



Innst. 407 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 115 S (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992

Til Stortinget

Sammendrag

Hovedinnholdet i proposisjonen

Partskonferansen under FNs klimakonvensjon vedtok i desember 2015 Paris-avtalen med tilhørende beslutninger. Paris-avtalen og dens beslutninger markerer et vendepunkt for internasjonalt samarbeid på klimaområdet. Avtalen bygger på og videreutvikler det eksisterende internasjonale rammeverket på klimaområdet, og styrker gjennomføringen av FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992 (FNs klimakonvensjon). Både folkerettslig og politisk representerer avtalen, sammen med klimakonvensjonen, et rammeverk for fremtidig global klimainnsats. Som i FNs klimakonvensjon vil partene i Paris-avtalen være stater og regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon.

For å bedre gjennomføringen av klimakonvensjonen og dens målsetting tar avtalen sikte på å styrke den globale responsen på trusselen som klimaendringene utgjør. Formålet inkluderer å

1. holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C
2. øke evnen til å tilpasse seg klimaendringene og fremme klimarobusthet og en lavutslippsutvik-

ling, på en måte som ikke setter matproduksjonen i fare

3. gjøre finansieringsstrømmer forenlige med en klimarobust lavutslippsutvikling

Formålet skal nås på en måte som tar hensyn til bærekraftig utvikling og innsats for å utrydde fattigdom. Gjennomføringen skal også reflektere prinsippet om rettferdighet og prinsippet om felles, men differensiert ansvar og respektive muligheter, sett i lys av ulike nasjonale omstendigheter.

For å oppnå målet om begrenset temperaturøkning setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene når toppunktet så hurtig som mulig og deretter at utslippene reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet kan beskrives som klimanøytralitet.

Paris-avtalen er ikke tidsbegrenset, og den er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter om at de skal ha nasjonalt fastsatte bidrag som skal meldes inn hvert femte år. De nasjonalt fastsatte bidragene skal inkludere utslippsreduksjoner, og partene kan også inkludere tiltak for klimatilpasning, klimafinansiering, kapasitetsbygging og teknologiutvikling og -overføring. Avtalen etablerer også en juridisk bindende forpliktelse om at alle parter skal gjennomføre nasjonale tiltak for å følge opp disse nasjonalt fastsatte bidragene. Nasjonale bidrag kan gjennomføres både med innenlandske tiltak og ved frivillig samarbeid med andre parter, for eksempel i form av overføring av utslippsreduksjoner. Avtalen oppretter et styrket måle- og rapporteringssystem for tiltak og støtte der hver part skal gi informasjon om utslipp og opptak av klimagasser (nasjonalt regnskap) og informasjon om gjen-

nomføring og oppnåelse av sine nasjonalt fastsatte bidrag til utslippsreduksjoner.

Avtalen inneholder også bestemmelser om at innsatsen til alle parter vil utgjøre en progresjon over tid. Den sier også at utviklingsland skal motta støtte til gjennomføringen av de nasjonalt fastsatte bidragene, og erkjenner at økt støtte vil muliggjøre økte ambisjoner.

Når Paris-avtalen trer i kraft, vil den bli en juridisk bindende avtale under FNs klimakonvensjon. Klimakonvensjonen er det sentrale rammeverket for globalt samarbeid for å begrense klimaendringer og styrke tilpasning til et klima i endring. Det endelige målet med klimakonvensjonen er å oppnå stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.

Klimakonvensjonen inneholder ikke tallfestede, tidsbestemte utslippsforpliktelser for de enkelte partene, men forplikter partene til å sende inn informasjon om sine utslipp av klimagasser, og oppfordrer partene til å ta hensyn til klimaet i sine nasjonale prosesser. Konvensjonen etablerer et skille mellom industriland og utviklingsland gjennom et eget vedlegg I. Den inneholder i tillegg ytterligere og mer spesifikke forpliktelser for industrilandene, blant annet for rapportering, utslippsbegrensninger og utvikling av nasjonale virkemidler og tiltak.

Partskonferansen er øverst besluttende organ under klimakonvensjonen, og har til nå hatt årlige møter. På den første partskonferansen i 1995 ble det erkjent at forpliktelsene under konvensjonen ikke var tilstrekkelige til å nå konvensjonens endelige mål. Det ble derfor vedtatt å igangsette forhandlinger om en ny avtale under forutsetning av at dette ikke skulle føre til nye forpliktelser for utviklingslandene.

Som et resultat av denne prosessen ble Kyotoprotokollen vedtatt 11. desember 1997. Kyotoprotokollen er en juridisk bindende avtale under klimakonvensjonen. Den har et omfattende system for fleksibel gjennomføring og overholdelse av utslippsforpliktelsene. Kyotoprotokollen trådte i kraft i 2005, og etablerte tallfestede utslippsforpliktelser for perioden 2008–2012 for rundt førti parter som den gang ble klassifisert som industriland. Disse er listet opp i vedlegg B til protokollen, etter de samme hovedlinjer som konvensjonens vedlegg I. Fremvoksende økonomier som Kina, India og Brasil har ikke utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen.

Veksten i de globale klimagassutslippene har de siste årene hovedsakelig funnet sted i utviklingsland. Utviklingslandenes klimagassutslipp utgjør nå om lag to tredeler av de globale utslippene. Dersom klimakonvensjonens langsiktige mål skal nås, vil det være nødvendig å myke opp den rigide todelingen som følger av konvensjonen og Kyotoprotokollen,

slik at alle land stiller opp med sine bidrag i en mer global avtale.

På partskonferansen for klimakonvensjonen i Durban i 2011 ble det enighet om et mandat for å forhandle en protokoll, et annet juridisk instrument eller et omforent juridisk bindende resultat som skulle omfatte alle land (Durban-mandatet). Det var også enighet om at den nye avtalen skulle være ferdig forhandlet i 2015 og tre i kraft fra 2020. Kyotoprotokollen er ikke tidsbegrenset, men dens andre forplikelsesperiode utgår i 2020. Det er derfor uvisst hvilken rolle Kyotoprotokollen vil ha etter 2020.

Forhandlingene under Durban-mandatet startet i 2012 og ble avsluttet 12. desember 2015 med vedtaket av Paris-avtalen. Den vil tre i kraft når minst 55 parter som til sammen står for minst 55 pst. av de totale globale klimagassutslippene har ratifisert eller på annen måte tiltrådt avtalen.

Ett av de mest grunnleggende elementene i Paris-avtalen er at den gir hver part ansvaret for å fastsette sine nasjonale bidrag. Den legger også opp til et system hvor partene må vurdere sine nasjonale bidrag og oppdatere eller fornye disse regelmessig i tråd med avtalens krav og prinsippene om at nye bidrag vil utgjøre progresjon og høyest mulige ambisjon. Der Kyotoprotokollen fastslår prosentvise mål om utslippsreduksjoner for industriland, pålegger Paris-avtalen alle parter å utarbeide, melde inn og oppdatere nasjonalt fastsatte bidrag som kan inkludere ulike former for mål eller tiltak for utslippsreduksjoner. Partene er ikke juridisk bundet til å gjennomføre bidragene, men partene skal gjennomføre nasjonale tiltak for å redusere klimagassutslippene med sikte på å nå målene i sine bidrag. Avtalen legger til rette for samarbeid mellom land om gjennomføring av de nasjonalt nasjonal fastsatte bidrag, inkludert utslippsreduksjoner.

Paris-avtalen pålegger industriland en plikt til å bistå utviklingsland med finansiering av utslippsreducerende tiltak og tilpasning, i tråd med industrilandenes eksisterende forpliktelser vedtatt under konvensjonen. Samtidig blir andre land oppfordret til å bidra med slik støtte på frivillig basis.

Videre heter det i avtalen at industrilandene bør fortsette å lede an i å mobilisere klimafinansiering fra flere kilder, instrumenter og kanaler som en del av en felles global innsats. Avtalen etablerer ikke en forpliktelse for hvert enkelt industriland til å styrke mobiliseringen over tid, men oppfordrer til at dette gjøres.

Paris-beslutningen sier at industrilandene tar sikte på at det kollektive målet om mobilisering av 100 mrd. USD årlig skal fortsette til 2025, og at partsmøtet for Paris-avtalen før den tid skal vedta et nytt tallfestet mål med 100 mrd. USD årlig som gulv.

Klimafinansiering er også en integrert del av avtalens rapporteringssystem og den globale gjennomgangen.

Paris-avtalen ble åpnet for undertegning i New York den 22. april 2016, og den ble undertegnet av Norge samme dag. Paris-avtalen antas å være av særlig stor viktighet, slik at Stortingets samtykke til ratifikasjon er nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Avtalen nødvendiggjør ikke lov- eller forskrifts- endring for å kunne ratifiseres, men vil legge juridiske og politiske føringer på Norges nasjonale og internasjonale klimaarbeid.

Avtalen i engelsk originaltekst, med oversettelse til norsk, følger som trykt vedlegg til proposisjonen.

Norges nasjonalt fastsatte bidrag

Norge har meldt inn som et nasjonalt fastsatt bidrag et betinget mål om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990, jf. Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Norge er i dialog med EU om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen, og intensjonen om felles oppfyllelse ble formelt bekreftet på EUs miljørådsmøte i september 2015.

Norge deltar i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Kvotesystemet setter et tak for de samlede klimagassutslippene som er omfattet av systemet. Dette taket vil bli gradvis redusert, og i 2030 vil utslippene være 43 pst. lavere enn nivået i 2005.

Felles oppfyllelse med EU betyr at også ikke-kvotepliktige utslipp vil bli inkludert i samarbeidet med EU. Regjeringen arbeider for at Norges mål for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor fastsettes på samme grunnlag som for EU-landene, og i størst mulig grad parallelt med EU-landene. Det forutsettes at Norge får samme tilgang til fleksibilitet i gjennomføringen som EUs medlemsland.

EU-kommisjonen forventes å legge frem et forslag til EU-landenes nasjonale mål for ikke-kvotepliktig sektor til sommeren 2016. Endelig avtale mellom Norge og EU forventes først i 2017/2018, etter at EU har fastsatt relevant regelverk. Norge følger regelverksutviklingen nøye og gir innspill i relevante prosesser.

Dersom en felles løsning ikke fører frem, vil målet om minst 40 pst. utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 1990 være Norges nasjonalt fastsatte bidrag til Paris-avtalen. Dette målet er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i avtalen og en godskrivning av Norges deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle vårt bidrag.

Paris-avtalen åpner eksplisitt for at land og regionale organisasjoner, som EU, kan samarbeide om nasjonalt fastsatte bidrag. Norges intensjon om å

gjennomføre bidraget sammen med EU legger ingen føringer på hvor raskt Norge kan ratifisere Paris-avtalen.

Vurdering av avtalen for Norge

Departementet viser til at avtalen er i tråd med norsk politikk og med forhandlingsmandatet som ble fastsatt i forkant av partskonferansen.

Den nye klimaavtalen innebærer økte krav over tid også for Norge. Forutsatt Stortingets samtykke til ratifikasjon vil Norge, sammen med andre parter til avtalen, måtte bidra til å begrense den globale oppvarmingen i tråd med avtalens formål. Det kollektive overordnede temperaturmålet er skjerpet sammenliknet med beslutningen fra partskonferansen for klimakonvensjonen i Cancún i 2010, der det ble vedtatt et mål om å holde temperaturøkningen under 2 °C.

Paris-avtalen fremmer en prosess hvor partene vil føre en gradvis mer ambisiøs klimapolitikk. Norge vil være forpliktet til å melde inn nasjonalt fastsatte bidrag, som inkluderer utslippsmål, innen 2020, og deretter hvert femte år. Hvert suksessive bidrag vil utgjøre en progresjon i forhold til gjeldende bidrag og høyest mulig ambisjon. Det spesifiseres ikke hva som menes med mer ambisiøst, men av dette følger at det er nødvendig at innsatsen øker over tid ut over det som gjøres i dag.

Alle parter oppfordres til å formulere og melde inn langsiktige lavutslippsstrategier. I beslutningene fra partskonferansen inviteres parter til å melde inn slike strategier innen 2020.

Norge skal også rapportere til klimakonvensjonen hvordan de nasjonalt fastsatte bidragene følges opp. På dette, og mange andre punkter, står Norge godt rustet til å oppfylle forpliktelser gjennom eksisterende forpliktelser under klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen.

Norge sendte inn informasjon om vårt indikative nasjonalt fastsatte utslippsbidrag for perioden frem til 2030 i mars 2015, der målet oppgis å være å redusere utslippene med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med 1990, og at dette skal gjennomføres sammen med EU.

Paris-beslutningen slår fast at industrilandene samlet tar sikte på at mobilisering av 100 mrd. USD årlig fra 2020 skal fortsette til 2025, og at partsmøtet for avtalen før den tid skal vedta et nytt tallfestet mål.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det må påregnes at avtalen over tid vil medføre samfunnsøkonomiske og administrative konsekvenser. Kostnadene for Norge vil, som i dag, mest sannsynlig bestå dels av kostnader knyttet til å redusere klimagassutslipp gjennom nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandel og prosjektbasert samarbeid, og dels av kost-

nader knyttet til finansiell og annen støtte til utviklingsland for at disse skal klare å gjennomføre sine nasjonalt fastsatte bidrag og strekke seg utover dette.

Norge er i dialog med EU om felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030, i tråd med avtalens artikkel 4 nr.16, som gir rom for slikt samarbeid. I Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU, er det gjort rede for mulige økonomiske og administrative konsekvenser av en forpliktelse frem mot 2030.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en sak, etter at innsatsfordelingen i EU er klar, som beskriver hvordan regjeringen vil arbeide for å nå utslippsmålene.

Vurdering av hvorfor Norge anbefales å bli part til avtalen

Klimaendringene er en global utfordring som krever internasjonalt samarbeid. Regjeringen mener Norge bør bidra i den globale innsatsen ved å bli part til avtalen. Avtalen er den første juridisk bindende klimaavtalen hvor alle parter skal ha nasjonalt fastsatte bidrag. Avtalens formål er ambisiøst, og kan bare oppnås dersom alle store utslippsland blir part til avtalen og leverer og følger opp sine bidrag. Oppslutningen under vedtaket av avtalen under FNs klimakonferanse i Paris gir grunn til å tro at mange land vil signere og ratifisere avtalen. Selv om avtalen er en folkerettslig avtale og således juridisk bindende for landene, er de individuelle forpliktelsene begrenset. Det enkelte lands bidrag skal fastsettes nasjonalt, og partene skal gjennomføre nasjonale tiltak for å redusere klimagassutslipp med sikte på å nå målene i sine bidrag. Avtalen legger til rette for samarbeid mellom land om gjennomføring av de nasjonalt fastsatte bidrag, herunder utslippsreduksjoner.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Otterstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergstø, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigvor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Eidsvoll Holmås, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, understreker betydningen av Paris-avtalen som en ny plattform for verdenssamfunnets felles innsats mot global oppvarming. Målet om å holde temperaturstigningen godt

under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C, innebærer en betydelig økning i ambisjonsnivået for det internasjonale klimaarbeidet, og vil måtte legge grunnlaget for framtidig norsk klimapolitikk.

Komiteen viser spesielt til målet om å oppnå en balanse mellom menneskeskapte utslipp fra kilder og opptak av klimagasser i naturen andre halvpart av århundret.

Komiteen mener dette vil tilsi vesentlige og økende utslippsreduksjoner av klimagassutslipp fra fossile kilder så raskt som mulig.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at dette i praksis vil innebære at man må ha en ambisjon om full utfasing av klimagassutslipp fra fossile kilder i alle land så raskt som mulig, for å ha en god sikkerhet for å oppnå klimamålene.

Komiteen støtter regjeringens ønske om en rask ratifikasjon og ikrafttredelse av Paris-avtalen, og oppfordrer regjeringen til å arbeide for at andre land ratifiserer avtalen så raskt som mulig.

Komiteen viser til at Paris-avtalen etablerer felles forpliktelser for alle land, men at avtalen samtidig bygger på klimakonvensjonens prinsipper om rettferdighet, felles, men differensiert ansvar og respektive muligheter, sett i lys av ulike nasjonale omstendigheter.

Komiteen understreker at rike land fortsatt har et spesielt ansvar i klimaarbeidet, både når det gjelder å gå foran med egne utslippsreduksjoner, og for å bidra til å finansiere nødvendige klimatiltak i utviklingsland. Komiteen viser spesielt til at Paris-avtalen i artikkel 4, § 4 ber alle land sette mål som utgjør deres høyest mulige ambisjonsnivå.

Komiteen merker seg samtidig at sekretariatet for FNs klimakonvensjon har fastslått at utslippsmålene som er innlevert i forbindelse med Paristoppmøtet, ikke er tilstrekkelig ambisiøse til å oppnå avtalens formål. I Paris-beslutningen uttrykker partene sterk bekymring for at det estimerte samlede utslippsnivået i 2025 og 2030 som følger av de planlagte nasjonalt bestemte bidragene, ikke er forenlige med nødvendige utslippsreduksjoner for en kostnadseffektiv overholdelse av togradersmålet. Komiteen viser til at sekretariatet for FNs klimakonvensjon har estimert at samlede globale utslipp i 2030 vil være om lag 55 gigatonn CO₂-ekvivalenter dersom planlagte nasjonalt bestemte bidrag gjennomføres, mens utslippene bør holdes under 40 gigatonn CO₂-ekvivalenter for å være i tråd med togradersmålet, og betydelig lavere for å tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader.

Komiteen viser til FNs klimapanelts femte hovedrapport som slår fast at dersom det skal være sannsynlig å overholde togradersmålet, må verdens samlede utslipp av CO₂ fra 2011 og framover holdes under om lag 1 000 gigatonn. Det tilsvarende «karbonbudsjettet» for å tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C er på om lag 400 gigatonn CO₂. Estimatenes fra sekretariatet for FNs klimakonvensjon viser at dersom utslippsmålene som ble meldt inn til Paris-toppmøtet ikke skjerpes, vil karbonbudsjettet for 1,5 °C overskrides allerede før 2030, og karbonbudsjettet for to grader vil være oppbrukt få år senere. På hvilket tidspunkt det skjer, avhenger av hvilken risiko for å mislykkes man er villig til å ta.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at Paris-avtalen etablerer et system for jevnlig gjennomgang og oppjustering av landenes klimaforpliktelser.

Flertallet viser til at en første dialog om de kollektive utslippsmålene skal finne sted i 2018, mens en full gjennomgang av både utslippsmål, finansiering og andre bidrag skal skje i 2023 og deretter hvert femte år.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at felles innsats for det kollektive utslippsmålet skal finne sted i 2018, som grunnlag for å vurdere endrede nasjonale klimamål.

Disse medlemmer viser til klima- og miljøministerens redegjørelse om Paris-avtalen i Stortinget den 12. april 2016. I redegjørelsen ble det bemerket følgende:

«Regjeringen vil (...) komme tilbake til Stortinget med en vurdering av dette spørsmålet [framskyndig av målet om karbonnøytralitet fra 2050 til 2030] i forbindelse med at partene melder inn sine endelige utslippsforpliktelser til FN etter at klimapanelets ekstrarapport foreligger.»

Denne konklusjonen ble begrunnet som følger:

«Gjennom Paris-avtalen har vi fått en avtale med høyt ambisjonsnivå. Den er et vendepunkt i det internasjonale klimaarbeidet. Alle land skal nå være med å bidra, svært forskjellig fra den todeling som har preget klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, der kun industriland har hatt kvantitative forpliktelser. De femårige innmeldingene og globale gjennomgangene vil gi progresjon i landenes bidrag over tid og dermed bidra til å oppnå avtalens ambisiøse utslippsmål.

Regjeringen mener likevel at premissene for å fremskynde Norges mål om karbonnøytralitet ikke er oppfylt nå. Avtalen overlater til den enkelte stat å bestemme sin utslippsforpliktelse. Foreløpig har statene kun meldt inn sine indikative bidrag. Analyser presentert i Paris-beslutningen viser at de indikative bidragene langt fra er tilstrekkelige til å være på en bane i tråd med 2-gradersmålet. Hvilke forpliktelser landene endelig og faktisk vil påta seg, vil vi først få klarhet i når statene melder inn sine forpliktende utslippsbidrag til avtalen innen 2020. Det er derfor i dag for tidlig å fastslå hvorvidt andre industriland også vil påta seg store forpliktelser i den nye avtalen.

Det betyr at det er naturlig å vurdere en fremskynding av Norges klimanøytralitetsmål i sammenheng med den endelige bekreftelsen av det norske 2030-målet under Paris-avtalen, som skal skje senest i 2020. Dette har flere fordeler: For det første vil vi på den måten ta i bruk Paris-avtalens eget system for økning av ambisjoner, der første gjennomgang av fremgang mot de kollektive utslippsmålene skal skje i 2018. For det andre vil vi ved å gjøre vurderingen på et slikt tidspunkt ha langt større mulighet til å oppnå hensikten om å bidra til at andre land også påtar seg store forpliktelser, enn i dag når både EU og andre har slått fast at det ikke er aktuelt å øke sine ambisjoner før gjennomgangen i 2018. For det tredje vil det også gjøre det mulig å se en eventuell fremskynding i lys av prosessen med EU om felles oppfyllelse og den spesialrapporten som FNs klimapanel skal legge frem i 2018 om hva 1,5-gradersambisjonen vil kreve.»

Disse medlemmer er av den formening at argumentene gitt i statsrådets redegjørelse om å vente til etter gjennomgangen av framgangen mot det kollektive utslippsmålet med å vurdere spørsmålet om å fremskynde norsk klimanøytralitet fra 2050 til 2030, også bør gjelde i forbindelse med diskusjonen om generell innstramming i 2030-målet.

Oppfølging av Paris-avtalens utslippsmål

Komiteen viser til Innst. 211 S (2014–2015), der Stortinget ga sin tilslutning til det nasjonalt bestemte bidraget Norge leverte inn i forkant av Paris-toppmøtet, som ble forutsatt å være i tråd med det daværende målet om å holde temperaturstigningen under to grader. Komiteen merker seg at Paris-avtalen nå har skjerpet temperaturmålet til «godt under to grader», og til å tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. Komiteen mener derfor Paris-avtalen må få konsekvenser for de norske klimamålene.

Komiteen mener at Norge, på linje med andre rike land – og i tråd med avtalen – har et spesielt ansvar for å bidra til et økt ambisjonsnivå i tråd med de nye og mer ambisiøse temperaturmålene som Paris-avtalen fastsetter. Komiteen peker særlig på at målene vi rapporterer inn til FN skal være uttrykk for Norges høyest mulige ambisjonsnivå.

Komiteen viser til at dialogen som skal gjennomføres i 2018, blir avgjørende for å bidra til økte ambisjoner og for å oppnå Paris-avtalens formål.

Komiteen foreslår:

«Stortinget ber regjeringen, før dialogen om økte ambisjoner i 2018, komme til Stortinget med en sak om Norges forslag til forsterkede mål – som utgangspunkt for prosessen for å oppnå Paris-avtalens formål.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener Norge bør arbeide for å gjøre dialogen i 2018 til et viktig skritt framover i klimaarbeidet, og ser det derfor som naturlig å bruke denne anledningen til å skjerpe Norges målsettinger i tråd med Paris-avtalens skjerpede temperaturmål.

Komiteen viser til at dialogen under partskonferansen mot slutten av 2018 skal være en vurdering av partenes samlede (kollektive) innsats mot Paris-avtalens langsiktige utslippsmål om karbonnøytralitet i andre halvdel av dette århundre. Denne gjennomgangen skal partene se hen til når de innen 2020 melder inn eller oppdaterer sine nasjonalt bestemte bidrag. Rapporten fra IPCC som skal vurdere utslippsbaner i tråd med å tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 graders oppvarming, er berammet å foreligge høsten 2018.

Komiteen foreslår:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak til Stortinget om Norges endelige nasjonalt fastsatte bidrag for perioden 2021–2030 så raskt som mulig etter at forhandlingene med EU om felles oppfyllelse er avsluttet, og i god tid før fristen for innmelding av slike bidrag i 2020.»

Komiteen viser til Innst. 211 S (2014–2015) om ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Komiteen har merket seg at klima- og miljøministeren anslår at en mulig avtale med EU neppe er på plass før mot slutten av 2017.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener det er en risiko for at prosessen kan ytterligere forsinkes. Flertallet understreker at Norge står fritt til å følge opp Paris-avtalen gjennom å øke sitt ambisjonsnivå i klimapolitikken uavhengig av EU. En slik økning i ambisjonsnivå vil kreve tiltak og

virkemidler som går ut over de som følger av en eventuell tilknytning til EUs beslutning om innsatsfordeling.

Flertallet peker videre på at landenes nasjonalt bestemte bidrag under Paris-avtalen ikke er begrenset til et mål om utslippsreduksjoner, men også bør inneholde blant annet mål for bidrag til klimafinansiering og tiltak for klimatilpasning. Som del av en vurdering av økt ambisjonsnivå i klimapolitikken vil det også være aktuelt å øke innsatsen på disse områdene.

Oppfølging av andre aspekter

Komiteen merker seg at Paris-avtalen og den tilhørende Paris-beslutningen inneholder en rekke oppfordringer til avtalens medlemsland generelt, og til de rikere landene spesielt.

Komiteen vil be regjeringen på egnet måte legge frem for Stortinget en oppsummering av de oppfordringene Paris-avtalen og Paris-beslutningen inneholder, med en oversikt for hvordan hver enkelt oppfordring skal følges opp.

Komiteen foreslår:

«Stortinget ber regjeringen – på egnet måte innen våren 2017 – legge frem for Stortinget en oppsummering av de oppfordringene Paris-avtalen og Paris-beslutningen inneholder, og en oversikt over hvordan oppfordringene skal følges opp videre.»

Komiteen har særlig merket seg at Paris-avtalen ber om at alle land innen 2020 leverer en strategi for omstillingen til et lavutslippssamfunn. Komiteen mener utarbeidelsen av en slik strategi er en god anledning til å fastsette langsiktige mål for omstilling og utslippsreduksjoner i alle samfunnssektorer, og at dette bør gjøres gjennom en bred prosess som legger til rette for offentlig debatt om veien til et norsk lavutslippssamfunn.

Komiteen ber regjeringen om å gjennomføre en slik prosess med sikte på å legge fram en sak for Stortinget, og ber om at regjeringen kommer nærmere tilbake til gjennomføringen av denne prosessen i forbindelse med statsbudsjettet for 2017.

Komiteen merker seg Norsk Industris «Veikart for prosessindustrien – Økt verdiskapning med nullutslipp i 2050», og mener veikartet må være et viktig bidrag for regjeringen i utarbeidelsen av lavutslippsstrategier.

Klimanøytralitet

Komiteen viser til klimaforliket i Innst. 390 S (2011–2012), der flertallet i komiteen skriver:

«Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store for-

pliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.»

Komiteen viser til Prop. 115 S (2014–2015), der det slås fast:

«Parisavtalen er ikke tidsbegrenset og er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter om at de skal ha nasjonalt fastsatte bidrag som skal meldes inn hvert femte år. De nasjonalt fastsatte bidragene skal inkludere utslippsreduksjoner, og partene kan også inkludere tiltak for klimatilpasning, klimafinansiering, kapasitetsbygging og teknologiutvikling og -overføring. Avtalen etablerer også en juridisk bindende forpliktelse om at alle parter skal gjennomføre nasjonale tiltak for å følge opp disse nasjonalt fastsatte bidragene. Nasjonale bidrag kan gjennomføres både med innenlandske tiltak og ved frivillig samarbeid med andre parter, for eksempel i form av overføring av utslippsreduksjoner. Avtalen oppretter et styrket måle- og rapporteringssystem for tiltak og støtte der hver part skal gi informasjon om utslipp og opptak av klimagasser (nasjonalt regnskap) og informasjon om gjennomføring og oppnåelse av sine nasjonalt fastsatte bidrag til utslippsreduksjoner.

Avtalen inneholder også bestemmelser om at innsatsen til alle parter vil utgjøre en progresjon over tid. Den sier også at utviklingsland skal motta støtte til gjennomføringen av de nasjonalt fastsatte bidragene og erkjenner at økt støtte vil muliggjøre økte ambisjoner.

Når Parisavtalen trer i kraft, vil den bli en juridisk bindende avtale under FNs klimakonvensjon.»

I Prop. 115 S (2014–2015) står det videre:

«Parisavtalen er et gjennombrudd for globalt klimasamarbeid. Avtalen er global og peker ut en ambisiøs og langsiktig retning for det globale klimasamarbeidet.»

Komiteen mener at regjeringen godt dokumenterer at Stortingets forutsetning om «en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser», er innfridd gjennom Parisavtalen.

Komiteen mener derfor at Norge må legge til grunn et mål om klimanøytralitet for 2030, forstått slik det er formulert i klimaforliket i Innst. 390 S (2011–2012), om at Norge sørger for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.

Komiteen vil peke på at Parisavtalen åpner for bruk av frivillig samarbeid i gjennomføringen av nasjonalt fastsatte bidrag, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandel og prosjektbasert samarbeid.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«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.»

Komiteen ber regjeringen legge frem forslag til retningslinjer for hvilke mekanismer som kan brukes i forbindelse med fastsettelsen av de endelig nasjonalt fastsatte bidragene for perioden 2021–2023. Komiteen mener det er viktig at innfrielsen av målet om klimanøytralitet følger standarder som garanterer reelle og permanente utslippsreduksjoner og miljømessig integritet.

Skog og arealbruk

Komiteen viser til at Parisavtalen ber partene bevare reservoarer og opptak av klimagasser, herunder skog, og framhever det som særlig positivt at tiltak for å redusere avskoging i utviklingsland (REDD+) er gitt en framtrekkende plass i avtalen. Dette understreker betydningen av at Norge viderefører sin satsing på slike tiltak, som et tillegg til innsatsen for å redusere egne klimagassutslipp.

Komiteen merker seg samtidig at et nærmere regelverk for skogens rolle i nasjonalt fastsatte bidrag foreløpig ikke er utarbeidet under Parisavtalen, og at EU heller ikke har avklart hvordan utslipp og opptak av klimagasser fra skog og arealbruk skal håndteres fram mot 2030. Komiteen viser i denne sammenheng til Innst. 211 S (2014–2015), der en samlet komité understreket at «inkludering av skog ikke må skje på en måte som senker ambisjonsnivået for utslippsreduksjoner».

Komiteen mener gapet mellom eksisterende utslippsmål og nødvendige utslippsreduksjoner for å overholde Parisavtalens overordnede målsettinger taler for at skog og arealbruk heller bør bidra til å øke ambisjonene ut over dagens nivå.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener dette best kan håndteres ved å etablere egne mål for klimainnsatsen i skog- og arealbrukssektoren, som et tillegg til målene som er etablert for øvrige klimagassutslipp. Flertallet ber regjeringen legge dette til grunn i dialogen med EU om utforming av regelverk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er av den formening at tiltak for reduserte utslipp og bevaring av karbon i skog og landarealer er helt nødvendige tillegg til, og ikke

til erstatning for reduksjoner i fossile klimagassutslipp.

Disse medlemmer viser til at dette innebærer at utslippsreduksjoner bør måles, rapporteres og verifiseres på sektor- og landnivå. Dette gjelder også for utslippsreduksjoner fra skog- og landarealer, der klimakonvensjonens REDD+-rammeverk må legges til grunn.

Internasjonal luftfart og sjøfart

Komiteen viser til Prop. 115 S (2015–2016), der det heter:

«Klimagassutslippene fra internasjonal luftfart og sjøfart er ikke eksplisitt nevnt i Parisavtalen, men er omfattet av avtalens formål og kollektive utslippsmål.»

Komiteen understreker betydningen av at Paris-avtalens formål, kollektive utslippsmål og øvrige regelverk må legge rammene for at de internasjonale luftfarts- og sjøfartsorganisasjonene ICAO og IMO utarbeider et regelverk for reelle reduksjoner av disse sektorenes utslipp. Komiteen ber regjeringen orientere Stortinget om framdriften i dette arbeidet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at dersom ICAO og IMO ikke treffer tiltak som sikrer at internasjonal luftfart og sjøfart bidrar i tråd med Paris-avtalens overordnede mål, bør Norge arbeide for at det etableres ytterligere regulering av disse sektorene. Dette kan for eksempel gjøres ved å etablere en avgift på internasjonal luftfart, som både kan fungere utslippsreducerende og bidra til å finansiere nødvendige klimatiltak i utviklingsland, slik det er beskrevet av FNs generalsekretærs høynivågruppe for klimafinansiering (Stoltenberg/Meles-rapporten).

Markedsmekanismer

Komiteen merker seg at Paris-avtalens artikkel 6 åpner for utvikling av nye markedsmekanismer, og at regelverket for disse mekanismene gjenstår å utarbeide. Dersom forhandlingene med EU om felles gjennomføring ikke fører fram, er Norges utslippsmål for 2030 betinget av tilgangen på markedsmekanismer for handel med klimakvoter.

Komiteen mener det er avgjørende at en eventuell bruk av klimakvoter for å oppfylle Norges utslippsmål følger standarder som garanterer reelle og permanente utslippsreduksjoner og miljømessig integritet.

Internasjonal klimafinansiering

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, vil peke på at regjeringen i proposisjonen peker på målet om å «gjøre finansieringsstrømmer forenlige med en klimarobust lavutslippsutvikling», som ett av tre hovedmål med avtalen. Flertallet vil også peke på at klimafinansiering er omtalt i proposisjonen som ett av flere mulige nasjonalt fastsatte bidrag.

Flertallet viser til at Paris-beslutningen sier at industrilandene tar sikte på at det kollektive målet om mobilisering av 100 mrd. USD årlig fra 2020 skal fortsette til 2025, og at det skal vedtas et nytt mål for de påfølgende årene.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne mener Norge bør melde inn et ambisiøst bidrag for klimafinansiering. Dette medlem mener derfor at Norge bør innføre en klimaprosent, noe som vil innebære at Norge skal bruke tilsvarende 1 pst. av Norges samlede nasjonalinntekt (BNI) per år til klimatiltak i utlandet. En slik forpliktelse tilsvarer i overkant av 30 mrd. kroner. Dette medlem mener klimaprosenten bør foreslås finansiert hovedsakelig gjennom å hente penger fra Statens pensjonsfond utland (SPU), og betale disse inn til FNs grønne klimafond. Dette medlem mener at en klimaprosent er et rimelig norsk bidrag til den globale klimadugnaden.

Dette medlem vil peke på at SPU er et resultat av at Norge har bidratt med en, relativt sett, svært stor andel av verdens klimagassutslipp gjennom vår petroleumsproduksjon. Dette medlem vil også peke på at råderetten over SPU gir Norge et unikt politisk og økonomisk handlingsrom i en tid der en svært omfattende global omstilling må skje svært raskt. Dette medlem understreker også at forslaget innebærer årlige utgifter på rundt 0,5 pst. av den samlede kapitalen i SPU. Dette medlem viser videre til Dokument 8:64 S (2013–2014) om en klimaprosent.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen raskest mulig melde inn innføring av en årlig norsk klimaprosent til klimatiltak i utlandet som bidrag til Paris-avtalen.»

Dette medlem viser til at verden har funnet mellom 5 og 10 ganger mer fossile ressurser enn vi kan brenne innenfor rammen av togradersmålet. Dette medlem mener derfor at det ikke bør åpnes for ny oljeleting på norsk sokkel, og at regjeringen bør iverksette en gradvis og kontrollert utfasing av

norsk petroleumsproduksjon over en tjueårsperiode. Dette medlem mener derfor at Norge bør melde inn en tilleggsforpliktelse om utfasing av norsk petroleumsvirksomhet til FNs klimakonvensjon.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag;

«Stortinget ber regjeringen melde som tilleggsforpliktelse til Paris-avtalen at norsk olje- og gassvirksomhet skal fases ut over en 20-årsperiode.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil peke på at det er flere sider ved konsekvensene av regjeringens oppfølging av en ratifikasjon av Paris-avtalen som står ubesvart, og som disse medlemmer vil mene det hadde vært fordelaktig å få avklart før avgivelse av saken etter planen.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Utenriks- og forsvarskomiteen viser til energi- og miljøkomiteens utkast til innstilling datert 2. juni vedrørende Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.

Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til energi- og miljøkomiteens utkast til innstilling til Prop. 115 S (2015–2016) og har ingen ytterligere merknader.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen raskest mulig melde inn innføring av en årlig norsk klimaprosent til klimatiltak i utlandet som bidrag til Paris-avtalen.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen melde som tilleggsforpliktelse til Paris-avtalen at norsk olje- og gassvirksomhet skal fases ut over en 20-årsperiode.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen, før dialogen om økte ambisjoner i 2018, komme til Stortinget med en sak om Norges forslag til forsterkede mål – som utgangspunkt for prosessen for å oppnå Paris-avtalens formål.

II

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak til Stortinget om Norges endelige nasjonalt fastsatte bidrag for perioden 2021–2030 så raskt som mulig etter at forhandlingene med EU om felles oppfyllelse er avsluttet, og i god tid før fristen for innmelding av slike bidrag i 2020.

III

Stortinget ber regjeringen – på egnet måte innen våren 2017 – legge frem for Stortinget en oppsummering av de oppfordringene Paris-avtalen og Parisbeslutningen inneholder, og en oversikt over hvordan oppfordringene skal følges opp videre.

IV

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.

V

Stortinget samtykker i ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 7. juni 2016

Ola Elvestuen

leder

Heikki Eidsvoll Holmås

ordfører

