

RAPPORT

KARTLEGGING AV KLIMARÅD

Erfaringer med uavhengige, akademiske klimaråd



MENON-PUBLIKASJON NR. 9/2023

Av Erika Karttinen, Annegrete Bruvoll, Inger Nielsen Hole og Asbjørn Torvanger (CICERO)



Forord

På oppdrag fra Teknisk beregningsutvalg for klima (TBU klima) har Menon Economics og CICERO kartlagt erfaringer med uavhengige, akademiske ekspertråd i andre land. Prosjektet har vært ledet av Annegrete Bruvoll, med Erika Karttinen og Inger Nielsen Hole som prosjektmedarbeidere. Asbjørn Torvanger (CICERO) har vært kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

CICERO Senter for klimaforskning er Norges fremste institutt for tverrfaglig klimaforskning, som utvikler og formidler ny kunnskap for å løse klimaproblemet.

Vi vil takke TBU Klima for et spennende prosjekt og for nyttige innspill og diskusjoner underveis.

Februar 2023

Annegrete Bruvoll
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

1	INNLEDNING OG METODE	3
1.1	Om oppdraget	3
1.2	Metode	3
2	LITTERATURSTUDIE AV KLIMARÅD I ANDRE LAND	5
2.1	Mange forskjellige typer klimaråd globalt	5
2.2	Valg av mest relevante klimaråd	6
3	NÆRMERE KARTLEGGING AV UTVALGTE KLIMARÅD	8
3.1	Danmark – Klimarådet	10
3.2	Finland – Klimatpanelet	14
3.3	Storbritannia – The Climate Change Committee	17
4	OPPSUMMERING AV ERFARINGER	24
	REFERANSER	27
	VEDLEGG 1: TABELL OVER UAVHENGIGE, TVERRFAGLIGE EKSPERTRÅD	29

1 Innledning og metode

1.1 Om oppdraget

Formålet med dette oppdraget er å innhente andre lands erfaringer med ekstern evaluering og kontroll av klimaanalyser, herunder metoder og modeller som benyttes.¹ I Norge har Riksrevisjonen en generell kontrollfunksjon for regjeringens og statsforvaltningens arbeid. På klimaområdet har offentlige utvalg blitt nedsatt med en viss funksjonstid, blant annet for å gi råd om modeller/metode (TBU klima) og om veivalg for å nå klimamål (Klimautvalget 2050).

I årsrapporten fra TBU klima 2020 ble det pekt på:

Analyser av effekt av ulike virkemidler og av statsbudsjettet som helhet forutsetter høy kompetanse om økonomiske 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 fagmiljøer for ulike deler av klimapolitikken.

En del andre land har etablert klimaråd for å utføre ekstern evaluering og kontroll og gi råd om klimaanalyser. Et klimaråd er en organisasjon eller gruppe eksperter som gir råd til regjeringen, bedrifter eller andre organisasjoner om spørsmål knyttet til klimaendringer. Klimaråd kan bestå av økonomer, statsvitere, og andre eksperter og forskere med kunnskap og ekspertise på klimarelaterte spørsmål. Noen klimaråd er uavhengige og opererer uten direkte statlig eller industristøtte, mens andre er tilknyttet statlige virksomheter eller private organisasjoner.

Opgavene til et klimaråd kan variere, men generelt gir de informasjon, anbefalinger og evalueringer om utslippsreduksjon, klimatilpasning og politikk som støtter overgang til en lav-karbon og bærekraftig fremtid.

1.2 Metode

Kunnskapsinnhenting i prosjektet har vært todelt. I den første delen har vi gjort et litteratursøk kombinert med informasjonsinnhenting fra nettsted til flere klimaråd både i Europa og andre verdensdeler. Denne oversikten er brukt for å velge ut hvilke lands klimaråd som var mest relevante studere nærmere, og som vi innhentet erfaringer fra gjennom intervjuer i den andre delen av prosjektet.

1.2.1 Litteratursøk

I den første delen av prosjektet har vi gjennomført en informasjonsinnhenting om alle klimaråd vi har klart å identifisere. Dette er gjort gjennom litteratursøk, hvor særlig noen tidligere studier viste seg å være verdifulle:

- (Evans & Duwe, 2021) har kartlagt klima- og bærekraftsråd i medlemsland i EEA + Storbritannia.
- (Lötjönen, Ollikainen, & Weaver, 2019) har identifisert og kartlagt 24 klima-, miljø- og bærekrafts-råd.
- (Abraham-Dukuma, et al., 2020) har kartlagt og sett på effekten av tverrfaglighet i 11 klimaråd.

¹ Heretter kalt «oppgaver innen teknisk evaluering».

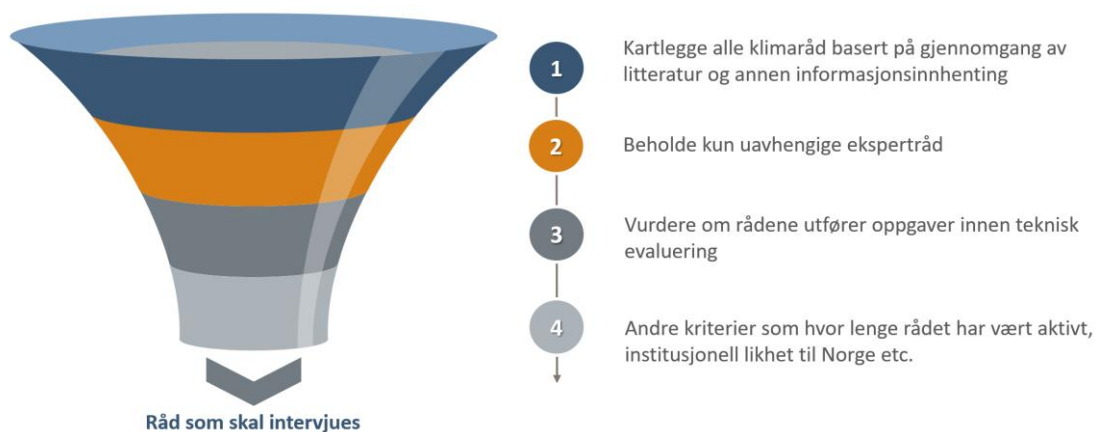
Litteratursøket erkomplettert ved hjelp av tilgjengelig informasjon på nett, hovedsakelig klimarådernes egne nettsider, for å sikre at vi har oppdatert informasjon, og at det ikke er noen interessante klimaråd som vi ikke har klart å fange opp gjennom litteraturstudien. Kontaktpersoner i klimaråd har også bidratt med å dobbeltsjekke og verifisere informasjonen.

På bakgrunn av informasjonen fra litteratursøket gjennomførte vi en silingsprosess av aktuelle klimaråd som illustrert i Figur 1-1. De to viktigste silingskriteriene var at klimarådet skulle være et uavhengig ekspertråd, og at klimarådet utføre oppgaver innen teknisk evaluering. Videre vurderte vi institusjonell likhet, med vekt på at erfaringene skal være mest mulig relevante i en norsk kontekst. Vi vektet også klimaråd som har eksistert i noen år, for å innhente erfaringer fra hvordan klimarådene har fungert i praksis. Vi la også vekt på råd med mandat tilknyttet en klimalov.

Det varierer hvor mye informasjon som er tilgjengelig om hvert enkelt klimaråd, og hvilket språk som er brukt. Særlig for nyopprettede klimaråd har det vært vanskelig å finne informasjon.

Gjennom silingsprosessen har vi endt opp med tre land vi vurderer som de mest relevante for intervjuer: Danmark, Finland og Storbritannia.

Figur 1-1 Illustrasjon av silingsprosessen for å ende opp med de mest relevante klimarådene.



1.2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført 7 intervjuer med 8 sentrale personer fra klimaråd og forvaltning:

- Danmark: én representant fra klimarådet, én fra klimarådets sekretariat, to fra departementet.
- Finland: én representant fra klimarådets sekretariat, én fra departementet.
- Storbritannia: én fra klimarådets sekretariat, én fra departementet.

Alle de intervjuede har lang erfaring i å jobbe i/med klimaråd. Vi har intervjuet sentrale personer i råd og rådernes sekretariat, og de intervjuede fra departementer har roller hvor de jobber tett med klimarådet.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Vi sendte ut spørsmål i forkant til alle informantene. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt (over Teams) og det ble ikke gjort lydopptak. To eller tre personer fra Menon deltok i intervjuene. Informantene fikk mulighet til å lese intervju-referatene og komme med ytterligere innspill eller presiseringer.

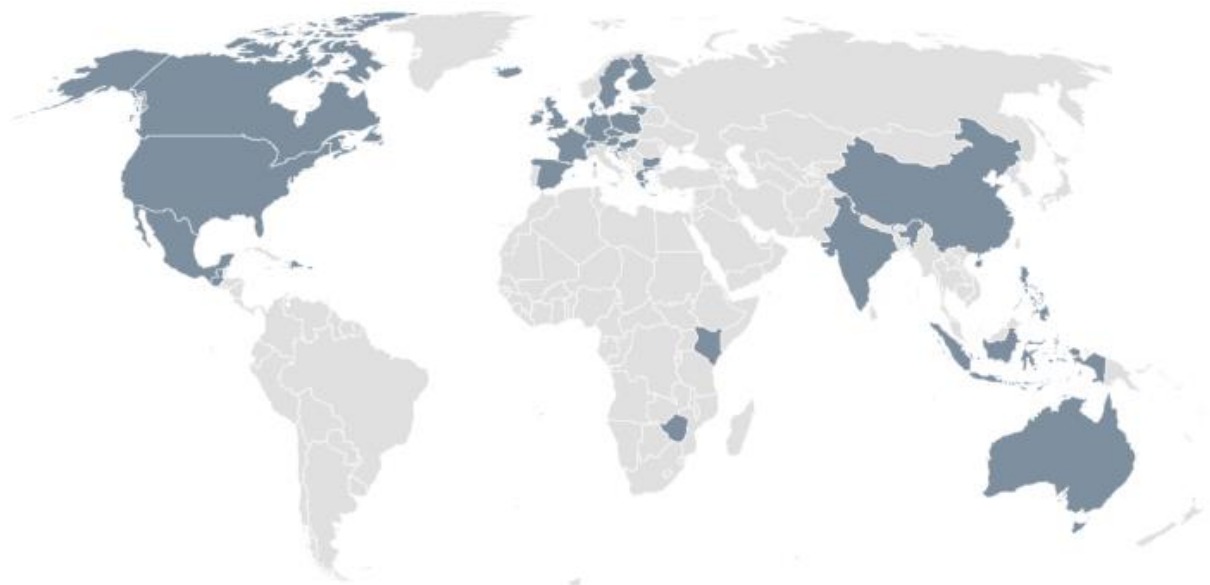
2 Litteraturstudie av klimaråd i andre land

Kartlegging av klimaråd ble gjort i en litteraturstudie, med vekt på klimarådernes ulike oppgaver. Vi har særlig sett nærmere på tverrfaglige, uavhengige ekspertråd.

2.1 Mange forskjellige typer klimaråd globalt

Det er en trend i å etablere nasjonale klimaråd som del av landenes klimainnsats.² Figur 2-1 viser land som har ett eller flere klimaråd basert på funn i litteraturen og andre kilder.

Figur 2-1 Land med etablerte klimaråd. Kilde: Menon basert på (Lötjönen, Ollikainen, & Weaver, 2019), (Evans & Duwe, 2021) og ICCN³



Strukturen på klimaråd varierer. Rådene kan være organisert som alt fra akademiske ekspertråd til råd med deltakelse fra myndigheter og NGOs. For eksempel har Australia et klimaråd som baserer seg på donasjoner, mens andre råd får tildelt midler fra staten.

Mange av de europeiske landene har opprettet egne klimaråd. Basert på en kartlegging fra 2021⁴ er det totalt 57 klima/miljøråd i Europa. Av disse var 12 uavhengige, akademiske klimaråd. 11 av disse har lignende struktur med uavhengige, akademiske eksperter som rådsmedlemmer, og anses å følge Storbritannias oppsett, som er det første rådet av denne typen.

Irland er det eneste uavhengige, akademiske rådet i Europa som ikke følger Storbritannias oppsett. I det irske rådet er fire av medlemmene i rådet «ex-officio»-medlemmer. Det betyr at disse fire er medlemmer i kraft av

² (Abraham-Dukuma, et al., 2020)

³ International Climate Councils Network, <https://climatecouncilsnetwork.org/members/>

⁴ (Evans & Duwe, 2021)

andre posisjoner de besitter.⁵ Dette reduserer rådets uavhengighet, men ettersom ex-officio-medlemmene ikke utgjør et flertall, har vi likevel valgt å kategorisere rådet som uavhengig i vår kartlegging.

EU har også sitt eget klimaråd, som ble opprettet i 2022. Rådet ble opprettet som en konsekvens av at den Europeiske Klimaloven tredde i kraft i 2021. Rådet følger den britiske tradisjonen, med 15 ekspertmedlemmer, som blir valgt inn i perioder på fire år. Medlemmene kommer fra medlemslandene i EU, og det kan maksimalt være to medlemmer med lik nasjonalitet.

Noen av rådene har lovfestet mandat. Det gjør rådet mer politisk uavhengig ettersom det gir rådet frihet til å utføre sitt mandat uavhengig av støtte fra den sittende regjeringen. Det stiller også krav til rådet fordi de må oppfylle mandatet – og gir innflytelse fordi myndighetene må ta rådets vurderinger på alvor.

Videre har klimarådene ulike typer oppgaver. (Evans & Duwe, 2021) identifiserte tre roller som klimaråd kan ha i sin studie:

- **Vakthunder** evaluerer, overvåker og kvalitetssikrer myndighetenes klimapolitikk. Mange av de europeiske rådene lager for eksempel en årlig rapport med vurdering av myndighetenes klimainnsats. I noen land er regjeringen også pliktig til å gi en formell respons på vurderingene.
- **Rådgivere** gir forskningsbaserte råd og anbefalinger om klimapolitikk til myndighetene. Arbeidet kan inkludere evaluering av planlagte politiske virkemidler, kvalitetskontroll, politikkanbefalinger og informasjonssamling og -deling. I noen land får for eksempel regjeringen innspill fra rådet om klimaeffekten av politikk de ønsker å innføre.
- **Tilretteleggere** engasjerer interessenter og offentligheten til å komme med innspill til klimapolitikk. Dette kan for eksempel skje ved at rådet får innspill fra interessenter til sine vurderinger.

Klimarådene kan ha en eller flere av rollene på én gang. Det kan også være en viss overlapp mellom «vakthunder» og «rådgivere», for eksempel der klimarådene gir råd om klimapolitiske virkemidler basert på evalueringer av klimainnsats. De fleste akademiske, uavhengige rådene i Europa er både vakthunder og rådgivere, mens de i mindre grad er tilretteleggere.

2.2 Valg av mest relevante klimaråd

Valget av mest relevante klimaråd var hovedsakelig basert på to kriterier:

1. At klimarådet er et uavhengig ekspertråd
2. At klimarådet utfører gjør tekniske evalueringer.

Studiene vi har sett på har sortert klimaråd i ulike kategorier. En av kategoriene, som går igjen i alle studiene, er «uavhengige, tverrfaglige ekspertråd». Siden studiene er laget på ulike tidspunkt, og dekker ulike deler av verden, gir de til sammen en god oversikt over klimarådene i denne kategorien. Basert på dette kriteriet reduserte vi antall klimaråd til 17. Disse inkluderer også noen råd som ikke er helt uavhengige, men inkluderer representanter fra statsforvaltning. Dette gjelder for ett råd i Tyskland og to i Australia. Disse er inkludert ettersom det også finnes andre klimaråd i Tyskland og Australia, og for å få et helhetlig overblikk over disse landene ønsket vi også å kartlegge disse nærmere.

⁵ Følgende posisjoner blir automatisk inkludert som medlemmer i rådet: *The Director General of the Environmental Protection Agency; the Chief Executive of the Sustainable Energy Authority of Ireland; the Director of Teagasc, the Agriculture and Food Development Authority; the Director of the Economic and Social Research Institute*

Av disse 17 klimarådene var det et ønske om å plukke ut de mest relevante for en mer detaljert kartlegging. Dette gjordes hovedsakelig basert på en vurdering av omfanget av arbeid innenfor teknisk evaluering. Basert på denne kartleggingen, vurderte vi fem råd som mest interessante for intervju. Alle utfører oppgaver innen teknisk evaluering og er tilknyttet en klimalov. Oppgaver innen tekniske evalueringer kan for eksempel være vurderinger av metoder, modeller, klimaframskrivninger, og forutsetninger i disse. Kategoriseringen er basert på informasjon fra litteraturen, informasjonsinnhenting fra nettstedene til klimarådene og informasjon fra ulike kontaktpersoner. Se Vedlegg 1: Tabell over for beskrivelse av oppgavene til hvert av klimarådene.

Basert på denne kartleggingen, vurderte vi fem råd som mest interessante for intervju. Alle utfører oppgaver innen teknisk evaluering og er tilknyttet en klimalov. Under følger en kort redegjørelse av oppgaver rådene utfører innenfor tekniske evalueringer:

- ***The Climate Change Committee i Storbritannia*** vurderer regelmessig myndighetenes tiltaksplaner og klimaframskrivninger. Lager også egne forslag til tiltaksplaner og klimaframskrivninger.
- ***Klimarådet i Danmark*** vurderer regelmessig status på nasjonale klimamål, og vurderer metodevalg og forutsetninger i myndighetenes klimaframskrivninger.
- ***The Finnish Climate Change Panel (Finland Klimatpanel) i Finland*** har vurdert ulike klimamodeller, og klimaeffekten av politiske virkemidler.
- ***Council of Experts on Climate Change i Tyskland*** kontrollerer regelmessig nasjonale utslippsdata og forutsetninger i disse.
- ***Klimatpolitiska Rådet i Sverige*** vurderer regelmessig kunnskapsgrunnlag og modeller som regjeringens politikk bygger på.

Vi har valgt å utelate Sverige og Tyskland fra nærmere kartlegging, til tross for at de kunne vært relevante. Etter samtale med rådet i Sverige, fikk vi vite at oppgaver innen teknisk evaluering utgjør en liten del av deres arbeid. Vi har derfor vurdert at de ikke er like relevante som de andre klimarådene vi vurderte å intervju. Videre har det ikke vært mulig å finne tilstrekkelig informasjon om Tysklands «Council of Experts on Climate Change». Vi har heller ikke lyktes i å få kontakt med det tyske rådet. Det er verdt å nevne at dette rådet ble opprettet så sent som 2020, og at de derfor uansett har begrenset med erfaringer å dele så langt.

3 Nærmere kartlegging av utvalgte klimaråd

I dette kapitlet beskriver vi nærmere klimarådene i Danmark, Finland og Storbritannia, og erfaringene med disse. Alle de tre rådene oppfyller de kriteriene vi har satt opp for relevante klimaråd: De er uavhengige ekspertråd tilknyttet en klimalov, har tverrfaglige og uavhengige eksperter, og gjør arbeid tilknyttet tekniske evalueringer. Vi har særlig fokusert på erfaringer som er relevante for tekniske evalueringer, men presenterer også andre, tilgrensende erfaringer som har kommet opp i intervjuene.

Overordnet informasjon om de tre rådene er presentert i Tabell 3-1. Det britiske rådet er det største av de tre rådene, både målt i antall ansatte i sekretariatet og budsjettet. Det finske rådet er klart det minste av de tre kartlagte rådene. Danmarks råd dekker kun utslippsreduksjon, mens Finland og Storbritannia i tillegg dekker klimatilpasning.

Tabell 3-1 Overordnet sammenligning av klimarådene i Danmark, Finland og Storbritannia. Kilde: Klimarådernes nettsted og intervjuer

LAND	Navn	Størrelse på råd	Størrelse på sekretariat	Oppstartsår	Årlig budsjett
Danmark	The Danish Council on Climate Change (Klimarådet)	9	25	2014	25 millioner DKK
Finland	The Finnish Climate Change Panel (Ilmastopaneeli)	15	4	2012	750.000 Euro
Storbritannia	Climate Change Committee	7 (climate change committee) + 6 (adaptation committee)	50	2008	3,5 millioner pund (utslippsreduksjon) + 1,3 millioner pund (klimatilpasning)

Forskjellen i budsjett og størrelse på sekretariat gjør at rådene har forskjellige forutsetninger for omfang av arbeid de kan produsere. Storbritannia har klart størst budsjett, på rundt 5 millioner pund, nesten dobbelt så mye som Danmark, og rundt 7 ganger større enn Finland sitt budsjett. Både det danske og det finske rådet har likevel de siste årene fått økte bevilgninger, og har gjennom dette kunnet øke sin arbeidsinnsats og sin mulighet for å bidra til klimapolitikken. Til sammenligning oppgir det britiske rådet at de i dag har en bevilgning som tilsvarer den mengden arbeid de forventes å gjennomføre.

Omfanget av arbeidet knyttet til teknisk evaluering varierer mellom rådene. Storbritannia gjennomfører klart mest oppgaver innenfor dette området. Det britiske rådet er det eneste rådet som vi har intervjuet som regelmessig lager sine egne scenarier for hvordan man skal nå nettonull, og som har egne sektorspesifikke modeller for dette. Det britiske rådet har likevel heller ikke en egen klimaframskrivningsmodell, men baserer sine framskrivninger på modellen til myndighetene. Basert på erfaringene fra intervjuene er det Storbritanniske rådet likevel rådet som gjør mest tekniske evalueringer. For å muliggjøre analysene har det britiske rådet et stort sekretariat som hovedsakelig utgjøres av personer med analytisk kompetanse. Både Danmark og Finland gjør

egne analyser, men disse er knyttet til å evaluere eller vurdere modellering som gjøres av statsforvaltningen, eller knyttet til spesifikke lovforslag. En sammenligning av hvilken type oppgaver som rådene har knyttet til teknisk evaluering er presentert i Tabell 3-22.

Tabell 3-22 Sammenligning av oppgaver relatert til teknisk evaluering i klimarådene i Danmark, Finland og Storbritannia

	Danmark	Finland	Storbritannia
Vurderer hvordan landet ligger an for å nå klimamålene	Ja	Ja	Ja
Vurderer klimaframskrivinger	Ja	Ja	Ja
Vurderer forutsetninger og metoder i klimaframskrivingene	Ja	Ja	Ja
Evaluere planlagte eller allerede iverksatte klimapolitiske virkemidler	Ja	Ja	Ja
Samler kunnskap, metoder eller modeller til klimaanalyser	Ja	Bare i spesielle tilfeller	Ja
Gir råd om hvilke metoder eller modeller regjeringen bør bruke	Ja	Bare i spesielle tilfeller	Ja
Vurderer klimaeffekten av statsbudsjettet	Nei	Bare i spesielle tilfeller	Ja
Lager egne scenarier for hvordan man kan nå netto null	Nei	Bare i spesielle tilfeller	Ja

Rådene har varierende oppgaver knyttet til teknisk evaluering. Rollen rådene har er knyttet til rådernes mandat og oppgavebeskrivelsen i klimaloven. Både i Storbritannia og Danmark er for eksempel interaksjonen mellom regjeringen og klimarådet lovfestet i klimaloven, og mye av interaksjonen utgjøres av klimarådets lovfestede rapportering som regjeringen må respondere på. Til sammenligning har ikke det finske rådet noen årlig rapportering, men forventes å bistå fortløpende når departementene trenger det. Finland gjør også flere analyser når slike etterspørres enn de andre rådene, som bruker en stor del av sin tid på de årlige rapporteringene.

I alle tre rådene har sekretariatet en sentral rolle, og gjør mye av grunnarbeidet. Den største delen av det kontinuerlige arbeidet gjennomføres av sekretariatet, og derfor er størrelsen på sekretariatet en viktig bestemmende faktor i hvor mye rådene kan bidra. I Finland gjennomføres likevel også mye av grunnarbeidet av ansatte i forskningsinstitusjonene til rådsmedlemmene, istedenfor å kun gjennomføres av medlemmene i sekretariatet. Derfor kan Finland gjøre mer arbeid enn hva som kunne forventes basert på størrelsen på sekretariatet. I tillegg til at Storbritannia har stor analytisk kapasitet i sekretariatet, setter de også ut arbeid til eksterne institusjoner når de ser behov for dette. Storbritannia er det eneste av de tre rådene vi har intervjuet som bestiller hele rapporter fra eksterne institusjoner og publiserer dem på sine nettsider. Også Danmark bruker eksterne institusjoner, men kun for spesifikke analyser eller verktøy.

Klimaloven påvirker også hvor stor makt klimarådet har. I Danmark kan klimaområdet pålegge myndighetene handling dersom de for eksempel henger etter det oppsatte karbonbudsjettet. Dette kan ikke klimarådet i Finland, som ikke har et like sterkt mandat. Likevel må regjeringen både i Finland og Storbritannia respondere på informasjon de får fra klimarådet, og er også pålagt å spørre klimarådet om en vurdering i flere tilfeller. Alle

rådene vi har intervjuet har påpekt at innflytelsen klimarådet har ikke bare styres av klimaloven, men også i stor grad av hvor god kommunikasjonen gjennom media er og av rådsmedlemmer som skjønner det politiske systemet.

Videre i kapittelet beskriver vi nærmere rådene i Danmark, Finland og Storbritannia.

3.1 Danmark – Klimarådet

3.1.1 Klimarådets mandat og forhold til klimaloven

Den danske klimaloven ble vedtatt i 2014 og revidert i 2020. Klimaloven beskriver mandatet til Klimarådet. For det første har rådet oppgaver knyttet til Klima-årshjulet som definerer hvilken dokumentasjon regjeringen må ta frem og vise for parlamentet. For det andre skal rådet gjøre egne analyser på utvalgte tema, som skal bidra i den offentlige debatten. I klimaloven er rådets mandat beskrevet på følgende måte:

- Bistå klima-, energi- og forsyningsministeren med fastsettelse av nasjonale klimamålsetninger.
- Årlige anbefalinger til klima-, energi- og forsyningsministeren om klimainnsatsen, vurdere om regjeringens klimainnsats sannsynliggjør at de danske klimamål nås, og gi status for Danmarks oppfyllelse av internasjonale klimaforpliktelser.
- Kommentere den årlige klimastatusen og –framskrivningen.
- Utarbeide en virkemiddelkatalog.
- Bidra til den offentlige debatten.
- Etablere et klimadialogforum, som skal bistå Klimarådet i deres arbeid.

Rollen til Klimarådet har fra starten vært spesifisert i klimaloven, men den ble tydeliggjort og forsterket gjennom revideringen. Klimarådet fikk blant annet et mer enn dobbelt så høyt årlig budsjett etter revideringen, slik at det har vært mulig å øke størrelsen på rådet (fra 7 medlemmer til 9), men særlig størrelsen på sekretariatet (fra 10 medlemmer til 25). Økningen i budsjettet blir også nevnt som en viktig faktor for at Klimarådet i dag kan ha en større innflytelse på klimapolitikken. Et økt budsjett gjør det mulig å produsere flere analyser, og å sikre at analysene når ut i offentligheten.

Én av de vi har intervjuet oppgir at det kan ha vært viktig for klimarådets posisjon i dag at rådet i starten ikke var like tett tilknyttet den politiske prosessen. Dette gjorde at rådet kunne bygge opp sin troverdighet som et uavhengig klimaråd, og vise at de var verdt tilliten da det senere ble knyttet mer direkte til politisk interaksjon. Rådet hadde politisk innflytelse også før revideringen på grunn av de uavhengige analysene som ble produsert, men samspillet med det politiske systemet var mindre tett.

De «guidende prinsippene», beskrevet i den reviderte klimaloven, legger føringer for Klimarådets arbeid. Oppsummert sier disse prinsippene at Danmark skal være et foregangsland innen klimainnsats, at danske tiltak skal ta hensyn til karbonlekkasje samt at omstillingen skal være kostnadseffektiv og rettferdig. Én av de vi har intervjuet mente at de guidende prinsippene har en tung rolle i Klimarådets arbeid, og har bidratt til å flytte fokus fra «snever samfunnsøkonomi» til de bredere konsekvensene av politiske valg. Klimarådets arbeid har dermed blitt mer relevant til forhold som politikerne er opptatt av.

3.1.2 Organisering av rådet

Det danske klimarådet dekker ulike fagområder. Hvilke fagområder som skal være inkludert er definert i klimaloven: energi, bygninger, landbruk, miljø, natur, økonomi, klimavitenskapelig forskning og adferdsforskning

av relevans for klimaområdet.⁶ Før revideringen hadde rådet en større andel økonomer og ikke en så stor bredde av disipliner.

Økningen av antall rådsmedlemmer har i praksis betydd at det har blitt mer fokus på lederskap. Én vi har intervjuet oppgir at det er noen avveininger knyttet til størrelsen på rådet. Jo større rådet er, desto større kan bredden av fagekspertisen bli. Samtidig gir et mindre råd en mer kollegial følelse, og kan legge til rette for bedre og mer intensive faglige diskusjoner.

Av én vi har intervjuet ble det også trukket frem at det ved valg av rådsmedlemmer er viktig å ikke bare fokusere på faglig relevans. I tillegg må de som sitter i rådet ha god kompetanse på tverrfaglig samarbeid, og også ha kjennskap til politiske prosesser og et ønske om å påvirke disse. Ellers risikerer man å ha et råd med gode faglige vurderinger som likevel ikke treffer den politiske debatten og derfor får begrenset gjennomslagskraft.

Medlemmene i klimarådet nominerer selv nye medlemmer, som blir formelt godkjent av energi-, forsynings-, og klimaministeren. Nye medlemmer sitter i 4 år, med muligheter for gjenvalg. Tidligere ble medlemmene til Klimarådet valgt av ministeren. Det ble likevel vurdert slik at dette ikke sikret rådet nok uavhengighet, og gjennom revideringen av loven i 2020 ble dette endret til at rådet selv velger de nye medlemmene. Valget må fortsatt godkjennes av ministeren, men dette er mer av en formalitet.

Sekretariatet har i dag 25 ansatte og inneholder blant annet økonomer, andre samfunnsvitere, ingeniører, et kommunikasjonsteam med journalister samt en HR-avdeling. Sekretariatet har særlig fokus på analytisk kompetanse, ettersom rådet og sekretariatet i hovedsak gjør alle analyser selv. Etter revideringen av Klimaloven har blant annet rådets spesialiserte sektorkompetanse økt i tillegg til at kapasiteten for å gjøre samfunnsøkonomiske vurderinger er blitt styrket.

Tidsbruken for rådsmedlemmene varierer fra noen timer til noen dager per uke. Det er i praksis sekretariatet som gjør mye av arbeidet knyttet til å utarbeide rapportene, med ekspertene som sitter i rådet aktivt involvert i det faglige vurderingene og formuleringen av konklusjoner og anbefalinger. Det danske klimarådet skriver alle rapporter de publiserer selv. Av og til kan de få hjelp utenfra til for eksempel med spesifikke analyseverktøy eller lignende, men rådet bestiller ikke rapporter eller analyser fra andre.

3.1.3 Arbeid innen teknisk evaluering

I Danmark er det Energistyrelsen (tilsvarende Miljødirektoratet i Norge) som har hovedansvar for alle klimaframskrivninger. Metodene som brukes i framskrivningene er detaljert dokumentert i egne notater som er tilgjengelige på en nettside for framskrivningene.⁷ Det er Klimarådets oppgave å kommentere og vurdere framskrivningene, men rådet lager ikke egne framskrivninger. I følge mandatet skal rådet heller ikke ta frem datagrunnlag eller klimamodeller selv. Derimot gir de detaljerte vurderinger av modeller, datagrunnlag og forutsetninger. Det ble poengtert at det er veldig viktig at vurderingene som blir gitt er vitenskapsbasert for at de skal være troverdige og ha innflytelse.

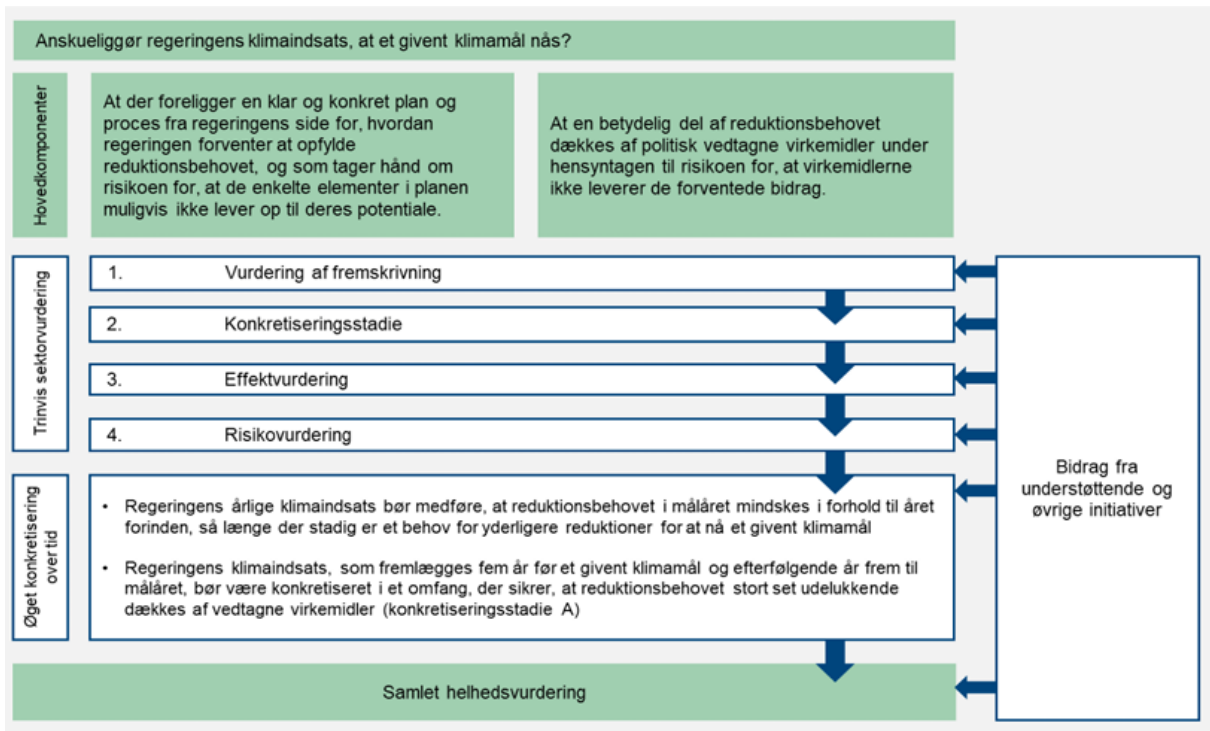
Den årlige statusrapporten er den mest omfattende analysen Klimarådet gjør hvert år. Figur 3-1 viser den overordnede metoden Klimarådet benytter i statusrapporten. Metoden er ytterligere beskrevet i et

⁶ LOV nr 965 af 26/06/2020 <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/965>

⁷ <https://ens.dk/service/fremskrivninger-analyser-modeller/klimastatus-og-fremskrivning-2023>

bakgrunnsnotat⁸. I bakgrunnsnotatet står det blant annet at klimarådet vurderer både forutsetninger og effekt av virkemidler som Energistyrelsen har lagt til grunn i sine klimaframskrivninger.

Figur 3-1 Illustrasjon over Klimarådets metode for å vurdere regjeringens klimainnsats i forhold til klimalovens mål. Kilde: Statusrapport 2022⁹, kapittel 5.2 Klimarådets vurderingsmetode.



I vurderingen av myndighetenes framskrivninger ser Klimarådet på følgende to punktene¹⁰:

- Vesentlige forutsetninger: Klimarådet vurderer de bakenforliggende antagelsene som ligger til grunn for Energistyrelsens framskrivninger, for eksempel energipriser, batteripriser og kvotepriser.
- Vesentlige reduksjonseffekter: Klimarådet vurderer effektene på utslipp som Energistyrelsen forventer fra ulike tiltak, og hvorvidt de er enige i disse effektene.

Klimarådet vurderer blant annet hvorvidt det er nok dokumentasjon for at effektene skal kunne inngå i rapporteringen til FN. Klimarådet gjør likevel sjeldent selv effektestimeringer fra bunnen av, og vi har ikke kjennskap til at de skulle bruke noen spesifikke modeller regelmessig. Klimarådet gjør effektestimering kun hvis de i en annen sammenheng har laget en analyse av det aktuelle virkemidlet, og derfor enkelt har mulighet å bruke modellen for å lage en egen analyse. Ved vurdering av effektene tar Klimarådet typisk utgangspunkt i Energistyrelsens vurderinger og justerer disse hvis de ser behov for det. De gjør også ofte 'sanity checks' av effektene basert på nøkkeltall fra andre studier, for eksempel når det gjelder kostnader per tonn utslipp. Hvis rådet ikke har mulighet til å selv gjennomføre en effektberegning, men likevel er kritiske til myndighetenes estimat, inkluderes dette i risikovurderingen. Klimarådet bruker også mye ressurser på å vurdere potensiell overlap i effektene som myndighetene har oppgitt. Dette gjøres basert på en vurdering av samspillseffekter og hvilke

⁸[Klimarådets vurderingsmetode - Baggrundsnotat til Klimarådets Statusrapport 2022](#)

⁹[Statusrapport 2022](#)

¹⁰https://klimaraadet.dk/sites/default/files/paragraph/field_download/baggrundsnotat_om_klimaraadets_vurderingsmetode.pdf

ressurser som skal benyttes for å gjennomføre tiltaket. Klimarådet vurderer ikke hvordan framskrivningene fra myndighetene har truffet historisk.

For eksempel har Klimarådet i statusrapporten for 2022 analysert energibehovet i Danmark, og konkluderer med at den nåværende utbyggingstakten av grønn energi ikke er nok for å legge til rette for regjeringens planlagte overgang til Power-to-X¹¹ i årene som kommer.¹²

En av de vi intervjuet mente at klimarådet ikke har forutsetninger for å ta tilstrekkelig hensyn til de guidende prinsippene i klimaloven. For eksempel har de ikke en modell de kan bruke for å se effekten av klimatiltak på arbeidsmarkedet. Finansdepartementet i Danmark holder på å utvikle en modell i samarbeid med forskningsinstituttet 'DREAM' som rådet håper de kan bruke for å ta mer hensyn til prinsippene på sikt. Modellen, kalt «GreenReform»¹³, kan både beregne klimaeffekten av ulike politiske virkemidler, og fordelingseffektene av klimapolitiske virkemidler.

De vi har intervjuet oppgir at de tenker at arbeidsfordelingen mellom Energistyrelsen og klimarådet er god. Utvikling av modeller er svært ressurskrevende, og rådet hadde trengt et mye større budsjett hvis de hadde hatt i oppgave å utvikle og opprettholde et eget modelloppsett for klimaframskrivninger. Videre vurderte noen av de vi intervjuet at det uansett ikke er den mest hensiktsmessige måten for rådet å bruke sin tid, når Energistyrelsen allerede har som oppgave å gjøre klimaframskrivninger. Derimot er det viktig å ha en ekstern part som kan komme med kommentarer og vurderinger til de framskrivninger Energistyrelsen tar frem og de forutsetninger de legger til grunn.

Én av de vi intervjuet påpekte også at det gjør rådet mer uavhengig at rådet ikke selv utarbeider klimaframskrivninger. Det er enklere å beholde sin posisjon som utenforstående og uavhengig når man ikke selv gjør beregninger.

3.1.4 Rådets innflytelse

Basert på intervjuene er det tydelig at klimarådets posisjon er sterk ettersom det er lovfestet at regjeringen må kommentere på de tilbakemeldingene de får fra klimarådet på deres årlige klimastatus og -framskrivninger. Dette gir rådet politisk makt og gjør også at de blir synlige i media. Samtidig påpekte flere av de vi har intervjuet at det med makt og stor synlighet i media også kommer ansvar. Dette legger et større press på analysene fra klimarådet.

Personene vi intervjuet mente at rådet er en sentral drivkraft for den politiske debatten. Én av de vi intervjuet mente at en viktig grunn til rådets store innflytelse er at de har lyktes med å være både faglig troverdige, uavhengige, og relevante. Det gjør at klimarådets vurderinger får mye oppmerksomhet i mediene, og dermed spiller Klimarådet en viktig rolle i den politiske debatten. Én av de vi intervjuet mente at det danske klimarådet har større innflytelse enn mange andre klimaråd fordi de i større grad har lyktes med å være relevante.

3.1.5 Samarbeid med myndighetene

Klima-årshjulet danner rammen for Klimarådets samarbeid med myndigheter, illustrert av Figur 3-2. Klima-årshjulet skal sikre en løpende oppfølging av klimainnsatsen og hvorvidt denne er tilstrekkelig for å oppfylle

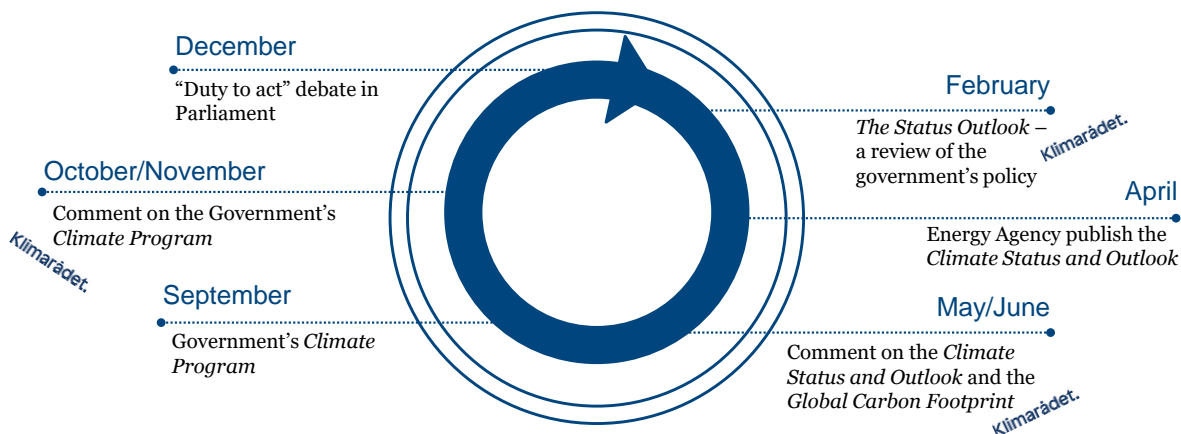
¹¹ En samlebetegnelse for konverteringsteknologier som gjør elektrisitet om til karbonnøytralt syntetisk brensel, som hydrogen, syntetisk naturgass, flytende drivstoff eller kjemikalier

¹² https://klimaraadet.dk/sites/default/files/paragraph/field_download/faktaark_om_groen_stroem_og_power-to-x.pdf

¹³ <https://dreamgroup.dk/greenreform/>

klimalovens målsetninger om utslippskutt. Årshjulet spiller en svært riktig rolle i å tvinge frem klima på den politiske agendaen.

Figur 3-2 Illustrasjon av klima-årshjulet. Klimarådet er direkte ansvarlig for hendelser som er markert med «Klimarådet». Kilde: Presentasjon oversendt til Menon fra Klimarådet.



I februar utgir Klimarådet sin årlige statusrapport¹⁴, hvor rådet vurderer om det er sannsynlig at de danske klimamålene blir nådd. Statusrapporten i februar er den mest omfattende faste vurderingen Klimarådet gjør. Statusrapporten inkluderer også anbefalinger til klimapolitiske virkemidler.

Klimarådet i Danmark vurderer ikke spørsmål fra andre, hverken regjering eller opposisjon. Det er kun rådet som beslutter hva som skal analyseres utover det som er spesifisert i klimaloven, men de lytter til andres ønsker om hva de burde fokusere på.

I april utgir Energistyrelsen den årlige Klimastatus og -framskrivnings-rapporten.¹⁵ Framskrivningen er basert på et såkalt "frozen policy scenario", altså utslipp gitt allerede vedtatt politikk. Som svar på rapporten publiserer Klimarådet en kommentar på Energistyrelsens klimastatus- og framskrivning¹⁶, i tillegg til en kommentar til global rapportering¹⁷.

På høsten legger regjeringen frem et klimaprogram med nye klimatiltak, som Klimarådet også kommenterer på¹⁸. Dersom Klimarådet fortsatt vurderer at klimaprogrammet ikke er godt nok, kan Folketinget vedta at regjeringen må gjøre mer.

3.2 Finland – Klimatpanelet

3.2.1 Klimarådets mandat og forhold til klimaloven

Den finske klimaloven ble vedtatt i 2015, mens Finlands Klimatpanel (the Finnish Climate Panel) ble etablert allerede i 2012. Fra 2015 er panelets oppgaver definert i klimaloven. Klimaloven er blitt revidert sommeren 2022,

¹⁴ [Statusrapport 2022](#)

¹⁵ [Klimastatus og -framskrivning 2022](#) (Energistyrelsen, 2022)

¹⁶ [Kommentering af Klimastatus og -framskrivning 2022](#)

¹⁷ [Kommentering af Global Afrapportering](#)

¹⁸ [Kommentering af Klimaprogram](#)

og ser også ut til å bli revidert på nytt sommeren 2023. Revideringen i 2022 inkluderte noen tydeliggjøringer knyttet til lengden på panelets mandatperiode. I tillegg har Finland også innført et samisk klimaråd. Det samiske klimarådet skal komme med innspill til klimapolitiske planer som har tilknytning til den samiske kulturarven. Vi har i vårt arbeid kun kartlagt erfaringer knyttet til Finlands Klimatpanel, ikke det samiske klimarådet.

I klimaloven defineres rådets mandat som å: «*finne, sammenstille og analysere vitenskapelige data, samt identifisere informasjonsbehov om utslippsreduksjon og klimatilpasning med tanke på planlegging, håndheving, oppfølging og beslutningstaking innen klimapolitikken*».

Det praktiske arbeidet som panelet gjør, kan deles i fire:

- **Forskningsprosjekter og rapporter**, hovedsakelig ved å anvende tilgjengelig kunnskap og analysere data.
- **Uttalelser om planlagt politikk**, der parlamentet eller departement ber om panelets innspill, råd eller evaluering, eller panelet gir dem på eget initiativ.
- **'Policy briefs'** som foreslår handlingsområder eller konkrete virkemidler.
- **Å bidra til samfunnsdebatten** om sentrale problemstillinger innen utslippsreduksjon og klimatilpasning, f.eks. gjennom pressemeldinger, eller intervjuer med journalister.

3.2.2 Organisering av rådet

Klimatpanelet består av 15 medlemmer. Paneldeltakerne er forskere ved universiteter eller offentlige forskningsinstitutter med akademiske meritter. Panelet inkluderer mange disipliner med hensyn til både utslippsreduksjon og klimatilpasning, samt forskere innenfor alt fra naturvitenskap til samfunnsvitenskap. Det er ikke spesifisert i den finske klimaloven hvilke vitenskapelige disipliner som skal inngå i panelet.¹⁹ Klimatpanelet utnevnes hvert fjerde år av regjeringen. Det er Miljöministeriet som i samarbeid med panelet forbereder forslag på hvem som skal inngå i neste panel.

Det finske sekretariatet har i dag fire medlemmer. Sekretariatet har nylig blitt utvidet med to medlemmer, og dette har økt kapasiteten til rådet betraktelig. Én vi intervjuet oppga at det forrige panelet (som satt fra 2016-2019) totalt gav 20 offentlige uttalelser, mens det nåværende allerede i dag har gitt omtrent 100 (sitter fra 2020-2023).

Klimatpanelet bruker mye av sin arbeidskapasitet på å svare på henvendelser fra departementene. Med et større sekretariat, oppgir de vi har intervjuet at man kunne få til flere egne analyser og mer selvstendig arbeid. Én vi har intervjuet oppga også at sekretariatet ideelt sett burde ha hatt noen flere medlemmer, men at dette ikke er mulig med dagens budsjett.

De vi har intervjuet oppgir at det er viktig å ha personer med i panelet som skjønner hvordan det politiske systemet fungerer, ettersom det ellers er det vanskelig å gi råd som er relevante og har innflytelse. Én av de vi intervjuet pekte på at Finland også har et naturpanel, men at manglende samfunnskompetanse har gjort at naturpanelet ikke har fått like godt gjennomslag som klimapanelet. I tillegg har naturpanelet heller ikke en like sterk forankring i lovverket, noe som også påvirker gjennomslagskraften.

¹⁹ <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2022/20220423>

Én vi har intervjuet oppga også at enkeltpersoner i rådet kan påvirke hvilken innflytelse rådet får. Lederen av dagens panel er mye ute i media og dette bidrar til oppmerksomheten som rådet får.

Én annen vi har intervjuet oppga at det er veldig viktig å forberede alle administrative og praktiske detaljer ved oppstart av et råd. For eksempel brukte det finske rådet mye ressurser i starten på byråkrati rundt honorarene til rådsmedlemmene. Det tok mange måneder før de fant en lovlig og enkel måte for å gjennomføre pengeoverføringene. Dette brukte opp mye av tiden til både sekretariatet og paneldeltakerne i denne perioden, noe som er lite effektivt med tanke på arbeidet panelet skal gjøre.

Tidsbruken for paneldeltakerne varierer fra noen timer til noen dager per uke. Det eneste unntaket er panelets ledere som er heltidsansatt. Sekretariatet har derfor ansvar for mye av det praktiske arbeidet. Klimapanelet produserer analyser på to forskjellige måter. Den ene måten er gjennom sekretariatet, slik at sekretariatet skriver rapporten. Vanligvis produseres likevel rapportene gjennom store konsortier med flere akademikere involvert. Dette vil typisk utgjøres av andre ansatte fra organisasjonen som paneldeltakerne er ansatt i. Også i slike tilfeller vil arbeidet alltid ledes av en paneldeltaker. Basert på estimatet til én vi har intervjuet gjennomføres ca. 50% av arbeidsmengden av forskere som ikke er med i Klimapanelet. De viktigste budskapene og de politiske rådene kommer likevel alltid fra panelet og sekretariatet.

3.2.3 Arbeid innen teknisk evaluering

En stor del av panelets tid og ressurser brukes på uttalelser knyttet til konkrete lovforslag. De vi har intervjuet oppgir at det er en stor bredde i hvilken type henvendelser panelet mottar fra myndighetene. Leveransene kan variere fra råd om spesifikke virkemidler, til brede strategidokumenter. For eksempel kan det være henvendelser om å vurdere spesifikke lovforslag, som regulering av skog. I intervjuene blir panelets arbeid beskrevet som «ad-hoc», og av mer praktisk karakter enn for eksempel det danske klimarådets arbeid. For eksempel fikk panelet i 2019 i oppgave å vurdere hva som hadde vært et realistisk reduksjonsmål for Finland for 2050, i tillegg til fire andre punkter relatert til reduksjonsmålet.²⁰ Panelet vurderer også forskjeller mellom ulike klimamodeller. For eksempel har de gjort en analyse av likheter og forskjeller mellom modeller som beskriver optak av CO₂ i finske skoger²¹.

Klimapanelets analyser er vanligvis ikke primærforskning, men synteser av andres arbeid. Panelet har heller ikke et eget modellapparat, men bruker forskjellige metoder avhengig av hva de skal vurdere. Analysene gjøres også ofte i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, slik at det er nok at disse har kjennskap til modellene som benyttes. Panelet er videre med i flere store samarbeidsprosjekter som skal bidra til forskning og modellutvikling. Blant annet er de i dag med i et prosjekt som skal utvikle et rammeverk for å vurdere klimarettferdighet²². Rammeverket skal støtte utforming, implementering og evaluering av klimapolitikk. Prosjektet har som mål om å belyse klimarettferdighet i tiltak for utslippskutt og klimatilpasning.

Én vi har intervjuet oppgir at panelet, i tillegg til å svare på henvendelser fra departement, skulle ønske at de kunne gjøre mer analyser på eget initiativ. Med begrensede ressurser er dette noe som i dag må nedprioriteres. Blant annet nevnte én vi intervjuet at panelet hadde ønsket å produsere informasjon og analyser knyttet til riksdagsvalget i 2023, men at det fortløpende arbeidet gjør at dette i praksis blir vanskelig.

²⁰ https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/10/Finlands-globally-responsible-contribution_final.pdf

²¹ [Analysis of similarities and differences between models describing forest development trends, https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/02/Ilmastopaneeli_mets%C3%A4mallit_raportti_180219.pdf](https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/02/Ilmastopaneeli_mets%C3%A4mallit_raportti_180219.pdf)

²² [Justice in Climate Change Policy](#)

3.2.4 Rådets innflytelse

Klimatpanelets analyser har, ifølge de vi har intervjuet, en sterk innflytelse på finsk politikk. For eksempel er Finlands nåværende mål for utslipp frem mot 2035 basert på et forslag fra Klimatpanelet.

Fokus på kommunikasjon og media er, ifølge de vi har intervjuet, viktig for å få til politisk innflytelse. Også politikerne må lytte mer til panelet når budskapet også tas opp i media. Flere av partiene i Finland har også sagt at deres klimapolitikk skal være i henhold til den seneste forskningen, og dette gjør det vanskeligere å ignorere Klimatpanelets råd. Inkludering av interessenter i prosjektene blir også trukket frem som et viktig aspekt for å øke innflytelsen. Klimatpanelet lager alltid en liste av interessenter i starten av hvert prosjekt, slik at man kan ha dialog med disse i prosjektperioden. Dette bidrar til å sikre relevans.

En vi har intervjuet påpekte at den ideelle sammensettingen av et klimaråd alltid vil avhenge av hvordan forvaltningen og regjeringen fungerer. I Finland er det ofte koalisjonsregjeringer med mange små partier inkludert. Alle lovforslag er derfor basert på kompromisser mellom flere partier. Panelets kontinuerlige råd til konkrete lovforslag blir derfor nyttig inn i disse diskusjonene, ettersom de er politisk uavhengige og basert på den seneste forskningen på feltet. Derfor bidrar rådets sammensetting til politisk innflytelse i det finske systemet, men er ikke nødvendigvis det beste oppsettet i et annet politisk miljø.

3.2.5 Samarbeid med myndighetene

Som nevnt er ikke Klimatpanelets samarbeid med departementet like strukturert i klimaloven som samarbeidet i Danmark og Storbritannia. I dag oppgir de vi har intervjuet at rådets arbeid er litt uforutsigbart, ettersom de hele tiden får henvendelser fra flere forskjellige departementer. Rådet og miljødepartementet har prøvd å sette opp en kalender med informasjon for å gjøre det mer forutsigbart, men har så langt ikke helt funnet en optimal løsning på dette. Få faste oppgaver betyr samtidig at panelet er fleksibelt i hva de arbeider med.

De vi har intervjuet oppgir at arbeidsmengden for panelet kontinuerlig øker. Klimatpanelet svarer i dag på forespørsler fra 6 av 12 departementer i Finland. Diskusjoner om utslippseffekter blir en del av stadig flere politikkområder, og dette blir derfor relevant for stadig flere deler av politikken.

3.3 Storbritannia – The Climate Change Committee

Klimarådet i Storbritannia går under navnet "The Climate Change Committee" (heretter kalt CCC). I denne delen har vi i tillegg til intervju benyttet en erfaringsoppsummering («Insight Briefing»), publisert av CCC.²³ Erfaringsoppsummeringen inkluderer refleksjoner som er nyttige for andre land som vurderer å opprette klimaråd.

3.3.1 Klimarådets mandat og forhold til klimaloven

Mandatet til CCC er beskrevet i klimaloven, og er oppsummert under:

- **Gi råd om det langsiktige (2050) utslippsmålet.** Det langsiktige utslippsmålet for 2050 i klimalovgivning er basert på råd fra CCC i 2019. Opprinnelig var målet minst 80 prosent reduksjon i utslipp sammenlignet med 1990, men ble revidert i 2019 til 'netto null'. Målet kan bare endres etter

²³ [Insight Briefings](#) (The Climate Change Committee, 2020)

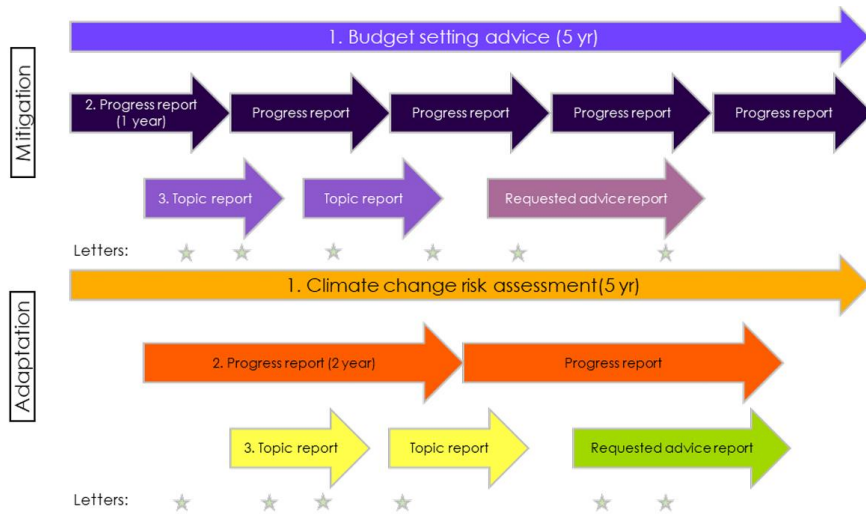
endringer i den vitenskapelige forståelsen eller internasjonale omstendigheter, og etter å ha tatt hensyn til råd fra CCC.

- **Gi råd om karbonbudsjett.** Storbritannias utslippsreduksjoner mot 2050 er beskrevet i en rekke lovbestemte karbonbudsjetter, som fastsetter de tillatte nivåene for klimagassutslipp. Karbonbudsjettene blir satt hvert femte år. CCC er pålagt å gi råd om nivået, og hvor utslippene skal skje, for hvert budsjett minst seks måneder før de må bestemmes i henhold til loven.
- **Gi råd om klimarisiko.** Hvert femte år vurderer CCC de nåværende og fremtidige klimarisiko som Storbritannia står overfor, og som bør prioriteres de neste fem årene.
- **Vurdere fremdriften mot mål for utslippsreduksjon.** CCC må lage en årlig vurdering av fremdriften mot å oppfylle Storbritannias lovbestemte karbonbudsjetter og det langsiktige utslippsmålet for 2050. Denne vurderingsrapporten legges frem for det britiske parlamentet, og regjeringen er pålagt å gi en formell respons til rapporten. Oppdateringen inkluderer all ny politikk som påvirker oppnåelse av utslippsmålene.²⁴
- **Vurdere fremdriften i klimatilpasning.** CCC må annethvert år vurdere fremdriften i å tilpasse Storbritannia til håndtering av nåværende og fremtidige klimarisiko. Vurderingsrapporten legges frem for det britiske parlamentet, og regjeringen er pålagt å gi en formell respons på rapporten.
- **Gi ytterligere råd, analyse og informasjon om klimaendringer som regjeringen ber om.** Loven legger opp til at regjeringen kan be CCC om spesifikke råd de trenger som beslutningsgrunnlag. For eksempel ba regjeringen i 2010 CCC om råd knyttet til hvilken rolle fornybar energi kunne spille i å oppfylle målene for utslippsreduksjon i fremtidige karbonbudsjetter.

I tillegg til mandatet beskrevet i klimarådet, gjør også klimarådet sine egne analyser, eller «temarapporter» på områder de selv vurderer som nødvendig. Ifølge intervju er dette noe CCC gjør fordi de har kapasitet til det, selv om det ikke dette er en lovfestet oppgave. Figur 3-3 viser en vanlig arbeidssyklus for CCC, i henhold til klimaloven. I perioder er det mindre å gjøre i forbindelse med de lovfestede regelmessige rapportene, og da kan CCC bruke mer tid på «temarapportene». Rapportene handler typisk om fremvoksende tema, og kan slik spille en viktig rolle i å forme oppfatningen og kunnskapen om temaet i Storbritannia. De kan også bidra til å dekke kunnskapshull.

²⁴ <https://www.theccc.org.uk/publicationtype/0-report/02-progress-reports/>

Figur 3-3 - Illustrasjon av arbeidssyklusen til CCC. Alle oppgavene er lovfestet, utenom «Topic reports» og «Letters». Kilde: CCC Insight Briefing.



En av de vi intervjuet pekte på at lovgivingen ikke er særlig spesifikk. I klimaloven er det for eksempel ikke spesifisert detaljnivået på CCC sine råd, men CCC velger likevel å gi relativt omfattende, detaljerte råd. Likevel mener informanten at loven er passe spesifikk – den forplikter myndighetene, men gir også spillerom i politikktutforming.

En annen informant mener at det er nyttig å ikke ha for spesifikk lovgivning ettersom man kan risikere at loven kan bli utdatert. Et spesifikt mandat gir makt til å utføre mandatet, men kan også virke begrensende. For eksempel kan den ideelle sammensetningen av fagområder og kompetanse hos medlemmene i rådet forandre seg over tid. Tidligere var det for eksempel behov for å bygge forståelse i befolkningen for betydningen av klimaendringer og viktigheten av å agere, mens det i dag er et større behov for kompetanse om hvordan man effektivt kan legge om økonomien og samfunnet for å redusere utslipp og tilpasse seg klimaendringer.

Det ser ut til at loven gir rom for fleksibilitet i noen tilfeller. Én av de vi intervjuet beskriver en pragmatisk fleksibilitet. For eksempel har myndighetene avventet å gi respons på en av klimarådets rapporter fordi de har ventet på nødvendig informasjon, noe også CCC er innforstått med.

Det er svakere lovgiving på klimatilpasningssiden, og også mindre arbeid som blir gjort av CCC på dette området. Det er betydelig lavere budsjett og færre dedikerte ansatte i sekretariatet for klimatilpasning enn for utslippsreduksjon. Disse faktorene bidrar til at det er mindre som skjer innen klimatilpasning enn utslippsreduksjon.

3.3.2 Organisering av klimarådet

CCC består av medlemmene i komiteen, medlemmene i den parallelle klimatilpasningskomiteen (Adaptation Committee) og et sekretariat. Komiteene har 5-8 medlemmer²⁵, mens sekretariatet har rundt 50 ansatte²⁶.

Det er regjeringen som velger nye medlemmer gjennom offentlige utlysninger. Kandidatene må ha relevant kompetanse, være uavhengige og ikke ha politiske bindinger. Formannen i komiteen kan også komme med

²⁵ Det er for tiden 7 medlemmer i CCC og 6 medlemmer i den parallelle Adaptation Committee.

²⁶ I erfaringsoppsummeringen står det sekretariatet består av 30 årsverk, mens det i intervjuene blir sagt 50 stykker i sekretariatet.

innspill i løpet av prosessen. Ifølge én av de vi intervjuet, er dette en metode for utvelgelse som fungerer i den britiske konteksten, hvor det er vanlig med slike offentlige utlysninger. Valget gjøres i fellesskap av regjeringene i Irland, Wales, Skottland og Storbritannia. Også dette bidrar til å sikre politisk uavhengighet.

I intervju ble det nevnt at det er viktig at medlemmene er kjent med den politiske konteksten i Storbritannia. De må ha forståelse for det politiske spillerommet myndighetene opererer i når de gir råd og anbefalinger. Det ble også nevnt som viktig at medlemmene har sterk kredibilitet i ulike kretser, særlig i næringslivet ettersom det er her mye av utslippsreduksjonen må skje.

Medlemmene sitter i perioder på fire eller fem år og kan sitte i opptil to perioder. At medlemmene sitter i begrensede perioder sikrer at komiteen klarer å se ting fra nye perspektiv, og at komiteens kompetanseområder til enhver tid gjenspeiler hva det er størst behov for, ifølge erfaringsoppsummering og intervju. Medlemmene i CCC har ulik bakgrunn, inkludert akademia, næringsliv og politikktutforming. De har kompetanse innen klima, økonomi, atferd, finans, og/eller ulike næringssektorer.

Medlemmene har kontraktfestet arbeid i komiteen 2-4 dager i måneden. De møter fast én dag i måneden, hvor sekretariatet presenterer og får tilbakemelding på sine analyser og eksterne eksperter kan presentere kunnskap. Viktige avgjørelser blir også tatt på disse møtene, for eksempel anbefalt nivå på karbonbudsjetter. Utenom møtene bruker medlemmene tid på å være talspersoner innen sitt felt, møte interessenter, og kvalitetssikre arbeid som CCC skal publisere.

Flesteparten i sekretariatet er analytikere. De fleste har dermed kvantitativ kompetanse, for eksempel innen samfunnsøkonomi, fysikk, og ingeniørfag. Den analytiske kompetansen er viktig for å gjennomføre de krevende analytiske oppgavene til rådet. Sekretariatet er organisert i ulike 'teams', som er spesialisert på ulike sektorer. Det er også et eget kommunikasjonsteam, som publiserer arbeidet til CCC, og fremmer CCC sin rolle i den offentlige diskursen. Sekretariatet kan utlyse arbeid i noen tilfeller, eller bli støttet med ekstra ansatte i perioder hvis arbeidet krever det.

Ifølge intervjuene er et stort sekretariat, men betydelig analytisk kompetanse, en forutsetning for at CCC kan gjøre egne framskrivninger. I intervjuene ble også den analytiske kompetansen i sekretariatet nevnt som sekretariatets største styrke.

3.3.3 Arbeid innen teknisk evaluering

Scenarier for å nå nettonull

Det britiske rådet er det eneste rådet som vi har intervjuet som regelmessig lager sine egne scenarier for hvordan man skal nå nettonull, og som har egne sektorspesifikke modeller for dette. Det britiske rådet har likevel heller ikke en egen klimaframskrivningsmodell, men baserer sine framskrivninger på modellen til myndighetene. Dette arbeidet danner grunnlag for karbonbudsjetter som blir publisert for femårsperioder. Det seneste karbonbudsjettet er for perioden 2033-2037 og er publisert i 2020, og metodene for denne er beskrevet i en egen metoderapport.²⁷

I intervjuene blir det trukket frem som en fordel at CCC har inngående kunnskap til ulike tiltaksbaner. Det blir også nevnt at CCC sine utslippsbaner har en ekstra verdi ved at de er uavhengige, sammenlignet med

²⁷ <https://www.theccc.org.uk/publication/sixth-carbon-budget/>

myndighetenes utslippsbaner. Det gir ekstra kredibilitet til deres analyser, og også til politikk som er basert på CCC sine analyser.

CCC tar i flere deler av sine scenarier utgangspunkt i analysene laget med myndighetenes modellapparat²⁸, men justerer disse etter behov. Særlig bruker CCC myndighetenes klimaframskrivninger uten tiltak som «baseline» i sin egen analyse, og har ikke en egen økonomisk modell for å ta frem dette. Modellene myndighetene bruker er beskrevet i en egen metodeoversikt.²⁹ Modellapparatet EEP ('the Energy and Emissions Projections') fremskriver fremtidig energietterspørsel og utslipp i Storbritannia. Utslipp og energietterspørsel blir fremskrevet basert på drivere som økonomi og demografi. EEP er satt sammen av tre modeller: EDM ('Energy Demand Model') er en økonometrisk modell for energietterspørsel, som drivstoff og fornybar energi. DDM ('Dynamic Dispatch Model') simulerer tilbudet av energi basert på etterspørselen og hvilke reguleringer som gjelder for energimarkedet. P&B ('Prices & Bills') fremskriver energipriser og hvordan disse påvirkes av klimalovgivning.

CCC gjør også analyser for å avdekke i hvilken grad framskrivningene i karbonbudsjetter tilsvarer faktiske utslipp historisk, men dette virker ikke være regelmessig. I 2019 gjorde Cambridge Econometrics en slik analyse av budsjettperioden 2013-2017 på vegne av CCC.³⁰ Til tross for utilstrekkelig politisk handling var utslippet i budsjettperioden lavere enn karbonbudsjettet. Analysen fant at forklaringen på at budsjettet ble oppfylt med god margin var finanskrisen og endringer i tildelte kvoter i EU ETS-systemet.

Overvåking av framdrift

Fra 2022 benytter CCC seg av et egenutviklet rammeverk³¹, for å overvåke framdriften i utslippskutt. Rammeverket er omfattende og inkluderer egne indikatorer for hver sektor. For eksempel blir fremgang i sektoren «bygninger» blant annet målt etter indikatorene «energieterspørsel i bygninger», «andel bygninger med energieffektivitetsscore EPC C eller bedre» og «årlig antall installerte energieffektiviseringstiltak i boliger». Indikatorene blir brukt i evalueringen av utslippskutt.

Klimatilpasning

For å vurdere fremgang i klimatilpasning bruker CCC et scoringssystem, hvor klimatilpasningstiltak blir rangert basert på kombinasjonen av grad av planlegging og grad av risikohåndtering.

Klimarisiko

Hvert femte år lager CCC også en egen klimarisikorapport, hvor metoden er beskrevet i en egen rapport³². Metoden for å identifisere klimarisikoer og -tiltak følger enkelt forklart tre steg: 1) analyse og størrelse på klimarisikoer og -muligheter, 2) analyse av nytte av allerede igangsatt og planlagt tilpasning, 3) analyse av hvor tidskritisk risiko er, og nytte av økte tiltak.

Utlysning av arbeid til andre

CCC gjør egne analyser, men lyser også ut arbeid i noen tilfeller. For eksempel gjorde University College London en analyse av forutsetninger relatert til energieffektiviseringstiltak i boliger, på oppdrag fra CCC.³³ Typisk blir

²⁸ Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS) har hovedansvar for utslippsframskrivingene.

²⁹ [Energy and Emissions Projections – Methodology Overview](#) (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2019)

³⁰ [How the UK met its carbon budgets](#) (Cambridge Econometrics, 2019)

³¹ [Monitoring Framework](#) (The Climate Change Committee, 2022)

³² [Technical Report](#) (Watkiss & Betts, 2021)

³³ [Analysis work to refine fabric energy efficiency assumptions for use in developing the Sixth Carbon Budget](#) (University College London, 2020)

rundt 25 % av budsjettet brukt på utlyst arbeid, ifølge erfaringsoppsummeringen. I et av intervjuene kom det frem at det var mer utlysning av arbeid tidligere. Utlysninger blir typisk gjort for svært spesifikke analyser, eller for datainnsamling. Evalueringer og de faste rapportene blir imidlertid alltid gjort av CCC selv. Arbeid som er utført av andre blir tydelig markert ved publisering.

Ifølge intervjuene er et stort sekretariat, men betydelig analytisk kompetanse, en forutsetning for at CCC kan gjøre sine egne framskrivninger og tiltaksbaner. I intervjuene ble også den analytiske kompetansen i sekretariatet nevnt som sekretariatets største styrke.

3.3.4 Rådets innflytelse

CCC har direkte innflytelse på politikken i Storbritannia, men har også en viktig rolle i den offentlige debatten. I intervju blir det trukket frem at CCC har en unik rolle i å adressere politisk betente tema, og sørge for at sakene blir fremstilt på et vitenskapelig grunnlag. CCCs analyse av gassbrennere blir nevnt som eksempel. Dette er et betent tema fordi gassbrennere har høye CO₂ utslipp samtidig som de fleste briter bruker de til oppvarming. En analyse publisert i 2022³⁴ finner også at CCC over tid har blitt mer villig til å utfordre det politiske status quo.

Kommunikasjonsteamet spiller en viktig rolle i å formidle CCC sitt arbeid, ifølge intervjuene. I intervjuene ble det understreket at det er viktig å kommunisere rådets anbefalinger og bakgrunnen for anbefalingene til berørte grupper. Det ble også understreket i intervjuene at gode klimaråd er viktige bidragsyttere i politiske debatter, både i media og på den politiske arenaen.

I intervjuene ble det nevnt at samarbeidet mellom myndighetene og CCC er veldig personavhengig. Med de rette personene i rådet blir det mer og bedre samarbeid mellom de to, som også fører til at CCC får større innflytelse.

3.3.5 Samarbeid med myndighetene

CCC er politisk uavhengig. En av de vi intervjuet beskrev CCC som en «kritisk venn» til staten. De har et svært godt samarbeid, samtidig som CCC utfordrer myndighetene. I den sammenhengen blir det trukket frem at det er viktig med dyktige personer i rådet, som kan samarbeide med myndighetene på en effektiv måte. Formannen i dag er for eksempel en tidligere minister, som gjør at han mestrer samarbeid med myndighetene godt, ifølge intervjuene.

CCC har regelmessige møter med myndighetene. I disse møtene kan CCC gi en oppdatering på deres arbeid, og be myndighetene om innspill. Alt CCC publiserer er likevel uavhengig arbeid som myndighetene ikke kan påvirke.

CCC har et gjensidig pliktforhold med myndighetene. Myndighetene må svare på CCC sine regelmessige rapporter. Til gjengjeld må CCC svare på myndighetenes henvendelser. Arbeidsmengden knyttet til henvendelsene varierer, ifølge intervjuene. Et ytterpunkt med svært stor arbeidsmengde var for eksempel rådgiving til hvordan Storbritannia kan nå 'netto null' i 2050. Det andre ytterpunktet kan være at CCC blir bedt om råd til design av politiske virkemidler, hvor leveransen er et brev til regjeringen. CCC svarer ikke på forespørsler fra opposisjonen, og vurderer heller ikke direkte klimaeffekter av opposisjonens foreslåtte politikk.

CCC skriver også rapporter om temaer de selv identifiserer som viktige. Ifølge intervju kan det skje at disse temaene utfordrer den politiske agendaen til regjeringen. For eksempel er CCC for tiden opptatt av atferdsendringer, som ikke passer inn i den politiske ideologien til nåværende regjering. CCC og regjeringen vil

³⁴ (Dudley, Jordan, & Lorenzoni, 2022)

likevel vanligvis diskutere når CCC sine egne analyser skal publiseres, slik at de passer inn i den politiske kalenderen.

Den årlige klimarapporten produsert av CCC sikrer regelmessig dialog med myndighetene. Myndighetene har plikt til å svare på rapporten hvert år. Dette er dermed et fast punkt i kalenderen til de fleste ministrene i regjeringen. Ifølge intervju er denne regelmessige dialogen viktig for å holde klima på agendaen.

CCC forholder seg til mange ulike deler av myndighetene. Dette er en kompliserende faktor, ifølge intervjuene. Det fragmenterte oppsettet er delvis en konsekvens av at CCC og den parallelle 'adaptation committee' er finansiert av ulike departementer (henholdsvis 'Business Energy & Industrial Strategy' og 'Environment, Food & Rural Affairs'). I tillegg må CCC forholde seg til myndighetene i Skottland, Nord-Irland og Wales. CCC har nylig fått utvidet ansvar for Nord-Irland, i forbindelse med at Nord-Irland fikk sin egen klimalov i 2022.³⁵

Karbonbudsjettet blir bestemt 12 år framover i tid – et slikt mål på mellomlang sikt er nyttig ifølge intervjuene. Det er lang nok tid til å ikke sette for mye press på inneværende regjering, men krever samtidig at regjeringen begynner å planlegge og utvikle politikken. Det bidrar også til forutsigbarhet for samfunnet og næringslivet.

Myndighetene og CCC lager parallelle utslippsframskrivninger og tiltaksbaner for utslippskutt. Ifølge intervju har analyseteamene dialog, men de samarbeider ikke om modelleringen. Myndighetene og CCC bruker hver sine modeller og forutsetninger i sine framskrivninger.

Det er en stor fordel for myndighetene at CCC gjør sine egne framskrivninger og lager egne forslag til tiltaksbaner, ifølge intervjuene. Det gir ekstra kredibilitet til myndighetenes politikk, siden de ofte baserer seg på CCC sitt arbeid. De kan gjøre politiske justeringer, men så lenge de i stor grad følger CCC vil det være fordelaktig. Det kan derimot være utfordrende for myndighetene å forsvare sin politikk, hvis den avviker stort fra CCC sine forslag. I intervjuene blir 'sixth carbon budget' brukt som et eksempel der myndighetene ikke aksepterte samme tiltaksbane som CCC anbefalte. Regjeringen ønsket å redusere utslipp gjennom teknologiske forbedringer, mens CCC anbefalte atferdsendringer. Ifølge intervju var ikke avviket betydelig, siden det totale nivået på utslippskutt var likt.

³⁵ <https://www.legislation.gov.uk/nia/2022/31/enacted>

4 Oppsummering av erfaringer

Her oppsummerer vi de viktigste erfaringene fra intervjuene presentert i kapittel 3, med tanke på eventuell planlegging av et klimaråd i Norge. Flere av de vi har intervjuet har påpekt at den beste sammensettingen av et klimaråd vil avhenge av spesifikke forhold ved forvaltningen og regjeringen i de enkelte landene. Oppsummeringen søker derfor å hente ut relevante erfaringer som er overførbare til norske forhold. Erfaringene er hentet fra bare tre lands klimaråd. Vi mener at dette er de mest relevante erfaringene for vurderinger av et klimaråd i Norge. Erfaringene må ses opp mot hvilke behov som ligger bak planleggingen av et norsk klimaråd, og hvilke muligheter som ligger i eksisterende organisering.

Klimarådets rolle og kobling til klimaloven

Alle vi intervjuet la vekt på at det er viktig for klimarådets posisjon at rådet er tilknyttet en klimalov. Dette sikrer at klimarådets innspill, både knyttet til teknisk evaluering og andre hensyn, hensyntas i den politiske diskusjonen. Videre gir det rådet stabilitet og forutsigbarhet, når bevilgningene ikke kan endres ved regjeringsskifte. Alle råd vi har intervjuet er tilknyttet en klimalov. Vi har altså ikke innhentet erfaringer fra organisering der klimaråd som ikke er tilknyttet en klimalov.

Videre forankrer lovfestingen uavhengighet fra regjeringen og myndighetene. Rådets uavhengighet er dets viktigste bidrag ifølge de vi har intervjuet, ettersom dette skiller rådets vurderinger fra vurderingene til myndighetene. Det er også viktig at rådet er uavhengig av interesseorganisasjoner. Samtidig som det kan være nyttig å inkludere interessenter i diskusjoner for å sikre relevans, må rådet organiseres på en måte som sikrer at interesseorganisasjoner ikke har direkte innflytelse.

Flere vi har intervjuet har poengtert at mandatet og beskrivelsen i klimaloven må vurderes nøye, slik at beslutningstakerne får den ønskede informasjonen fra rådet. Et gjennomarbeidet og tydelig mandat vil forenkle samarbeidet med myndighetene, og tydeliggjøre hva rådets roller og faglige oppgaver. Dette vil sikre analysenes relevante. I tillegg er det viktig at mandatet er realistisk i forhold til rådets budsjett.

Flere av de vi har intervjuet påpeker at et klimarådsmandat med fast evaluering av regjeringens politikk sikrer kontinuitet og bidrar til at klimaet holdes på den politiske agendaen. Den faste rapporteringen kan for eksempel være årlig, som i Danmark og Storbritannia. Samtidig kan mer 'ad-hoc' basert bistand, som i Finland, bidra til større fleksibilitet i hvordan klimarådet kan bistå myndighetene.

Et detaljert og spesifikt mandat kan også være begrensende, dersom for eksempel rammer for sammensetting av ekspertisen, analysenes omfang eller svarfrister for klimarådet/myndighetene er lite fleksible. Det framholdes som viktig å finne riktig balanse mellom hvilket detaljnivå som er nødvendig for å sikre et tydelig mandat, og begrensningen i rådets fleksibilitet i det praktiske arbeidet. For eksempel kan dette løses slik som i Danmark, hvor rådets arbeid er basert på «guidende prinsipper», som setter retningen for råd og analyser uten å detaljstyre rådets arbeid. Her vil det kunne være et skille mellom organisatorisk og faglig fleksibilitet: Et tydelig definert faglig mandat vil være viktig for å sikre at rådets arbeid svarer ut de politiske behovene, mens organisatorisk fleksibilitet vil kunne bidra til at arbeidet kan organiseres på en hensiktsmessig måte.

De vi har intervjuet påpeker viktigheten av å sikre at kompetansen i sekretariatet og rådet tilsvarer de oppgavene som rådet forventes å oppfylle.

Av de rådene vi har intervjuet, har Finland og Storbritannia mandat knyttet til både utslippsreduksjon og klimatilpasning mens Danmark kun har et mandat knyttet til reduksjon.

Størrelsen på budsjett og sekretariat

Budsjetttrammen er avgjørende for klimarådets muligheter for å gi faglig rådgiving. Størrelsen på budsjettet påvirker også ytelser fra sekretariat. Til forskjell fra rådsmedlemmene, som typisk er ansatte ved forskningsinstitusjoner og gjerne har avsatt noen dager i måneden for arbeidet, er sekretariatet ansatte i klimarådet. Sekretariatet spiller en sentral viktig rolle i omfanget av oppgaver rådet kan utføre.

Størrelsen på sekretariatet vil være viktig med tanke på hvilken type arbeider klimarådet kan utføre. De vi har intervjuet har påpekt at for at rådet skal ha en sterk rolle som «vakthund», altså ha definerte oppgaver knyttet til kontroll som skal gjennomføres regelmessig, må rådet ha et sekretariat på minst 20-30 personer, slik som er tilfelle i både Danmark og Storbritannia. I Finland, hvor rådet i hovedsak svarer på henvendelser fra forskjellige departement knyttet til klimaeffekter av lovforslag, er sekretariatet mye mindre.

Videre er erfaringene at sekretariatet bør være større om rådet skal gjøre egne klimaframskrivninger og opprettholde et eget modellapparat for vurdering av tiltak og utslippseffekter. Basert på erfaringene kartlagt i intervjuene kreves et stort fagmiljø for å sikre at analysene har den nødvendige faglige bredde og tyngde, om disse skal organiseres innenfor klimarådet. Sekretariatet i Storbritannia har 50 ansatte. Basert på informasjon fra intervjuene bruker rådet i Storbritannia rundt halvparten av tiden hovedsakelig på å oppdatere sine interne modeller for de årlige statusoppdateringene og scenarioanalysene. I perioder med større endringer i modellene, som i 2022 med volatile energipriser, har det påløpt mer arbeid. Et råd som er pålagt å gjennomføre egne klimaframskrivninger vil ha mindre tid til andre oppgaver, som fortløpende vurderinger av ulike virkemidler eller forskning knyttet til klimamodeller. I Storbritannia er dette til dels løst gjennom at rådet ofte utlyser oppdrag til andre når det finnes informasjonsbehov som ikke kan løses innenfor rådet.

Klimarådet oppleves som et viktig tilskudd for en faglig forankret klimapolitikk

Basert på intervjuene vil et klimaråd være et viktig tilskudd til fagmiljøer som gjennomfører klimaanalyser for myndighetene (som Miljødirektoratet). Et eksternt klimaråd vil ha en uavhengig rolle sammenlignet med et direktorat, og kan derfor innta en friere rolle i samfunnsdebatten. I intervjuene har det blant annet kommet frem at et klimaråd kan adressere politisk vanskelige tema i den offentlige debatten på en nøytral og ikke-polariserende måte. Dette kan bidra til å løfte klimapolitiske temaer som ellers ikke ville blitt diskutert, og sikre en mer faglig forankret diskusjon.

Videre vil et klimaråd kunne være en «kritisk venn» til myndighetene. Hvis rådene fra et faglig sterkt og uavhengig klimaråd støtter regjeringens klimapolitikk, vil dette kunne styrke troverdigheten til politikken i offentlighetens øyne. Om rådet er uenig, vil rådene kunne bidra til god faglig diskusjon mellom fagmiljøene og myndighetene.

Variierende grad av arbeid knyttet til teknisk evaluering

Erfaringer fra intervjuene viser at detaljnivået av den tekniske evalueringen varierer mellom landene, ikke minst avhengig av det tilgjengelige budsjettet.

Det britiske rådet er klimarådet som gjør mest egne tekniske analyser av alle rådene i Europa. De har egne modeller for tiltaksbaner og effektvurdering av tiltak, men baserer seg på myndighetenes framskrivninger for referansebanen uten tiltak. Referansebanen uten tiltak gjennomgås av sektorspesifikke team og justeres hvis rådet ikke er enig i alle antakelser som myndighetene har tatt. Rådet har ikke et eget økonomisk modellapparat for å framskrive utslipp. Erfaringene fra intervjuene viser at det britiske rådets vurderinger får en større faglig tyngde og kan utfordre politikerne mer ettersom de legger frem alternative tiltaksbaner.

Erfaringene fra Finland og Danmark viser likevel at det er mulig med kritiske evalueringer av myndighetenes framskrivninger selv om rådet ikke selv har mulighet å gjøre omfattende tekniske analyser. Også i disse landene oppleves klimarådernes arbeid som virkningsfullt og som et godt faglig bidrag i samfunnsdebatten.

Generelt har ikke rådene egne modellapparat for klimaframskrivninger, og med unntak av Storbritannia utvikler og opprettholder de i liten grad egne modeller. Både Finland og Storbritannia bruker i hovedsak tilgjengelig litteratur og kompetanse fra eksterne miljøer for å evaluere og kontrollere myndighetenes framskrivninger. Erfaringene viser at samarbeid med eksisterende forskningsmiljøer kan være en viktig del av klimarådets arbeid. For eksempel i Finland gjør klimarådet ofte forskningsprosjekter i samarbeid med forskningsinstitusjoner for å kunne benytte seg av deres ressurser og modellkompetanse. Mye av den analytiske kompetansen sitter altså ikke internt i rådet, men innhentes fra eksterne fagmiljøer.

Politisk relevans og 'public outreach'

Balanse mellom faglig styrke og politisk relevans er viktig for å sikre et sterkt klimaråd. Basert på erfaringene kartlagt i intervjuene, er det ikke nok med kun faglig kompetanse for å sikre et innflytelsesrikt klimaråd som kan drive klimadebatten fremover og ha faglig gjennomslagskraft i politikken. For dette trenger rådet også kompetanse på de politiske rammene og prosessene.

Derfor er også rådets kommunikasjonsaktivitet en sentral funksjon for å sikre innflytelse. Selv med et råd som hovedsakelig skal fokusere på tekniske vurderinger, vil det ifølge de vi har intervjuet være viktig å sikre at disse vurderingene blir hørt og får publisitet. Dette vil legge større press på politikerne å hensynta de faglige vurderingene i sine egne analyser.

Videre har flere av de vi har intervjuet påpekt at mye av gjennomslagskraften til rådet er personavhengig. Det er derfor viktig å nøye vurdere særlig leder av et eventuelt norsk klimaråd, avhengig av hvilken rolle klimarådet er tiltenkt. For eksempel har den nåværende lederen i Finland spilt en viktig rolle ved å være synlig i media og dermed bidra til publisitet og kjennskap til klimarådet. I intervjuene med Storbritannia anses det derimot at lederen bør ha troverdighet ovenfor industrien, ettersom det er her mange av de store forandringene må skje de kommende årene.

Referanser

- Abraham-Dukuma, M., Dioha, M., Bogado, N., Butu, H. M., Okpaleke, F. N., Hasan, Q. M., . . . Emodi, N. V. (2020). Multidisciplinary Composition of Climate Change Commissions: Transnational Trends and Expert Perspectives. *Sustainability*.
- Cambridge Econometrics. (2019). *How the UK met its carbon budgets*. Hentet fra <https://www.theccc.org.uk/publication/how-the-uk-met-its-carbon-budgets/>
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy. (2019). *Energy and Emissions Projections - Methodology Overview*. Hentet fra https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/794741/energy-emissions-projections-methodology-overview.pdf
- Dudley, H., Jordan, A., & Lorenzoni, I. (2022). Advising national climate policy makers: A longitudinal analysis of the UK Climate Change Committee. *Global Environmental Change*.
- Energistyrelsen. (2022). *Klimastatus og -fremskrivning 2022*. Hentet fra <https://ens.dk/service/fremskrivninger-analyser-modeller/klimastatus-og-fremskrivning-2023>
- Evans, N., & Duwe, M. (2021). *Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies*. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris.
- Klimarådet. (2022). *Klimarådets vurderingsmetode - Baggrundsnotat til Klimarådets Statusrapport 2022*. Hentet fra https://klimaraadet.dk/sites/default/files/paragraph/field_download/baggrundsnotat_om_klimaraadets_vurderingsmetode.pdf
- Klimarådet. (2022). *Kommentering af Global Afrapportering 2022*. Hentet fra <https://klimaraadet.dk/da/analyser/kommentering-af-global-afrapportering-2022>
- Klimarådet. (2022). *Kommentering af Klimaprogram 2022*. Hentet fra <https://klimaraadet.dk/da/analyser/kommentering-af-klimaprogram-2022>
- Klimarådet. (2022). *Kommentering af Klimastatus og -fremskrivning 2022*. Hentet fra <https://klimaraadet.dk/da/analyser/kommentering-af-klimastatus-og-fremskrivning-2022>
- Klimarådet. (2022). *Statusrapport 2022 - Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser*. Hentet fra <https://klimaraadet.dk/da/rapport/statusrapport-2022>
- Lötjönen, S., Ollikainen, M., & Weaver, S. (2019). *Overview of national climate change advisory councils*. The Finnish Climate Change Panel.
- The Climate Change Committee. (2020). *Insights Briefings: Sharing the UK approach to addressing climate change*. Hentet fra <https://www.theccc.org.uk/publication/insights-briefings-sharing-the-uk-approach-to-addressing-climate-change/>
- The Climate Change Committee. (2020). *Sixth Carbon Budget*. Hentet fra <https://www.theccc.org.uk/publication/sixth-carbon-budget/>

The Climate Change Committee. (2021). *2021 Progress Report to Parliament*. Hentet fra <https://www.theccc.org.uk/publication/2021-progress-report-to-parliament/>

The Climate Change Committee. (2022). *2022 Progress Report to Parliament*. Hentet fra <https://www.theccc.org.uk/publication/2022-progress-report-to-parliament/>

The Climate Change Committee. (2022). *CCC Monitoring Framework*. Hentet fra <https://www.theccc.org.uk/publication/ccc-monitoring-framework/#introduction>

University College London. (2020). *Analysis work to refine fabric energy efficiency assumptions for use in developing the Sixth Carbon Budget*. Hentet fra Analysis work to refine fabric energy efficiency assumptions for use in developing the Sixth Carbon Budget

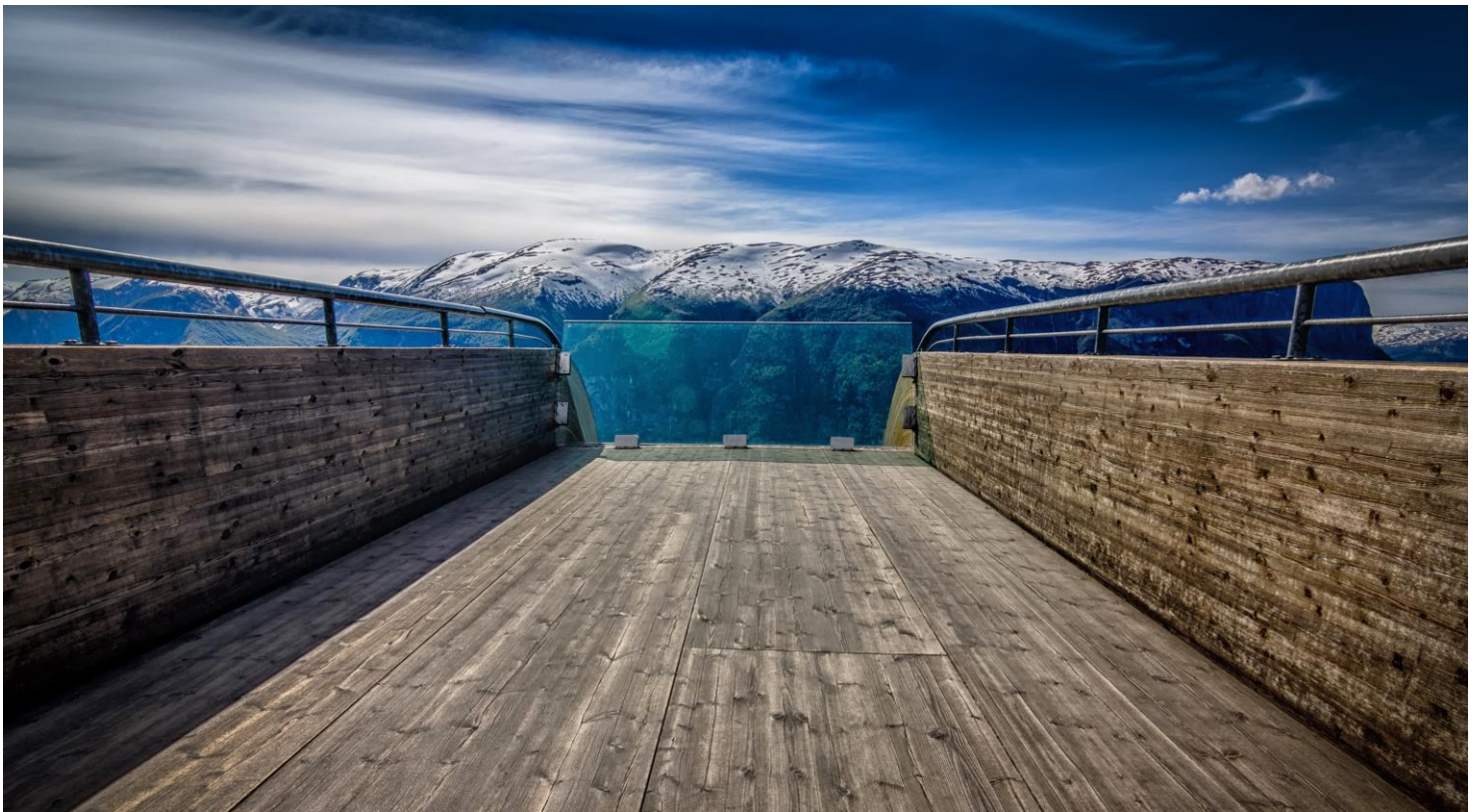
Watkiss, P., & Betts, R. (2021). *Technical Report of the Third UK Climate Change Risk Assessment - Method*. Hentet fra <https://www.ukclimaterisk.org/wp-content/uploads/2021/06/CCRA3-Chapter-2-FINAL.pdf>

Vedlegg 1: Tabell over uavhengige, tverrfaglige ekspertråd

Tabell 0-1 Klimaråd som er organisert som uavhengige, tverrfaglige ekspertråd. Kilde: Menon basert på litteraturstudie og søk på klimarådenes nettsted

LAND	NAVN	OPPGAVER INNEN RÅDGIVING, EVALUERING, OG ANALYSE
AUSTRALIA	Climate Change Authority	Støtter parlamentet i å forberede «Annual Climate Change Statement», støtter i å sette utslippsmål, forskning, assisterer klimaminister i å utvikle klimapolitiske virkemidler.
AUSTRALIA	Emissions Reduction Assurance Committee	Evaluerer nye og etablerte metoder opp mot «Offsets Integrity Standards», med mål om å sikre integriteten til Emissions Reduction Fund.
AUSTRALIA	Climate Change Council	Fremmer forskningsbasert klimapolitikk. Øker oppmerksomheten rundt klima i offentligheten.
CANADA	Canadian Climate Institute	Forskning og formidling av klimapolitikk.
DANMARK	The Danish Council on Climate Change (Klimarådet)	Evaluerer status på nasjonale klimamål. Kommenterer klimaframskrivning (av Energistyrelsen) på bakgrunn av metodevalg og forutsetninger. Kan pålegge regjeringen handling. Årlig rapport med vurdering av regjeringens klimainnsats.
EU	European Scientific Advisory Board on Climate Change	Gir råd og produserer rapporter om EU-tiltak, klimamål, og utslippsbudsjetter. Gir råd om nivå på utslippsbudsjetter, og vurderer hvorvidt budsjettene oppfyller kravene i den europeiske klimaloven og Parisavtalen.
FINLAND	The Finnish Climate Change Panel (Ilmastopaneeli)	Forskning og datainnsamling på utslippsreduksjon og klimatilpasning. Gir ad-hoc råd til klimapolitiske virkemidler og klimapolitiske beslutninger.
FRANKRIKE	High Council on Climate Change (Haut conseil pour le climat)	Årlig evaluering av utslippsbaner. Evaluering av klimapolitiske virkemidler innført av staten. Analyse av sosioøkonomiske konsekvenser og miljøpåvirkning av ulike politiske virkemidler. Gir råd om nasjonal lavkarbonstrategi og karbonbudsjetter.

HELLAS	Special Scientific Committee for Climate Change	Ad hoc råd til regjeringen i politikkformuleringer. Tilrettelegger for samarbeid og synergier mellom grupper av stakeholdere.
IRLAND	The Climate Change Advisory Council	Årlig evaluering av klimapolitikk. Ad hoc forskning på eget initiativ eller på initiativ fra regjeringen.
NEW ZEALAND	Climate Change Commission	Utarbeider rammeverk for utvikling og implementering av stabil og tydelig klimapolitikk. Gir råd til klimatilpasning og utslippsreduksjon. Overvåker fremgang på nasjonale utslippsreduksjonsmål
STORBRITANNIA	Climate Change Committee	Rådgir myndighetene. Fremlegger forslag til karbonbudsjett. Overvåker iverksetting av tiltak og fremgang mot langsiktige mål med årlig fremgangsrapport. Risikovurdering hvert femte år som beskriver risikoer og muligheter som skapes av klimaendringer, som inkluderer forslag til tiltak.
SVEITS (NB: AVVIKLET I 2021)	Advisory Body on Climate Change (L'Organe consultatif sur les changements climatiques, OcCC)	Lager strategiske anbefalinger for sveitsisk klimapolitikk i et vitenskapelig perspektiv. Årlige evalueringsrapporter om utslipp og klimapolitikk. Ad hoc analyse av klimapolitikk på eget initiativ eller etter oppdrag fra regjeringen.
SVERIGE	Climate Policy Council (Klimapolitiska rådet)	Evaluerer om regjeringens samlede politikk er forenlig med å nå klimamålene som Riksdagen og regjeringen har vedtatt. Gi råd til regjeringen om klimapolitikk, og delta i samfunnsdebatten.
TYSKLAND	Council of Experts on Climate Change (Expertenrat für Klimafragen)	Kontroll av nasjonale utslippsdata og antatt utslippskutt fra klimatiltak. Rådgir regjering før iverksetting av tiltak for utslippskutt.
TYSKLAND	Energy Transition Monitoring Commission (Energiewende Monitoring Kommission)	Lager årlig rapport med sammendrag av tilgjengelig statistisk informasjon om energi. Data blir komprimert til noen få nøkkeltall.
TYSKLAND	Scientific Platform for Climate Protection (Wissenschaftsplattform Klimaschutz)	Støtter regjeringen med kort-, middel-, og langsiktige evalueringer av klimatiltak. Hjelper med å svare på spørsmål knyttet til videreutvikling av klimastrategi og med kvalitetssikring av klimatiltak.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no