan EUs klima- og energidirektiver vil se ut i årene som kommer.

Nasjonal politikk for å nå vedtatte mål

For å nå klimamålene fra Paris og forpliktelsene fra EU er det nødvendig med oppfølging nasjonalt som fører til at faktiske utslippsreduksjoner vil skje i de ulike landene. Reguleringer og lovverk er en effektiv måte å sikre en langsiktig nedgang i klimagassutslipp.

Flere europeiske land har innført egne klimalover, med den omtalte britiske klimaloven fra 2008 som mest kjente eksempel, i tillegg til Danmark og Finland. I Sverige er et forslag under utredning, og forarbeidene viser bred tverrpolitisk oppslutning. Da det norske Stortinget våren 2015 vedtok at Norge skal innføre en klimalov i løpet av denne stortingsperioden, føyde man seg inn i en betydelig internasjonal trend.

Viktige problemstillinger som er felles for alle disse landene er hvordan det nasjonale rammeverket av mål og virkemidler skal tilpasses overnasjonale systemer for felles gjennomføring, spesielt det europeiske kvotehandelssystemet. Dette er ikke enkle spørsmål, og ulike land har kommet frem til ulike løsninger. Ett av grepene i oppfølgingen av den britiske klimaloven, er en nasjonalt bestemt minstepris for utslippskvoter.

Også i arbeidet med å utforme den norske klimaloven vil man måtte se nærmere på hvordan det går an å kan kombinere et kvotemarked og eventuelt andre fleksible mekanismer med nasjonale mål for utslippskutt. Juridisk kan dette handle om å innlemme klimakvoteloven i den mer overordnede klimaloven, alternativt å ha to separate, godt avstemte lover.

Å møte mål med både nasjonale og internasjonale virkemidler

WWFs oppfatning er at det er både ønskelig og mulig å kombinere deltakelse i det europeiske kvotehandelssystemet med nasjonale karbonbudsjetter og målrettet nasjonal klimapolitisk styring. WWF mener at det må bli et selvstendig mål å omstille Norge til et lavutslippssamfunn, noe som vil måtte føre til at alle sektorer må omstilles og kutte utslipp i Norge. Dette vil også styrke Norges konkurransefortrinn i det grønne skiftet. I et slikt perspektiv er klimamålene nasjonale. Når målet er et

lavutslippssamfunn behøver man en gradvis, men helt gjennomgripende omlegging på alle samfunnssektorer, også i kvotepliktig sektor. Det viktigste nasjonale virkemiddelet Norge tar i bruk i dag er avgiftssystemet, men verktøykassa består både av pisk og gulrot. Miljødirektoratet har gått gjennom mulige tiltak for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050 i rapporten Miljødirektoratets rapport «Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling»¹⁹.

Det er vanskelig å finne eksempler fra andre samfunnsområder på at store og gjennomgripende omlegginger kun baserer seg på at politikerne velger ett virkemiddel og ser bort fra alle andre. Når det gjelder kvotepliktig sektor omtales det å supplere internasjonale virkemidler med nasjonale noen ganger som dobbeltregulering – et konsept som er blitt møtt med kritikk. I virkeligheten er det snakk om en lang rekke politisk bestemte virkemidler som har og kan ha betydning for utslippsnivåene fra kvotepliktige virksomheter, eksempelvis skatte- og avgiftspolitik, konsesjonspolitik, avtaler, tekniske krav, forskningspolitikk, subsidier og støtteordninger. Det bør være et mål at en klimalov bidrar til både forutsigbarhet og konsistens i virkemiddelbruken, i alle sektorer, inkludert de kvotepliktige.

STORTINGETS VEDTAK

Stortinget vedtok i mars 2015 at Norge skal innføre en klimalov i løpet av inneværende stortingsperiode. I vedtaket ber Stortinget regjeringen fremme et lovforslag hvor utslippsmålene for 2030 og 2050 fastsettes, rapporterings- og styringsmekanismer innføres, og eksisterende lovgivning samordnes.

I klimaforliket fra 2012 ba Stortinget om at «hensiktsmessigheten med en klimalov» skulle utredes²⁰. I november 2014 inviterte Klima- og miljødepartementet til en høringsrunde basert på dette stortingsvedtaket. Høringsrunden ble avsluttet 1. februar 2015²¹. Det ble sendt inn 209 høringsvar og samlet inn 15000 underskrifter²² som krevde en klimalov for Norge. Mens denne høringsrunden pågikk, lå det allerede et forslag i Stortinget om klimalov fra representanter for Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne²³. Da dette forslaget kom opp til behandling i slutten av mars, gikk alle partier med unntak av Fremskrittspartiet inn for å be regjeringen fremme forslag om en norsk klimalov²⁴.

Regjeringen må derfor legge frem et lovforslag slik at klimaloven kan vedtas innen stortingsperiodens utgang i 2017. Klima- og miljødepartementet leder arbeidet med å lage lovutkastet. Departementet vil i løpet av 2016 sende saken til en offentlig høring, slik at alle interesserte parter kan gi sine innspill før de ferdigstiller sitt lovforslag. Deretter sendes regjeringen forslag til Stortinget hvor loven skal behandles, debatteres og til slutt voteres over i Stortinget.

Arbeiderpartiet la våren 2016 frem et representantforslag med forslag til klimatiltak, hvorav ett var å ”etablere en kobling mellom klimaloven og styringsmekanismer for å nå fastsatte utslippsreduksjoner som utslippsmålene i loven fastsetter. Målene må bli styrende og mer forpliktende enn hva som har vært i tidligere forlik og bør anvisse utslippsbaner for den enkelte sektor”.²⁵ I stortingsbehandlingen (Innst. 397 S (2015-2016)) av dette representantforslaget poengterte komiteen at «tydelige og langsiktige målsettinger for utslippsreduksjoner kan bidra til større forutsigbarhet og vil være viktige styringssignaler til næringslivet, forvaltningen og folkevalgte. Komiteen vil peke på at en systematisk fremstilling av ulike virkemidler i klimapolitikken bør være del av en sak for Stortinget om en ny klimalov». ²⁶ Bakgrunnen for de ulike stortingsvedtakene er et uttalt ønske om å skape forutsigbarhet for næringsliv og forvaltning, samt sikre en systematisk tilnærming i klimapolitikken. En klimalov til gi de nødvendige rammene for å få dette til.

STORTINGETS VEDTAK OM KLIMALOV

Innst. 212 S (2014-2015) 20. mars 2015

Vedtak 475

Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag for Stortinget hvor de nasjonale utslippsmålene i 2030 og 2050 fastsettes. Lovforslaget skal regulere hensiktsmessige rapporterings- og styringsmekanismer mellom storting og regjering på klimaområdet. Lovforslaget må fremlegges for Stortinget slik at forslaget blir behandlet i denne stortingsperioden.

Vedtak 476

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med lovforslaget hvor de nasjonale utslippsmålene i 2030 og 2050 er fastsatt, å gjennomgå eksisterende lovgivning som kan ha betydning på klimaområdet, og eventuelt foreslå, der hvor det ansees som hensiktsmessig for klimaarbeidet, en samordning og overbygging av lovgivningen på klimaområdet.

Vedtak 478

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med innføringen av en klimalov rapportere i de årlige budsjettene hvordan Norge kan nå klimamålene for 2020, 2030 og frem mot 2050, og hvordan budsjettet påvirker Norges klimagassutslipp.

Innst. 397 S (2015-2016) 7. juni 2016

Vedtak 888

Stortinget ber regjeringen i utarbeidelsen av ny klimalov om årlig å synliggjøre utslippsbaner for de ulike områdene innenfor ikke-kvotepiktig sektor, og hvilke type tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene.

STORTINGETS VEDTAK OM KARBONNØYTRALITET

Innst. 407 S (2015-2016) 7. juni 2016

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at Norge skal sørge for klimareduksjoner tilsvarende norske utslipp fra og med 1. januar 2030, og at klimanøytralitet kan oppnås gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandel og prosjektbasert samarbeid.

FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE

Formålet med klimaloven er å sikre at Norge følger opp sine internasjonale klimaforpliktelser og omstilles til et lavutslippssamfunn innen 2050.

Norge har signert Paris-avtalen fra desember 2015 som inneholder et langsiktig mål om å holde den globale oppvarmingen til «godt under 2°C», og at vi må tilstrebe en global oppvarming som ikke stiger mer enn 1,5°C²⁷. Som en oppfølging av denne avtalen skal alle land innen 2020 levere en strategi for omstillingen til et lavutslippssamfunn.

WWF foreslår at formålet til klimaloven er å sørge for at Norge bidrar til oppfyllelse av nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser, og bidra til at den globale oppvarmingen ikke overstiger mer enn 1,5 grader celsius. Loven skal forplikte norske myndigheter til å gjennomføre utslippskutt og omstille Norge til et lavutslippssamfunn ved hjelp av nasjonale virkemidler.

Klimaloven vil bidra til å klargjøre politisk og rettslig virkemiddelbruk på klimaområdet. Formålet med loven vil innebære en plikt til å følge opp klimamålene på tvers av alle sektorer i samfunnet.

Loven omfatter utslipp av klimagasser på norsk territorium, inkludert norsk kontinentalsokkel.

MÅLBESTEMMELSER

Tydelige langsiktige klimamål er en nødvendig forutsetning for en resultatorientert klimapolitikk.

I vedtaket om en norsk klimalov ber Stortinget om en fastsettelse av nasjonale utslippsmål for 2030 og 2050.

WWF anbefaler at Stortinget vedtar konkrete, tallfestede mål, målt i CO₂-ekvivalenter, for alle utslipp innen norsk territorium i tråd hva som i dag er definert i SSBs årlige rapportering om utslippsgasser i Norge. Klimaloven må etablere et system som sikrer at Stortinget vedtar klimamål i tråd med lovens formål.

Klimamålene må definere et utslippsnivå som fører til at Norge blir et lavutslippssamfunn og på den måten bidrar til at den globale oppvarmingen ikke stiger mer enn 1,5 grader celsius. De langsiktige målene for utslippsbegrensninger i Norge i 2030 og 2050 må inkludere utslipp fra alle virksomheter på norsk territorium, både de som inngår i EUs system for handel med utslippstillatelser og de utslipp som er utenfor kvotehandelssystemet. Per dags dato er det ikke fastsatt noen

internasjonal standard for beregning av utslipp fra internasjonal fly- og skipsfart. Disse holdes derfor utenfor regnskapet, men bør inkluderes som et vedlegg⁵.

De tallfestede målene må hvile på en naturvitenskapelig vurdering av hvilke utslippsbaner for CO₂ som må antas å holde temperaturen trygt under to grader, våre forpliktelser i henhold til internasjonale avtaler og med betraktninger rundt hva som vil være en rimelig andel av globale utslippskutt for Norge.

WWF mener også at det bør lovfestes et system for fastsettelse og oppfølging av konkrete og forpliktende utslippsmål for hver stortingsperiode og i tråd med målsettingene for 2030 og 2050. I denne rapporten er disse foreslåtte fireårige utslippsmålene omtalt som karbonbudsjetter. Systemet må innebære en konkret årlig oppfølging av måloppnåelse, og definere hvilke virkemidler som kreves for å nå dem.

I tillegg må loven angi kriterier for endring av klimamålene som samsvarer med kravene som ligger i Paris-avtalen, inkludert progressivt strammere mål⁶.

Prosedyre for endring av mål

FNs klimaavtale legger opp til at klimamålene på sikt vil kunne måtte styrkes for å nå ambisjonen om minst mulig global oppvarming⁷. Ny kunnskap eller ny teknologi som øker evnen til utslippsreduksjoner tilsier også at dette er nødvendig. Loven bør derfor angi kriterier for endring av målene, som samsvarer med kravene som ligger i Paris-avtalen, inkludert progressivt strammere mål. Dette vil begrense muligheten til å endre klimamålene i henhold til den stadig skiftende politiske agendaen, men samtidig sikre muligheten til å justere målsettinger i henhold til våre internasjonale klimaforpliktelser.

Den britiske klimaloven har løst dette ved at målsetningene i loven kun kan justeres ved vesentlige endringer i vitenskapelig kunnskap om klimaendringer, vesentlige endringer i internasjonal lov eller politikk, eller dersom nye klimagasser eller nye sektorer bringes inn under lovens virkeområde²⁸.

Slike betingelser for endring av målene utløser behov for en faglig vurdering av hvorvidt betingelsene kan hevdes å være oppfylt og om forslag til nye klimamål er i tråd med internasjonale forpliktelser. En avklaring av hvem som skal ha ansvar for å gjøre en slik faglig vurdering må dermed også inngå i lovarbeidet. I Storbritannia er den faglige vurderingen tillagt det særskilte organet Climate Change Committee. WWF mener Norge bør velge en lignende modell, men et alternativ er at eksisterende organer kan få tillagt nye roller gjennom klimaloven. Vi foreslår at Miljødirektoratet og Riksrevisjonen kan få tildelt nye arbeidsoppgaver i forbindelse med at klimaloven blir vedtatt. Mer om dette i neste kapittel.

⁵ Norges klimagassregnskap utarbeides av SSB i tråd med FN's vedtatte internasjonale retningslinjer for rapportering. Utslipp fra skip og fly i internasjonal trafikk er ikke med. De er heller ikke omfattet av FN's klimaavtale.

<http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/utslipp-av-klimagasser-fra-transport/>

Den Svenske Miljömålsberedningen anbefaler samme vurdering av hva som bør defineres som det svenske klimamålet i 2045 i deres utredning: Et klimapolitisk ramverk for Sverige, 2016:

http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/03/SOU_2016_21_webb.pdf

⁶ Paris-avtalen Art. 4.3. Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

HOVEDGREP

Klimaloven skal sørge for en langsiktig og omforent klimapolitikk. En jevnlig oppfølging av klimapolitikken vil skje gjennom fireårige stortingsmeldinger, årlige stortingsdebatter og i statsbudsjettet.

Klimautfordringen er langsiktig og altomfattende. For å motvirke klimaendringene kreves det en helhetlig planlegging, med tydelige rammer og tidsfrister. WWF foreslår en struktur hvor man tar utgangspunkt i klimamålet for 2050, vedtar karbonbudsjetter som delmål for de neste 2-4 stortingsperiodene og utarbeider en handlingsplan med bindende sektorvise mål og konkrete tiltak for kommende stortingsperiode. Rapportering på måloppnåelse til Stortinget gjøres årlig. Hvordan dette kan gjøres, beskrives mer utførlig i dette kapitlet.

STORTINGSMELDING OM KLIMA HVERT FJERDE ÅR

WWF foreslår at klimaloven etablerer et system der regjeringen pålegges å legge frem en klimapolitisk handlingsplan for kommende stortingsperiode, og forslag til karbonbudsjett for de tre neste stortingsperiodene. Dette kan skje i form av en stortingsmelding året før et stortingsvalg, og den vil gi føringer for klimamål og -politikk de neste 12 årene. En slik struktur ligner på Nasjonal Transportplan (NTP), som presenterer regjeringens transportpolitikk. Den legges fram i valgår og gjelder ti år fram i tid²⁹.

Regjeringens stortingsmelding baseres på et faggrunnlag som Miljødirektoratet har hovedansvar for å utarbeide. I behandlingen av stortingsmeldingen gjør Stortinget vedtak om hvor store utslipp som kan tillates innenfor karbonbudsjettets tidsramme. Disse skal være på linje med de lovfestede nasjonale klimamålene som fremkommer av klimaloven.

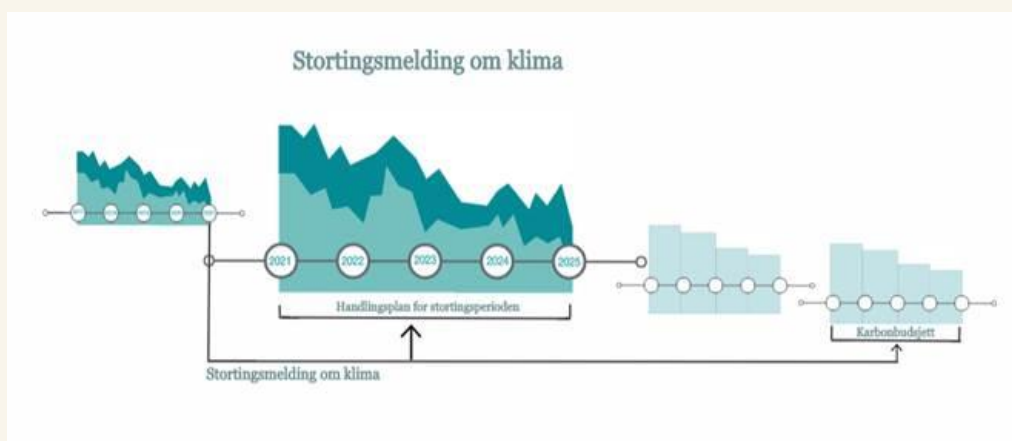
Karbonbudsjett

Da Stortinget ba regjeringen komme tilbake med forslag om en klimalov, og spesifiserte behovet for å fastsette nasjonale utslippsmål for 2030 og 2050. De nasjonale utslippsmålene vil være grunnlaget for en utslippsbane som viser hvordan nasjonale klimagassutslipp gradvis må reduseres hvert år fra dagens utslippsnivå for å nå utslippsmålet i 2050. Når denne utslippsbanen deles opp i fireårige bolker, gir dette utgangspunktet for hvor store de fireårige karbonbudsjettene kan være.

Karbonbudsjettene setter et tak for hvor mange tonn CO₂-ekvivalenter som totalt kan slippes ut nasjonalt i fireårsperioden. I prinsippet bygger EUs klimarammeverk på en lignende budsjett-tenkning, der man setter et totalt europeisk utslippsnivå og fordeler totalutslippet på land og/eller på systemer for felles gjennomføring. Budsjettmodellen er lånt fra økonomisk budsjettering, og hensikten er optimal styringseffektivitet.

For å gi tilstrekkelig langsiktige styringssignaler må karbonbudsjettene vedtas i Stortinget god tid i forveien. WWF anbefaler at Stortinget vedtar fireårige karbonbudsjetter for flere perioder frem i tid når klimaloven trer i kraft, og at hvert nye storting deretter vedtar et nytt fireårig karbonbudsjett mot slutten av hver periode som så gjelder 12 år frem i tid.

Sammen med selve karbonbudsjettet må regjeringen også legge frem en underliggende analyse som viser hvordan utslippsreduksjonen skal kunne oppnås. En langsiktig sektorvis analyse gir mulighet til å vurdere i hvilke perioder det er mest gunstig å satse på utvalgte samfunnsområder fremfor andre, og gjør det lettere for alle å planlegge langsiktig.



Figur: Stortingsmeldingen om klima legges frem året før valgår, og inneholder en handlingsplan for stortingsperioden, og karbonbudsjetter for 2, 3 eller 4 stortingsperioder frem i tid.

Handlingsplan

Før hver nye stortingsperiode anbefaler WWF at det utarbeides en fireårig handlingsplan som viser hvilke tiltak den kommende regjeringen skal sette i verk i neste stortingsperiode for å holde de samlede utslippene innenfor rammene av det vedtatte karbonbudsjettet.

Handlingsplanen skal beskrive regjeringens samlede klimapolitikk i perioden, og skal derfor berøre viktige virkemidler og tiltak for de ulike sektorene. Formålet med en handlingsplan er å fordele ansvaret for karbonbudsjettets måloppnåelse på de ulike sektorene, og foreslå tilstrekkelige tiltak og virkemidler som er nødvendige for å nå klimamålet for perioden. Ved å bryte karbonbudsjettet ned på sektornivå, blir ansvaret for måloppnåelse fordelt mellom statsråder med ulike ansvarsområder, slik at målene legges til grunn for departementenes planer. Dette vil bidra til at klimatiltak prioriteres gjennom hele perioden og i alle relevante sektorer.

Handlingsplanen inngår som en del av stortingsmeldingen om klima. WWF anbefaler at prosessen for utarbeidelse og vedtak av handlingsplanen følger mønsteret til Nasjonal Transportplan: Regjeringen er ansvarlig for å utarbeide en fireårsplan i tråd med Stortingets retningslinjer. Planen vedtas i valgår og gjelder den kommende stortingsperioden.

Hensikten med å utvikle og vedta handlingsplanene innenfor fireårige karbonbudsjetter som er i samme tidsramme som stortingsperiodene, er å tilpasse klimapolitikken til rammene for nasjonal politikk. Vedtatte karbonbudsjetter setter en øvre grense for hvor store klimagassutslipp som tillates i kommende stortingsperiode. Et slikt øvre utslippstak for hver sektor vil påvirke hvilke tiltak som legges inn i utviklingsplanene for den sektoren, for eksempel hvilke prosjekter som prioriteres i Nasjonal Transportplan. En slik modell vil gjøre det vanskelig å utsette utslippskutt som er nødvendige for å nå tidsfrister langt frem i tid. Samtidig vil fireårige budsjetter gi regjeringene handlefrihet til å planlegge slik at man når det samlede budsjettmålet i løpet av fireårsperioden uten at man på forhånd har bundet seg til ufravikelige reduksjonsmål for enkeltår.

Det tidligere vedtatte karbonbudsjettet legger rammene for handlingsplanen. Det samlede utslippstaket deles opp i tallfestede underbudsjetter for alle sektorer. Fordelingen bør følge departementsstrukturen, slik at den ivaretar styringseffektivitet og regjeringsmedlemmers ansvar overfor Stortinget. Handlingsplanene må utformes slik at de både kan inneholde sektorspesifikke virkemidler (som jernbaneutbygging på samferdselssektoren) og sektorovergripende virkemidler (som kvotepris på CO₂-utslipp i kvotepliktige sektorer, og tverrsektorielle avgifter). Regjeringen er ansvarlig for at summen av utslippene ikke overskrider karbonbudsjettene, og de ulike sektorstatsrådene er ansvarlige for sektorspesifikke utslippsbaner og tiltaksplaner. Rapporterings- og resultatmålingsmodellene i Miljødirektoratets *Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling*³⁰ danner et godt utgangspunkt for en sektorvis fordeling.

Handlingsplanens innhold:

- sektorvise utslippsmål for kommende stortingsperiode
- oversikt over tiltak som er planlagt i stortingsperioden som er nødvendige for å unngå å overskride det tidligere vedtatte karbonbudsjettet
- ansvarsplassering for de ulike tiltakene som er beskrevet
- planlagte sektorovergripende virkemidler
- beregnet effekt av tiltakene i henhold til karbonbudsjettet og klimamålet for 2050.

Oppdatert faggrunnlag - utarbeidet av Miljødirektoratet i samarbeid med berørte direktorater - gjøres tilgjengelig for regjeringen ved starten av arbeidet med handlingsplanen for neste stortingsperiode. Faggrunnlaget skal inneholde en dypere analyse av historiske utslipp og prognoser for utslippsutviklingen, effekten av implementerte tiltak og avstand til klimamålet. Miljødirektoratet bør også gi en vurdering av mulige nye tiltak og teknologier samt gjennomføre spesielle analyser på oppdrag fra regjeringen. Ut fra denne analysen kan regjeringen lage gode tiltaksplaner for de ulike sektorene.

Stortinget vedtar handlingsplanen og vil ha tilgang til kontrollorganets vurdering av hvorvidt handlingsplanen er i tråd med Stortingets vedtatte målsetninger.

Revidering av mål

Som en del av faggrunnlaget for stortingsmeldingen kan Miljødirektoratet gi en vurdering av hvorvidt det er grunnlag for å endre klimamålene. Denne vurderingen bør baseres på et sett kriterier, omtalt ovenfor i kapitlet Målbestemmelser, og sett i forhold til anbefalinger fra FN. Dersom kriteriesettet for endring av klimamål legitimerer endring av klimamålene, kan regjeringen i stortingsmeldingen legge frem forslag om at målene bør endres.

ÅRLIG REDEGJØRELSE OM KLIMA

WWF foreslår at regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet gir en redegjørelse for status, utvikling og tiltak i klimapolitikken, og at dette følges opp med en stortingsdebatt om klima som ser på helheten i klimapolitikken. Stortinget har allerede besluttet at klimaloven skal inneholde rapporterings- og styringsmekanismer.

I vedtak 475 og 478 (Innst. 212 S (2014-2015)) sier Stortinget at lovforslaget skal regulere hensiktsmessige rapportering- og styringsmekanismer mellom storting og regjering på klimaområdet. Videre ber de regjeringen «rapportere i de årlige budsjettene hvordan Norge kan nå klimamålene for 2020, 2030 og frem mot 2050, og hvordan budsjettet påvirker Norges klimagassutslipp».³¹

I vedtak 888 i Innst. 397 S (2015-2016) har Stortinget bedt «regjeringen i utarbeidelsen av ny klimalov om årlig å synliggjøre utslippsbaner for de ulike områdene innenfor ikke-kvotepiktig sektor, og hvilke type tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene.»

Klima i statsbudsjettet

Prioriteringene i statsbudsjettet vil påvirkes av de vedtatte rammene som karbonbudsjettene gir for klimagassutslipp samt tiltak som er vedtatt i handlingsplanen. Statsbudsjettet bør derfor inneholde et klimagassbudsjett som viser hvordan kommende statsbudsjett skal levere på klimamålene for stortingsperioden.

Prosessen med klimagassbudsjettet må inngå som en del av utarbeidelsen av statsbudsjettet. Miljødepartementet foreslår hvilke tiltak som er nødvendig for å nå klimamålene i perioden. Basert på dette vil regjeringen fremme et forslag til klimagassbudsjett der det spesifiseres tiltak for de ulike sektorene som står i henhold til utslippsmålene. Hvem som har ansvar for oppfølging av tiltakene bestemmes av Finansdepartementet. I tillegg skal hver sektor rapportere om utslippsvirkninger av budsjettet.

Regjeringens forslag til klimagassbudsjett i statsbudsjettet bør omfatte:

- oversikt over målte nasjonale klimautslipp for året før, og hvordan man ligger an i forhold til det vedtatte målet i handlingsplanen⁸
- utslippstak, sektorvise utslippsbaner og tiltaksplaner for kommende budsjettår.
- Oversikt over alle tiltak som er nødvendig å gjennomføre for å nå klimamålene som er satt i karbonbudsjettet.
- Plassering av ansvar for oppfølging av klimatiltakene i de ulike departementene.
- oversikt over kjøp og salg av CO₂-kompenserende kvoter

Årlig klimapolitisk debatt i Stortinget

For å sikre en grundig og demokratisk gjennomgang av fremdrift og planer bør det avholdes en årlig klimapolitisk debatt i Stortinget. Debatten vil bli Stortingets anledning til å diskutere klimapolitikken og til å legge nye føringer for regjeringens arbeid.

Den årlige stortingsdebatten vil kunne ta for seg enhver klimapolitisk problemstilling av nasjonal eller internasjonal art. Stortinget vil her kunne debattere allerede igangsatte og/eller nye mulige tiltak og virkemidler. Dette vurderes opp mot de vedtatte målene, der rapporteringen i statsbudsjettet ligger til grunn. Stortinget vil også kunne be statsråder svare på spørsmål knyttet til utslippsutvikling og tiltaksplaner innen deres ansvarsområder. Regjeringens redegjørelse i statsbudsjettet vil være grunnlaget for denne stortingsdebatten, sammen med Miljødirektoratets statusrapport, som beskrives i neste i neste delkapittel.

FAGLIG GRUNNLAG OG KONTROLL

Et av de viktigste elementene som er innført med klimalover i ulike land, er et uavhengig klimaråd. Dette rådet har overordnet ansvar for å etablere det faglige grunnlaget som de ulike landenes utslippsbaner baserer seg på, og å etterse myndighetenes klimaoppfølging. For eksempel har det britiske klimarådet (Climate Change Committee) fire hovedoppgaver:

⁸ Utslippstakene settes slik at de samlede utslippene for de fire årene i stortingsperioden ikke overstiger rammene vedtatt i de fireårige karbonbudsjettene. Dette vil innebære at utslippstakene for de enkelte år må sees i sammenheng med hverandre, og at overskridelser i enkeltår vil måtte kompenseres med tilsvarende reduksjoner andre år.

- 1) Være ansvarlig for å skaffe til veie det faglige grunnlaget som er nødvendig for å kunne legge fram gode beslutningsdokumenter (her: stortingsmelding og årlige rapporter) som er i samsvar med naturvitenskapelige anbefalinger
- 2) Være kontrollorgan som skal vurdere om tiltak er gjort og har den ønskede virkning og er i tråd med de lovfestede klimamålene
- 3) Vurdere om det er grunnlag for å endre målene
- 4) Være en uavhengig stemme i klimadebatten.

CICERO, Norges fremste institutt for tverrfaglig klimaforskning, uttalte i sitt høringssvar at et uavhengig klimaråd vil skape rom for kritisk vurdering av regjeringens innsats og måloppnåelse, og kan skape offentlig oppmerksomhet og gi informasjon til befolkningen³². Dette kan bidra til å øke handlingsrommet for klimapolitikk³³.

WWF ser store fordeler med et uavhengig råd, men det kan også være et alternativ å gi ansvar for faggrunnlag og kontroll til eksisterende organer i den norske forvaltningen. Vi mener at Miljødirektoratet og Riksrevisjonen er aktuelle organer som kan bli tillagt ansvar og nye roller i forbindelse med at klimaloven blir vedtatt, og ser her nærmere på hvordan de i så fall kan ta inn disse arbeidsoppgavene inn i sin forvaltning.

Faglige vurderinger

Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet. Det er et av regjeringens virkemidler for å få gjennomført klima- og miljøtiltak, og er således ikke et frittstående organ. Dersom man ikke ønsker å opprette et helt uavhengig organ, men heller benytte eksisterende forvaltningsstruktur, mener WWF at Miljødirektoratet er det organet som har best oversikt over det naturvitenskapelige og avtalemessige grunnlaget som er basis for klimamålene.

WWF foreslår at Miljødirektoratet fortsatt skal være ansvarlig for det faglige grunnlaget i klimapolitikken, slik som i dag. En klimalov med sektorvis karbonbudsjettering krever faglig solide, underliggende analyser. Miljødirektoratet har i dag en koordinerende rolle mellom ulike etater for å innhente utslippsdata og å lage analyser for fremtidig utslipp og tiltak, og sitter med mest oppdatert kunnskap på hvordan norske utslipp utvikler seg.

I Innst. 212 S 82014-2015 fra Stortingets energi- og miljøkomité skriver en samlet komité at «dagens system, hvor Miljødirektoratet gir det faglige grunnlaget for politiske beslutninger, er riktig.» Direktoratets arbeid med dette faglige grunnlaget er de siste årene fremstilt samlet i form av rapportene *Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling*.³⁴ De gir sektorvise beskrivelser av Norge som lavutslippsamfunn, sett opp imot hva FN's klimapanel's femte hovedrapport sier er nødvendig av utslippsreduksjoner globalt for at man skal være på kurs mot målet om å unngå mer enn to graders oppvarming. Miljødirektoratet peker videre på hva som kan gjennomføres for å komme dit, og gir en gjennomgang av mulige tiltak som kan realiseres mot 2030. Tiltakene er fordelt i tiltakspakker basert på vurderinger av kostnader og gjennomførbarhet. Mulige energikonsekvenser av tiltakene er også vurdert.

Vi anbefaler at klimaloven tillegger Miljødirektoratet en ny rolle, der direktoratet får i oppgave å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å endre klimamålene, basert på et gitt kriteriesett. Vurderingen bør komme i forbindelse med den fireårige stortingsmeldingen om klima, og dersom kriteriegrunnlaget ikke er tilstede for å endre målet, åpnes ikke muligheten til å endre målene. Om kriteriegrunnlag for endring av mål, se kapitlet Målbestemmelser.

For å skape grunnlag for nye klimapolitiske beslutninger, bør Miljødirektoratet utarbeide en årlig rapport om status og utvikling, etter mal av dagens «Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling». Miljødirektoratet bør ha en

koordinerende rolle mellom andre direktorater og etater i fremstillingen av analyser av utslippsutviklingen, prognoser og forslag til tiltak for utslippskutt.

Den årlige rapporten bør ha to deler:

Del en er en tilstandsrapport som beskriver regjeringens klimapolitikk analyserer hvorvidt klimamålene for stortingsperioden vil nås. Denne vil gå inn som et underlag til den årlige klimaredegjørelsen i Stortinget, og vil gi grunnlag for diskusjon og nye vedtak. Som et minimum bør faggrunnlaget inneholde:

- utslippsutviklingen totalt, og sektorvis, inkludert sammenheng mellom virkemidler og utslippsutvikling
- forventet utslippsutvikling og avstand til målene på kort og lang sikt med bakgrunn i vedtatte tiltak og virkemidler
- vurdering av nye tiltak og teknologier.

Del to av rapporten vil være et underlag til regjeringens budsjettarbeid. Denne delen vil beskrive hvilke tiltak som er nødvendige å gjennomføre neste år for at regjeringen skal nå klimamålene i stortingsperioden.

Miljødirektoratet vil også ha en sentral rolle i å utarbeide underlagsmaterialet for stortingsmeldingen om klima som kommer hvert fjerde år. Som et minimum bør disse elementene inngå:

- oversikt over viktige hendelser nasjonalt eller internasjonalt, og som kan ha implikasjoner for klimamålene
- en faglig anbefaling av størrelsen på karbonbudsjettet for den perioden frem i tid som Stortinget skal fatte vedtak om;
- en beskrivelse av neste fire års mulige tiltak i handlingsplanen, og hvilke forventet utslippsutvikling dette vil medføre;
- en vurdering av nye tiltak og virkemidler.

Samfunnsdebatt om klima

En av de viktige rollene som Climate Change Committee har påtatt seg i Storbritannia, er å bidra til en vitenskapelig fundert klimadebatt i samfunnet, og å kritisere regjeringen når de ikke gjennomfører en politikk som er tilstrekkelige for å nå klimamålene. Dette taler for å ha et uavhengig klimaråd, slik WWF anbefaler. Miljødirektoratet, som er underlagt regjeringen, kan vanskelig innta en rolle som kritisk røst til klimapolitikken. Det er likevel viktig at organet som har ansvar for faggrunnlaget som inngår i klimalovens prosesser, også bør bidra til en vitenskapelig fundert klimadebatt i samfunnet.

Kontrollorgan

Klimaloven må ha et kontrollorgan, som har som hovedoppgave å kontrollere om planlagte og gjennomførte tiltak og virkemidler er tilstrekkelige for å nå klimamålene og internasjonale klimaforpliktelser. I tillegg bør kontrollorganet vurdere om regelverk etterleves og om forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for måloppnåelse.

Kontrollmekanismer for gjennomføring av politikk er et vanlig norsk styringsverktøy. Det finnes flere kontrollfunksjoner i dagens system, deriblant ombudsmenn, ressurspanel, interdepartementale utvalg og forvaltningsrevisjon. Det er derfor ikke utradisjonelt hverken å opprette eller gi en eksisterende funksjon et slikt mandat.

I utarbeidelsen av et nytt klimapolitisk rammeverk vil det være naturlig at et slikt mandat spesifiseres i klimaloven. Et kontrollorgan må være uavhengig av politisk

myndighet, og kan utnevnes av og rapportere til Stortinget. Et eksisterende organ som kan tildeles en slik rolle gjennom tilføyelser i dagens mandat er Riksrevisjonen. Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan som har en uavhengig stilling i forhold til forvaltningen. De har lang erfaring med forvaltningsrevisjon og har miljø som et eksplisitt kriterium. Kontrollorganet bør ha tverrfaglig kompetanse og være mest mulig uavhengig av særinteresser i samfunnet.

Kontrollorganets hovedoppgave er å bidra med en vurdering av måloppnåelsen i klimapolitikken i forbindelse med den fireårige stortingsmeldingen om klima. Vurderingen bør analysere hvorvidt handlingsplanen fra forrige fireårsperiode er overholdt, om tiltakspakkene og de sektorvise utslippsmålene i handlingsplanen for kommende periode vil være tilstrekkelige, hvorvidt det foreslåtte karbonbudsjettet for neste 12-års periode er i henhold til vedtatte mål under lovens formål; og om det er grunnlag for å endre målene; Dette spilles inn til stortingets behandling av stortingsmeldingen om klima.

Kontrollorganets oppgave vil være å gi en vurdering av:

- hvordan den faktiske utslippsutviklingen virker inn på overholdelsen av kortsiktige og langsiktige mål og forpliktelser
- i hvilken grad de tiltak regjeringen presenterer for Stortinget vil være tilstrekkelige til å oppfylle mål og forpliktelser, både på kort og lang sikt
- i hvilken grad det synes å være konsistens mellom innholdet i klimapolitiske styringsverktøy under klimaloven og øvrige langsiktige styringsverktøy som regjeringen har presentert for Stortinget
- hvorvidt det er grunnlag for å be Stortinget vie spesiell oppmerksomhet til utviklingen innen visse sektorer, for eksempel dersom det innen visse sektorer er vesentlige avvik mellom mål og måloppnåelse
- hvorvidt Stortingets vedtatte mål er tilstrekkelig for å sikre formålet med loven: en norsk omstilling til lavutslippssamfunnet.

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Stortinget har bedt regjeringen utarbeide et forslag til en klimalov. I denne rapporten skisserer WWF hvordan vi ser for oss at en slik lov kan utformes for å sikre en grønn fremtidsrettet omstilling i Norge.

Formål

Loven skal bidra til oppfyllelse av internasjonale klimaforpliktelser, og bidra til at den globale oppvarmingen ikke overstiger mer enn 1,5 grader celsius³⁵.

Loven skal forplikte norske myndigheter til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn gjennom nasjonale utslippskutt.

Virkeområde

Loven skal omfatte utslipp av klimagasser på norsk territorium, inkludert norsk kontinentalsokkel.

Målbestemmelser

Stortinget må vedta nasjonale utslippsmål slik at Norge omstiller seg til å bli et lavutslippssamfunn i tråd med målet om å unngå mer enn 1,5 graders global oppvarming.

Loven må angi kriterier for endring av klimamålene som samsvarer med kravene som ligger i Paris-avtalen, inkludert progressivt strammere mål⁹.

Målbestemmelsene som følger av klimaloven omfatter utslipp i alle sektorer, og skal gjennomføres ved hjelp av nasjonal virkemiddelbruk.

Loven må etablere et system for fastsettelse og oppfølging av konkrete utslippsmål for hver stortingsperiode og i tråd med målsetningene for 2030 og 2050.

Forpliktelser som følger av internasjonale avtaler vil helt eller delvis innfris gjennom de nasjonale utslippsreduksjoner klimaloven pålegger.

Hovedgrep i klimaloven

Stortingsmelding om klima

Klimaloven skal etablere et system der regjeringen pålegges å legge frem en klimapolitisk handlingsplan for kommende stortingsperiode, og forslag til karbonbudsjett for de tre neste stortingsperiodene. Dette kan skje i form av en stortingsmelding året før et stortingsvalg. Formålet med stortingsmelding er å sikre omstilling av Norge til et lavutslippssamfunn gjennom utslippskutt i alle sektorer. Dette skal oppnås gjennom nasjonal virkemiddelbruk som bidrar til å styrke norsk konkurransekraft.

Karbonbudsjetter

⁹ Paris-avtalen Art. 4.3. Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

For at klimamålene for 2030 og 2050 skal gi rammer for den daglige politikken, skal det fastsettes utslippstak for kortere perioder, som i sum gir en realistisk utslippsbane mot de lovfestede klimamålene. Disse periodene skal følge de fireårige stortingsperiodene og vedtas minst åtte år i forveien for å sikre forutsigbarhet, og legges frem som en del av en stortingsmelding om klima. Ved å bryte karbonbudsjettet ned på sektornivå, vil ansvaret for måloppnåelse kunne fordeles mellom statsråder med ulike ansvarsområder, og legges til grunn for departementenes planer.

Handlingsplaner

Stortingsmeldingen om klima legges frem i det siste året i en stortingsperiode, og inneholder en handlingsplan for klima for den kommende stortingsperioden. Stortinget vedtar sektorvise utslippsmål for kommende stortingsperiode som en del av handlingsplanen.

Her skal det legges frem utslippsbaner og tiltak i de ulike sektorer i neste fireårsperiode som fører til at nasjonale utslippsmål ikke overgår utslippstaket som er blitt tildelt i karbonbudsjettet. Handlingsplanene bør ha et særlig fokus på nasjonale virkemidler som bidrar til omstilling, styrket konkurransekraft og utslippskutt for alle sektorer.

Politisk oppfølging av loven

Fastsettelse av klimamål

Stortinget må i den første stortingsmeldingen skal vedta nasjonale utslippsmål som angir hva norske klimautslipp skal være i 2030 og 2050. Målene skal være konkrete og tallfestede, slik at måloppnåelsen blir etterprøvbart.

Det følger av dette at nasjonale utslippsmål må revideres senest i 2050.

Årlig klimaredegjørelse og debatt i Stortinget

Regjeringen redegjør for sin klimapolitikk, resultater og innvirkninger på budsjettet i statsbudsjettet.

Regjeringens klimapolitikk legges frem for Stortinget i en årlig rapport, hvor både utslippsbaner og tiltaksanalyser fremgår. Her skal Stortinget vurdere regjeringens innsats og planer for året som har vært og året som kommer. Miljødirektoratets analyser om utslippsutviklingen skal utgjøre det faglige grunnlaget for rapporten. Et særskilt kontrollorgan vurderer regjeringens politikk opp mot klimamålene, og rapporterer til Stortinget.

Stortinget vil også behandle regjeringens handlingsplaner og fremtidige karbonbudsjetter som en del av den årlige stortingsdebatten de årene disse legges frem.

Faggrunnlag og kontroll

I land som har innført klimalov, er det blitt satt ned et uavhengig klimaråd som skal bidra med faglig grunnlag og kontroll av om klimapolitikken som er gjennomført er tilstrekkelig i forhold til målene som er satt. WWF foreslår med denne rapporten en modell hvor det vil være et behov for at noen tar ansvar for dette. Ett alternativ er å sette ned et uavhengig råd, slik de har gjort for eksempel i Storbritannia og Danmark. Et annet alternativ er å gi nye oppgaver til allerede eksisterende organer. WWF mener at Miljødirektoratet og Riksrevisjonen kan få tillagt utvidet roller for å fylle dette behovet.

REFERANSER

¹ Stortingets vedtak 476/2015

² Dagsavisen 21.04.2016 *Utfordringer i kø for klimaavtalen*

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/utfordringer-i-ko-for-klimaavtalen-1.715764>

³ European Commission (2014), *Progress towards achieving the Kyoto and EU 2020 objectives*, s. 39, http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/docs/kyoto_progress_2014_en.pdf

⁴ SSB, *Utslipp av klimagasser i Norge 2015*,

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-forelopige/2016-05-20>

⁵ Innst. 397 (2015-2016), flertallsmerknad fra AP, SP, SV, KrF, V og MDG,

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-397/2/#a4.1.2>

⁶ <http://www.wwf.no>, 16.03.2016 *Lite klimaoptimisme i Norge*

<http://www.wwf.no/?49965/Lite-klimaoptimisme-i-Norge>

⁷ Riksrevisjonen dok 3:5 (2009-2010), *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken*, s. 22,

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/klima.aspx>

⁸ ibid

⁹ Miljødirektoratet M-133 (2014): *Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken. Klimatiltak mot 2020 og plan for videre arbeid*. <http://www.xn--miljodirektoratet-oxb.no/Documents/publikasjoner/M133/M133.pdf>

¹⁰ The Global Commission on the Economy and Climate (2015): *The New Climate Economy*

<http://newclimateeconomy.report/2015/>

¹¹ WWF og Advokatfirmaet Hjort (2010), *En norsk klimalov*,

http://assets.wwf.no/downloads/en_norsk_klimalov.pdf

¹² Universitetet i Oslo (2014), *Perspektiver på en klimalov, høringssvar fra Universitetet i Oslo*,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f6ebegabd3894a0180b93590286d928a/universitetet-i-oslo.pdf>

¹³ Innst. 397 (2015-2016), Mindretallsmerknad fra SV og MDG,

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-397/2/#a4.1.2>

¹⁴ Miljøstatus.no, *Kyotoprotokollen*,

<http://www.miljostatus.no/tema/klima/internasjonalt-klimapolitikk/kyotoprotokollen/>

¹⁵ UNFCCC, *ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT (2015)*,

<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/lo9.pdf>

¹⁶ Climate Action Tracker, Desember 2015, *2.7°C is not enough – we can get lower*,

http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Temp_Update_COP21.pdf

¹⁷ Innst. 407 S (2015-2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FN's rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*,

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/Inns-201516-407/>

¹⁸ SSB, *Utslipp av klimagasser i Norge 2015*,

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-forelopige/2016-05-20>

¹⁹ Miljødirektoratet M-229 (2014), *Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling*,

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2014/Oktober-2014/Kunnskapsgrunnlag-for-lavutslippsutvikling/>

²⁰ Klimaforliket, Innst. 390 S (2011-2012), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/>

²¹ Regjeringen.no, *Offentlig høring - Perspektiver på en klimalov*,

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Hoering-klimalov/id2351282/>

²² Underskriftskampanje for klimalov mars 2015,

https://secure.avaaz.org/en/petition/Regjeringen_Jeg_vil_ha_en_klimalov/?pv=21

- ²³ Stortinget.no, Dok 8: s.32,(2014-2015) *Representantforslag om en klimalov*, fra Marit Arnstad (SP), Rigmor Andersen Eide (KrF) og Rasmus Hansson (MDG)), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61243>
- ²⁴ Stortinget.no, Inns. 212 S (2014-2015) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-212/>
- ²⁵ Dok 8:51 S (2015-2016) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Terje Aasland, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen, Åsmund Aukrust, Tone-Helen Toften, Eirik Sivertsen og Magne Rommetveit (AP) om tiltak for å redusere klimagassutslipp <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-051/>
- ²⁶ Innst. 397 S (2015-2016) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-397/>
- ²⁷ Stortinget.no, Inns. 212 S (2014-2015) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-212/>
- ²⁸ Crown (2008) Climate Change Act 2008 (UK: The Stationary Office Limited), paragraf 2(2), 6 og 7. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>
- ²⁹ Regjeringen.no, *Nasjonal Transportplan (NTP)*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/id2475111/>
- ³⁰ Miljødirektoratet, *Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling*, <http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2015/Juni/Kunnskapsgrunnlag-for-lavutslippsutvikling/>
- ³¹ Stortinget.no, Inns. 212 S (2014-2015), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-212/>
- ³² Regjeringen.no *Offentlig høring - Perspektiver på en klimalov* Ciceros hørings svar https://www.regjeringen.no/contentassets/f6ebe9abd3894a0180b93590286d928a/cicero_senter_for_klimaforskning.pdf
- ³³ Lockwood, M. 2013. The political sustainability of climate policy: *The case of the UK Climate Change Act*. *Global Environmental Change* 23(5): 1339-1348. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001076>
- ³⁴ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2014/Oktober-2014/Kunnskapsgrunnlag-for-lavutslippsutvikling/>
- ³⁵ UNFCCC, "PARIS AGREEMENT", http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf