

Til:
Klima- og miljødepartementet
Adresse: Postboks 8013 Dep., 0030 Oslo

22.12.2025

Innspill til forslag om endringer i klimaloven

Innledning

Vi viser til forslag om endringer i klimaloven og sender samlet høringsinnspill fra Naturvernforbundet, WWF Verdens naturfond, Greenpeace og Framtiden i våre hender.

Det er bra med mer kunnskap og at regjeringen ønsker å lage og lovfeste indikative utslippsbaner. Men det vil ikke endre på de grunnleggende manglene og utfordringene med Norges klimastyring og klimarammeverk. Alvoret i klimaendringene gjør at utslippene må kuttes raskt. Klimaloven og rammeverket må styrkes for å garantere utslippskutt og sikre en reell omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050.

KlimaSeniorinnen-dommen fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) setter norsk klimapolitikk i et nytt lys. Dommen må føre til en erkjennelse av de nasjonale myndigheters positive forpliktelser til å iverksette tiltak for å hindre alvorlige konsekvenser av klimaendringene. Det må også ses hen til at en vesentlig årsak til at Sveits ble dømt, var at de ikke hadde utviklet et karbonbudsjett, at de ikke hadde spesifikke nok klimamål, og at de heller ikke hadde kuttet nok utslipp på hjemmebane.

Organisasjonene mener at høringsnotatet anerkjenner dette. Samtidig mener vi at forslagene til endringer ikke vil være tilstrekkelige for å adressere pågående brudd på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Dagens klimalov og rammeverk inneholder fortsatt alvorlige mangler. Etter klargjøringen fra FNs domstol (ICJ) mener vi det også er stor sannsynlighet for at svakhetene knyttet til norsk klimastyring bryter med forpliktelsene i Parisavtalen, vårt mellomstatlige ansvar for ikke å påføre andre land skade og menneskerettighetene i FN-traktatene.

Det er derfor organisasjonenes tydelige anbefaling at regjeringen forbedrer klimarammeverket og retter opp i disse svakhetene når klimaloven nå skal revideres. Vi ønsker derfor å komme med følgende anbefalinger:

- Norge må lovfeste et helhetlig, nasjonalt karbonbudsjett hvor Norges gjenværende karbonbudsjett i tråd med 1,5-gradersmålet og Norges felles, men differensierte ansvar legges til grunn.
- Norge må fastsette mellomliggende klimamål for 2040 og 2045 og forsterke det mellomliggende klimamålet for 2035 i tråd med faglige anbefalinger.
- Indikative utslippsbaner må knyttes til et helhetlig, nasjonalt karbonbudsjett i tråd med 1,5-gradersmålet.

- Norge må avklare samarbeidet med EU og videreføre klimaavtalen med EU etter 2030.
- Norge må lovfeste et klimamål for norske forbruksbaserte utslipp.
- Norge må lovfeste en strategi for utfasing av olje- og gassproduksjon.
- Klimastatus og -plan må få en reell politisk behandling og basere seg på et åpent og etterprøvbart tallgrunnlag.
- Norges klimastyringssystem må være bygget på et vitenskapelig grunnlag og vurderes av et uavhengig klimaråd.

Innhold

Innspill til forslag om endringer i klimaloven	1
Innledning.....	1
1. Bakgrunn.....	2
2. Mangler knyttet til Norges klimalov- og styringssystemer.....	3
2.1 Norge trenger et lovfestet, nasjonalt fastsatt karbonbudsjett	3
2.2 Norges klimamål må styrkes	4
2.3 Norge må tette utslippsgapet	5
2.4 Klimaamarbeidet med EU må avklares	6
2.5 Norge må sette et klimamål for forbruksbaserte utslipp.....	6
2.6 Norge må lovfeste en strategi for utfasing av olje- og gassproduksjon	7
2.7 Beregninger av utslippseffekt må gjøres offentlig tilgjengelig	8
2.8. Klimastyringen må være bygget på vitenskap og vurderes av et faglig, uavhengig klimaråd	9
2.9 Klimastatus og –plan må få en bredere politisk behandling	10
3. Oppsummering/anbefaling.....	10
4. Kilder	12

1. Bakgrunn

Storkammeret i EMD avgjorde 9. april 2024 i dommen KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits at statlige myndigheter må gjøre alt de kan for å kutte utslipp for å beskytte innbyggernes liv, helse og livskvalitet mot alvorlige skadevirkninger fra klimaendringene etter EMK artikkel 8. Dommen bekrefter at myndighetene har en positiv plikt til å ha og gjennomføre et rammeverk som sikrer substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt med det formål å oppnå netto nøytralitet, i prinsippet innen de neste tiårene. Den fastsetter også at enhver stat må gjøre sin del for å redusere sine klimagassutslipp og beskytte sine innbyggere under EMK.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) påpekte i 2024 i en utredning at Norges klimalov og klimarammeverk neppe ivaretok kravene som følger av EMK, i lys av EMDs

vurderinger i KlimaSeniorinnen. NIM anførte fire hovedgrunner til dette: (1) På samme måte som Sveits hadde ikke Norge vedtatt et helhetlig nasjonalt karbonbudsjett helt frem mot 2050 innenfor 1,5-gradersmålet i Parisavtalen. (2) Norge hadde ikke utarbeidet tilstrekkelige mellomliggende klimamål i klimaloven eller et veikart for hvordan utslipp skal kuttes i ulike sektorer helt frem mot 2050. (3) Norske utslippskutt (9,1 prosent siden 1990) var lavere enn Sveits sine utslippskutt (19 prosent). Dette indikerte at Norge ikke var i ferd med å omstille seg til et lavutslippssamfunn i tide. (4) Norge hadde heller ikke avklart om eller hvordan klimamålene skal nås i samarbeid med EU fremover, noe som skaper usikkerhet om hvorvidt myndighetene vil handle raskt nok for å utvikle lovgivning og tiltak for å nå klimamålene i klimaloven (NIM 2024).

EMDs dom fra 9. april 2024 er senere fulgt av andre internasjonale domstoler. I en enstemmig rådgivende uttalelse fra juli 2025 slo Den internasjonale domstolen (ICJ) fast at mangelfulle utslippskutt samt lisensering, subsidiering og produksjon av fossile brenslere kan utgjøre en internasjonalt ulovlig handling (avsnitt 427). Domstolen fastslo også at dersom land som har et særskilt ansvar for utslippene ikke oppfyller sine klimaforpliktelser, kan andre land kreve erstatning. Stater kan dermed stilles rettslig ansvarlig for manglende klimahandling (ICJ 2025). Det er god grunn til å tro at Norge som et rikt og olje- og gassproduserende land vil være spesielt utsatt for fremtidige søksmål fra andre land dersom vi ikke endrer kurs.

2. Mangler knyttet til Norges klimalov- og styringssystemer

De undertegnede organisasjonene mener at dagens klimalov og rammeverk fortsatt inneholder en rekke kritiske mangler som forsinker omstillingen og tillater et stadig økende utslippsgap, slik regjeringen har redegjort for i Klimastatus og -plan de siste to årene. I dette høringsinnspillet vil vi derfor peke på noen av de viktigste manglene som vi mener at dette lovforslaget nå har mulighet til å rette opp i:

2.1 Norge trenger et lovfestet, nasjonalt fastsatt karbonbudsjett

I likhet med NIM (2024) mener vi at Norge har plikt til å kvantifisere og lovfeste hva som er Norges gjenstående karbonbudsjett. Til tross for at klimaloven nylig ble endret av Stortinget, har Norge fortsatt ikke vedtatt et karbonbudsjett eller noe tilsvarende som setter grenser for utslipp i både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor helt frem mot 2050, basert på Norges andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå 1,5-gradersmålet i Parisavtalen. Vi mener derfor at Norge må fastsette et helhetlig karbonbudsjett som sikrer substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt mot netto null rundt 2050, i lys av Parisavtalen.

I sin rådgivende uttalelse slår ICJ fast at stater ikke står fritt til å velge sine klimamål under Parisavtalen, men krever «høyest mulige ambisjon» som er i tråd med 1,5-gradersmålet. Dette tilsvarer kravet i KlimaSeniorinnen-dommen om at stater må ha et karbonbudsjett innenfor 1,5-gradersmålet (83 eller 67 prosent sannsynlighet). Uten tilstrekkelige endringer i klimaloven som følger opp både KlimaSeniorinnen-dommen og ICJs rådgivende uttalelse, vil klimaloven bryte med Parisavtalen, vårt mellomstatlige ansvar under *no harm-prinsippet* og menneskerettighetene.

Regjeringen har foreslått å lovfeste indikative utslippsbaner mot 2050. Vi ønsker å støtte opp under den langsiktige tankegangen, men må også advare om at indikative utslippsbaner ikke vil være tilstrekkelig for å oppfylle EMK artikkel 8. På samme måte som EMD vurderte at Sveits' øvrige nasjonale klimarammeverk ikke kunne fungere som erstatning for et karbonbudsjett, vil indikative utslippsbaner ikke fungere som erstatning for karbonbudsjett.

Klimautvalget 2050 (NOU 2023: 25) anbefaler i sin utredning at myndighetene må regne ut hvilke utslipp som kan stå igjen i 2050, og hvilke klimagasser som kan slippes ut på veien. Det holder ikke bare å regne ut hvilke klimagassutslipp som må kuttes i dag.

Dagens globale utslipp tilsier at verdens totale karbonbudsjett vil være brukt opp innen 2030 (dersom en legger til grunn utslipp som tilsier 83 prosent sjanse for å nå 1,5-gradersmålet). Klimapolitikkenes fokus på utslippskutt på kort og mellomlang sikt har altså ikke gitt tilstrekkelige virkemidler og resultater, og norsk klimastyring må utvide perspektivet ved å etablere et lovfestet, forpliktende karbonbudsjett i lys av Norges gjenværende andel.

2.2 Norges klimamål må styrkes

I NIMs utredning fra 2024 ble det pekt på at Norge ikke har utarbeidet tilstrekkelige mellomliggende klimamål i klimaloven og et veikart for hvordan utslipp skal kuttes i ulike sektorer helt frem mot 2050 (KlimaSeniorinnen avsnitt 550 b). NIM viste til at Norge verken hadde mellomliggende klimamål mellom 2030 og 2050 eller et veikart for hvordan slike mål skal nås fastsatt sektorvis eller lignende, slik EMD forutsetter.

Vi tolker regjeringens endringsforslag om indikative utslippsbaner som et forsøk på å besvare plikten til å utarbeide veikart i lys av dommen fra EMD. Selv om lovforslaget vil kunne bidra til økt kunnskapsgrunnlag og åpenhet knyttet til de målene vi allerede har i dag, vil ikke utslippsbaner i seg selv føre til utslippskutt. Utslippsbanene bør derfor settes i sammenheng med behovet for ytterligere styrking av klimaloven gjennom blant annet fastsettelsen av et lovfestet og forpliktende helhetlig, nasjonalt karbonbudsjett for å sikre at Norge kutter utslipp og omstiller seg i tide.

Siden 2024 har Stortinget også vedtatt et nytt, mellomliggende klimamål for 2035, men Norge har ingen bindende mellomliggende mål for 2040 og 2045. Det finnes per i dag ingen politikk eller virkemidler for å sikre at det langsiktige klimamålet blir møtt i denne perioden.

Som tidligere nevnt i en rekke høringsinnspill fra de undertegnede organisasjonene (se for eksempel [WWF](#), [FIVH](#), [Naturvernforbundet](#) og [Greenpeace](#)) mener vi at det mellomliggende klimamålet for 2035 bryter med Parisavtalen og heller ikke er i tråd med faglige anbefalinger. Klimamålet reflekterer ikke Norges rettferdige andel i tråd med Norges felles, men differensierte ansvar. I tillegg er det ikke fastsatt noe eget nasjonalt mål for territoriale utslippskutt eller avklaring rundt hvor mye som vil bli tatt med kvotekjøp innenfor EU ETS. I tillegg er det heller ingen begrensning for kvotekjøp utenfor EU, noe som har blitt kritisert av blant annet Climate Action Tracker ([CAT 2025](#)).

Klimautvalget 2050 (2023), Riksrevisjonen (2024) og Miljødirektoratet (2023) har i sine rapporter om norsk klimapolitikk fremhevet at dagens struktur skaper uklarhet og svake styringssignaler. Dette skyldes blant annet at det ikke er tydelig definert hvor mye utslipp

som skal kuttes innenfor Norges grenser, eller i hvilken grad fleksible mekanismer og kvotekjøp gjennom EU skal begrenses. Denne usikkerheten kan føre til betydelig risiko for at Norge ikke når målet om å bli et lavutslippsamfunn. Klimautvalget 2050 understreket også at avhengighet av kvotehandel kan gjøre det vesentlig vanskeligere å gjennomføre de nødvendige tiltakene for å oppnå dette målet. Stikk i strid med de faglige anbefalingene droppet likevel regjeringen og Stortinget et eget, forpliktende nasjonalt delmål for hvor mye som skal kuttes innenfor Norges grenser. Det er også verdt å nevne at regjeringen nå har gått bort fra omstillingsmålet i Hurdalsplattformen, hvor alle kuttene skulle tas territorielt innen 2030, noe som forsterker usikkerheten ytterligere.

Ifølge klimaloven § 6 (a) skal klimamålene legge til grunn «beste vitenskapelige grunnlag». Per i dag har Norge ikke noe *uavhengig* faglig klimaråd, klimakommisjon eller tilsvarende som kunne gitt et vitenskapelig grunnlag for fastsettelsen av klimamål. Miljødirektoratet sin faglige anbefaling om 80 prosent kutt innen 2035, hvorav 60 prosent kutt bør tas innenfor Norges grenser, ble heller ikke fulgt. Klimamålene sikrer dermed ikke at Norge når målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050, slik klimaloven har lovfestet.

De undertegnede organisasjonene mener derfor at Norge må styrke klimamålet for 2035 i tråd med de faglige anbefalingene. I tillegg bør det fastsettes forpliktende, mellomliggende mål for 2040 og 2045 som bidrar til rettidig implementering av målet om netto null i tråd med et helhetlig, nasjonalt fastsatt karbonbudsjett og i tråd med våre forpliktelser i Parisavtalen.

2.3 Norge må tette utslippsgapet

Norge har redusert betydelig mindre av territoriale utslipp enn andre sammenlignbare land, herunder Sveits. Det tilsier at Norge ikke vil klare å dokumentere rettidig implementering av klimamålene. Norge har foreløpig ikke oppnådd et eneste av sine nasjonale mål om utslippskutt på hjemmebane. Istedenfor lener Norge seg i stor grad på kvotekjøp og utslippsreduksjoner i andre land for å oppfylle sine forpliktelser under Parisavtalen. Mangelen på progressive, territoriale kutt skyver byrden ved å kutte utslipp i Norge over på barn og fremtidige generasjoner, som av den grunn påføres en brå omstilling på 2040-tallet. I forslaget fra regjeringen er det lagt ned en forventning om at klimamål frem i tid vil være «mer overordnet sammenlignet med plan for mer nærstående lovfestede klimamål». De undertegnede organisasjonene viser bekymring ved dette forslaget. Manglende forpliktende, konkrete, fremtidige utslippskutt og mål vil utgjøre en uproporsjonell byrde for yngre og fremtidige generasjoner, som må kutte utslipp raskere. Dette er i strid med EMK artikkel 8, sammenholdt med Klimaseniorinnen, samt Parisavtalens artikkel 2, 4 og 10, som tar for seg generasjonsrettferdighet. Riksrevisjonen (2024), Klimautvalget 2050 (NOU 2023: 25), Miljødirektoratet (2023) og en rekke andre aktører har også påpekt at mangelen på innenlandske kutt trolig vil svekke og forsinke Norges omstillingsevne og gjøre det vanskeligere å nå klimamålet om å bli et lavutslippsamfunn innen 2050.

Norge ser heller ikke ut til å være i rute med utslippskuttene fremover. Den fjerde rapporten fra ESA (2024), om Norges og Islands oppfyllelse av klimamålet for 2030 i henhold til innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbruksregelverket (den såkalte klimaavtalen med EU), viste et betydelig gap mellom faktiske utslippskutt og klimamålet. ESA peker i rapporten på at det er stor usikkerhet knyttet til tilgangen til relevante kvoter, og Norge blir

derfor «sterkt oppfordret til å vurdere flere tiltak for å redusere utslippene under innsatsfordelingsforordningen og/eller LULUCF». Ifølge regjeringens siste [klimastatus- og plan for 2026](#) (grønn bok) har imidlertid ikke utslippsgapet blitt redusert, men har i stedet mer enn doblet seg på ett år.

De undertegnede organisasjonene mener det er lite troverdig at dagens klimalov og rammeverk er godt nok for å sikre oss mot rettighetsbrudd og at Norge vil nå egne klimamål. Vi mener derfor at det kreves langt mer omfattende endringer for å få omstillingen i rute enn de justeringene i klimaloven som nå er foreslått.

2.4 Klimaamarbeidet med EU må avklares

Regjeringen har signalisert at de ønsker å fortsette samarbeidet med EU, men mangler fortsatt å få på plass en avtale med EU når det gjelder utslipp som ikke omfattes av kvotesystemet (innsatsfordelingsforordningen) og skog- og arealbruk (LULUCF). Selv om EU har forsterket sitt klimamål for 2030 og vedtatt et nytt 2040-mål, er det fortsatt ikke avklart hva dette innebærer for Norge. Dermed er det per i dag kun den inngåtte avtalen om å kutte utslippene med 40 prosent fra 1990-nivå innen 2030 som gjelder. Med unntak av avtalen for utslipp som omfattes av dagens kvotesystem, er det foreløpig heller ikke landet noen ny avtale med EU etter 2030. Dette vanskeliggjør styringen og øker risikoen for at Norge blir forsinket i omstillingen.

De undertegnede organisasjonene vil også påpeke at dagens prosess, hvor forhandlingene foregår i EFTA-sekretariatet, gjør at det er lite rom for offentlig diskusjon og åpenhet. Det vanskeliggjør muligheten til å få innsikt i hvor uenigheten faktisk ligger og hvorfor de ulike forhandlingsprosessene tar så lang tid.

Organisasjonene er i utgangspunktet positive til å videreføre samarbeidet med EU etter 2030 og anbefaler at Norge avklarer det videre klimasamarbeidet med EU raskest mulig .

2.5 Norge må sette et klimamål for forbruksbaserte utslipp

Staten har et rettslig ansvar for å redusere *alle* de utslipp som den kan kontrollere, inkludert utslipp fra importerte og eksporterte varer. Norge eksporterer og importerer varer som fører til klimagassutslipp ut over det som inngår i Norges territorielle utslipp. I KlimaSeniorinnen-saken bekreftet EMD at også disse utslippene inngår i statens forpliktelser etter EMK artikkel 8, se KlimaSeniorinnen avsnitt 279:

“[...] the GHG emissions attributable to Switzerland through the import of goods and their consumption formed a significant part of the overall Swiss GHG footprint. It would thus be difficult, if not impossible to discuss Switzerland’s responsibility for the effects of its GHG emissions on the applicants’ rights without taking into account ‘embedded emissions’.”

NIM sin vurdering av dommen i KlimaSeniorinnen er at det «utvilsomt vil være bedre i tråd med et EMK-rettslig ståsted at stater regulerer innbakte utslipp fra de varer de importerer og

eksporterer, noe det er mulig for dem å gjøre. I lys av det overnevnte, mener NIM også at myndighetene bør vurdere om det er holdbart å ikke regulere slike utslipp» (NIM 2024:59). Etter EMDs siste avgjørelse i Greenpeace Nordic et al. er det klart at importerte forbruksbaserte utslipp, såvel som eksporterte olje- og gassutslipp, er del av statens forpliktelser etter EMK artikkel 8.

Norge fikk i januar 2024 sitt første forbruksbaserte klimaregnskap (se Miljødirektoratet 2024). Kunnskapen i regnskapet bør danne grunnlag for å innføre et klimamål for forbruksbaserte utslipp. Vi viser til følgende anmodningsvedtak fattet i Stortinget i juni 2025: «Stortinget ber regjeringen utrede et reduksjonsmål for Norges forbruksbaserte utslipp og komme tilbake til Stortinget på egnet måte i løpet av 2026.» Et slikt reduksjonsmål for forbruksbaserte utslipp ville bedret Norges klimastyring og utsikter til utslippskutt, og en slik pågående utredning bør ses i sammenheng med revideringen av klimaloven.

Hensikten med et nytt klimamål for forbruket må være å kutte utslippene vi forårsaker globalt, men kutt i forbruk vil også være til hjelp for å nå territorielle klimamål. Produksjon og etterspørsel etter varer og tjenester henger tett sammen – og redusert vareimport vil i tillegg til å redusere klimagassutslippene også være gunstige for vårt materielle fotavtrykk. Et klimamål for forbruket passer slikt sett også godt overens med Norges nye samfunnsoppdrag for sirkulær økonomi.

Å inkludere et klimamål for forbruket i Norges klimalov harmonerer også godt med Norges forpliktelser under EMK og våre folkerettslige forpliktelser gjennom Parisavtalen, hvor landene som er parter i avtalen, har et felles, men differensiert ansvar for å kutte utslipp, og hvor industriland som Norge forventes å ha høye klimaambisjoner i tråd med sitt høye historiske ansvar for klimagassutslipp.

2.6 Norge må lovfeste en strategi for utfasing av olje- og gassproduksjon

Som påpekt over har Norge et rettslig ansvar for utslipp utenfor landets grenser som skyldes handlinger eller unnlatelser under statens kontroll. Dette følger allerede av UNFCCC artikkel 4 nr. 1 bokstav a. I Greenpeace Norden og Natur og Ungdom mot Norge bekreftet EMD at statens positive forpliktelser etter EMK artikkel 8 omfatter eksporterte utslipp fra norskprodusert olje og gass. EMD bygger her på en lang rekke dommer og avgjørelser som har kommet i nyere tid, som for eksempel fra det internasjonale havtribunalet, den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen, EFTA-domstolens rådgivende uttalelse om krav til utredning på PUD-stadiet – og ikke minst den rådgivende uttalelsen fra Den internasjonale domstolen (ICJ) som kom i juli 2025. ICJ er klare på at olje- og gassproduksjon kan utgjøre et brudd på folkeretten og medføre erstatningsansvar (avsnitt 427):

“Failure of a State to take appropriate action to protect the climate system from GHG emissions — including through fossil fuel production, fossil fuel consumption, the granting of fossil fuel exploration licences or the provision of fossil fuel subsidies — may constitute an internationally wrongful act which is attributable to that State.”

Norske myndigheter har verken konsekvensutredet eller hensyntatt eksporterte utslipp fra norsk olje og gass, slik staten er forpliktet til. Norge er som kjent den nest største eksportøren av klimagassutslipp per innbygger i verden (Sachs m.fl 2025). I lys av at norske myndigheter er forpliktet til å ta hensyn til disse utslippene, er det åpenbart at norsk oljepolitikk ikke er regulert i tråd med våre forpliktelser.

FN har lenge vært tydelig på at det er funnet langt mer kull, olje og gass enn det vi kan ta opp dersom vi skal holde oss innenfor 1,5-gradersmålet (se for eksempel UNEP Production Gap Report). Også det internasjonale energibyrået (IEA) sine analyser viser at det ikke er behov for å åpne nye olje- og gassfelt noen steder i verden for å dekke verdens etterspørsel, i en verden som når 1,5-gradersmålet (IEA, Net Zero Roadmap A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach, side 16).

Klimautvalget 2050 peker i tillegg på at det ikke vil være mulig for Norge å bli et lavutslippssamfunn innen 2050 dersom vi fortsetter med dagens petroleumspolitik (NOU 2023: 25). Utvalget anbefaler derfor at «det utarbeides en strategi for sluttfasen av norsk petroleumsvirksomhet, og at denne legges frem for Stortinget så raskt som mulig», og at «det ikke gis ytterligere tillatelser til leting, utvinning (PUD), eller anlegg og drift (PAD) inntil en slik strategi er ferdigstilt» (NOU 2023:25, s. 238).

For å oppfylle våre plikter sett opp mot EMK, menneskerettighetskonvensjonene og de internasjonale klimaavtalene bør Stortinget lovfeste kutt mål i tråd med 1,5-gradersmålet som omfatter eksporterte utslipp fra norskprodusert olje og gass. Forpliktelsen til å regulere olje- og gassproduksjon tilsier også at det utarbeides en strategi, plan eller et veikart for utfasing for å oppnå lavutslippsmålet for 2050 i klimaloven. Denne forpliktelsen bør også innlemmes i Norges NDC under Parisavtalen gjennom en oppdatert innrapportering.

2.7 Beregninger av utslippseffekt må gjøres offentlig tilgjengelig

Et kjerneelement i regjeringens klimarapportering til Stortinget er naturlig nok fremskrivingene for klimagassutslipp og den beregnede effekten av nye klimatiltak og -virkemidler. Det er disse beregningene som danner grunnlaget for om regjeringen og Stortinget kan slå fast at Norge ligger an til å nå målene i klimaloven eller ikke.

Regjeringen har ved flere anledninger måtte justere ned den beregnede effekten av tiltak og virkemidler fra ett år til det neste. I Klimastatus og -plan for 2026 reduseres tidligere effektberegninger for matsvinnloven, bruk av metanhemmere i fôr for drøvtyggere og en målrettet satsing i tungtransport. Disse endringene av effektberegninger alene slår negativt ut i millionklassen (tonn CO₂e) med tanke på måloppnåelse for perioden 2021-2030.

Effektberegninger er et fagfelt i utvikling, og mange estimat av klimaeffekt vil nødvendigvis innebære stor usikkerhet. I akademia håndteres denne usikkerheten ved å være åpen om data og metode, slik at resultater kan etterprøves og diskuteres. For å kunne fatte gode avgjørelser bør Stortinget ha tilgang på åpne og etterprøvbare effektberegninger. Dette reduserer risiko for at Stortinget får forelagt «oppblåste tall», som siste års rapportering indikerer at har funnet sted, og må stramme inn klimapolitikken eller øke utslippsgapet i etterkant på grunn av beregningstekniske feil.

Mer gjennomsiktlige og etterprøvbare effektberegninger øker også muligheten for en åpen og demokratisk debatt, der alternative statsbudsjett og forslag i statsbudsjettforhandlinger kan ta utgangspunkt i de samme effektmodellene som regjeringen selv anvender. Derfor bør utslippsdata og beregninger knyttet til utslippsfremskrivninger tilgjengeliggjøres for offentligheten.

2.8. Klimastyringen må være bygget på vitenskap og vurderes av et faglig, uavhengig klimaråd

Norsk klimastyring har store og viktige oppgaver foran seg. Det er avgjørende for menneskehetens eksistensgrunnlag at rike og oljeproduserende land som Norge lykkes med raske utslippskutt og helhetlig klimaomstilling. For å ivareta nettopp denne helheten er det behov for å opprette et faglig og uavhengig klimaråd.

I årsrapporten til TBU Klima fra 2020 står det:

«Analyser av effekt av ulike virkemidler og av statsbudsjettet som helhet forutsetter høy kompetanse om økonometriske metoder, modellering og prediksjon. Flere ulike fagmiljøer bruker i dag et vidt spekter av ulike metoder og modeller. Dette gir oss bredde i analysene, men samtidig er mange modeller komplekse og stiller høye kompetansekrav til brukeren. **Det er ikke lett å samle kunnskapen og få oversikt. Det vil være en styrke for analysearbeidet dersom det etableres et miljø hvor oversikt, evaluering av metodebruk og metodeutvikling forankres.** Dette analysemiljøet kan bestå av forskningsinstitusjoner med høy kompetanse om politikkutforming og politikkevaluering. Samtidig er det naturlig at myndighetene fortsatt utnytter forskjellige fagmiljø for ulike deler av klimapolitikken» (egen utheving).

Norge mangler et uavhengig klimaråd. I dag er det Miljødirektoratet som holder i prosessen knyttet til nye klimamål og virkemidler, men har ikke mandat for innovasjon av virkemidler eller evaluering av gjeldende klimaplaner. Et uavhengig klimaråd vil også kunne åpne opp rommet for mer offentlig debatt.

Danmark, Finland og Storbritannia er blant landene som har etablert faglige og uavhengige klimaråd i sine stater. Disse har i oppgave å blant annet vurdere hvordan landet ligger an for å nå klimamålene, vurdere klimafremskrivninger og forutsetninger og metoder bak disse og evaluere klimapolitiske virkemidler.

Et klimaråd kan fungere som bindeledd mellom politikk, vitenskap og offentlighet, med ansvar for å vurdere den løpende klimainnsatsen og gi anbefalinger til politiske beslutningstakere. Blant fordelene med slike klimaråd er den faglige uavhengigheten og legitimiteten, mer tverrfaglighet, økt ansvarliggjøring, oppfølging og muligheten for kontinuitet og langsiktighet. Også når regjeringer og politiske styringssignaler skiftes ut, blir de vitenskapelige anbefalingene fra klimarådet stående.

Flere steder i høringsnotatet som dette høringsinnspillet svarer på, vektlegges faktagrunnlag, dokumentasjon, åpenhet og offentlig debatt. Å etablere et klimaråd for Norge vil kunne svare ut flere av disse problemstillingene.

Organisasjonene trekker frem at følgende elementer bør inkluderes ved nedsettelse og lovfesting av et uavhengig klimaråd:

- Et uavhengig klimaråd bør få et tydelig mandat, et solid sekretariat og representere tverrfaglig og sektorovergripende kompetanse. Nedsettelse av et klimaråd vil bidra til å styrke fagmiljøene i Miljødirektoratet og KLD.
- Klimarådets mandat bør innebære tre sentrale elementer: (1) holde i prosessen med etablering av nye klimamål, (2) utvikle virkemidler og (3) evaluere gjeldende klimaplaner mot karbonbudsjett.

2.9 Klimastatus og –plan må få en bredere politisk behandling

I høringsnotatet som utgjør bakgrunnen for dette høringsinnspillet, kommer det frem at dagens regjering vil bruke Klimastatus og -plan (KSP), som legges frem årlig i forbindelse med regjeringens forslag til statsbudsjett, som en bærebjelke for sin klimapolitikk og sine rapporteringsplikter. Høringsnotatets side 10 sier at «Denne regjeringen vil følge opp kravet om å ha en oppdatert klimaplan ved fremleggelse av Klimastatus og -plan», og høringsnotatets side 12 sier at «Denne regjeringen vil legge fram indikative utslippsbaner i Klimastatus og -plan».

I de tre første utgavene av KSP har dokumentet vist seg å være en nyttig oversikt over norske klimagassutslipp og kuttspotensial for disse. Likefullt har KSP inneholdt flere svakheter: Det har ikke alltid vært oppgitt hvilke effektberegninger som ligger til grunn for tallene som presenteres, det har flere ganger blitt vist til vesentlige utslippsgap uten en plan for å tette disse, og posten for «planlagt politikk» for utslippskutt har vært både overdimensjonert og hemmelighetsfull.

Når det nå går mot at KSP skal få en enda viktigere rolle i norsk klimapolitikk, blir det desto viktigere med en reell politisk behandling hvor Stortinget kan foreslå og vedta endringer før KSP er endelig vedtatt. Klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen [uttalte i oktober 2025](#) at regjeringen er åpen for at KSP skal kunne stortingsbehandles. For å øke norsk klimapolitikks forankring og oppslutning foreslår vi at disse signalene følges opp, og at KSP får en reell stortingsbehandling.

I Klima- og miljødepartementets omtale av KSP i eget høringsnotat, hvor dagens regjering altså ser for seg at KSP både skal fungere som klimaplan og være dokumentet hvor de indikative utslippsbanene presenteres, er det naturlig å slå fast at dagens KSP ikke fyller disse funksjonene.

KSP kan i dag ikke anses som en fullverdig klimaplan. For at denne funksjonen skal kunne fylles, må det blant annet komme flere tiltak og virkemidler inn i KSP. Virkemidlene må konkretisere tiltakene, og de må være tilstrekkelige for å innfri rammene av klimamålene og for å holde oss innenfor nasjonalt fastsatt karbonbudsjett.

3. Oppsummering/anbefaling

De undertegnede organisasjonene mener at regjeringens forslag til endringer i klimaloven ikke oppfyller Norges forpliktelser etter EMK, folkerettslig sedvane og de internasjonale klimaavtalene. Dette representerer en rettslig risiko for Norge og en rettsstridig byrde på yngre og fremtidige generasjoner. Det er derfor organisasjonenes tydelige anbefaling at regjeringen forbedrer klimarammeverket og retter opp i disse svakhetene når klimaloven nå skal revideres. Vi ønsker derfor å komme med følgende anbefalinger:

- Norge må lovfeste et helhetlig, nasjonalt karbonbudsjett hvor Norges gjenværende karbonbudsjett i tråd med 1,5-gradersmålet og Norges felles, men differensierte ansvar legges til grunn.
- Norge må fastsette mellomliggende klimamål for 2040 og 2045 og forsterke det mellomliggende klimamålet for 2035 i tråd med faglige anbefalinger.
- Indikative utslippsbaner må knyttes til et helhetlig, nasjonalt karbonbudsjett i tråd med 1,5-gradersmålet.
- Norge må avklare samarbeidet med EU og videreføre klimaavtalen med EU etter 2030.
- Norge må lovfeste et klimamål for norske forbruksbaserte utslipp.
- Norge må lovfeste en strategi for utfasing av olje- og gassproduksjon.
- Klimastatus og -plan må få en reell politisk behandling og basere seg på et åpent og etterprøvbart tallgrunnlag.
- Norges klimastyringssystem må være bygget på et vitenskapelig grunnlag og vurderes av et uavhengig klimaråd.

Med vennlig hilsen

Truls Gulowsen, leder i Naturvernforbundet

Karoline Andaur, generalsekretær i WWF Verdens naturfond

Halvar Raavand, fungerende leder i Greenpeace

Tale Hungnes, leder i Framtiden i våre hender

Kontaktperson på vegne av organisasjonene:

Helga Lerkelund, fagrådgiver i Naturvernforbundet
hl@naturvernforbundet.no

4. Kilder

ESA (2024) *Climate Progress Report 2024* <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-encourages-norway-and-iceland-strengthen-emission-reduction-efforts:nb>

ICJ (2025) *Obligations of states in respect of climate change. Advisory opinion.* <https://www.icj-cij.org/case/187> No 187

Miljødirektoratet (2023) *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt* M-2625 <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/november-2023/-et-2035-bidrag-som-sikrer-omstilling-nasjonalt/>

Miljødirektoratet (2024) *Rapport om klimafotavtrykk* <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2024/januar-2024/utslipp-av-klimagasser-fra-norsk-forbruk-er-beregnet/>

NIM (2024) *UTREDNING Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8* NIM-U-2024-001 <https://www.nhri.no/2024/norges-rettslige-rammeverk-pa-klimaområdet-i-lys-av-emk-artikkel-8/>

NOU (2023:25) *Omstilling til lavutslipp Veivalg for klimapolitikken mot 2050* <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/10/Klimautvalget-2050.pdf>

Regjeringen (2025) *Høringsnotat - forslag om endringer i klimaloven i lys av rettsutviklingen på menneskerettighetsfeltet* 25/3444 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-endringer-i-klimaloven-i-lys-av-rettsutviklingen-pa-menneskerettighetsfeltet/id3119052/?expand=horingsnotater>

Regjeringen (2025) *Regjeringens klimastatus- og plan 2026* Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2025–2026) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-klimastatus-og-plan/id3123115/>

Riksrevisjonen (2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål.* Dokument 3:15 <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/myndighetenes-styring-og-samordning-for-a-na-stortingets-vedtatte-klimamal/>

Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Iablonski, G. (2025). *Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century. Sustainable Development Report 2025.* Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press. DOI: <https://doi.org/10.25546/111909>

TBU (2020) *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2020* M-1752 | 2020 Utgitt av Teknisk beregningsutvalg for klima, oppnevnt av Regjeringen 15. juni 2018 <https://tbuklima.no/temaer-og-dokumenter/rapporter/>