



RESULTATER OG ANBEFALINGER 03/2025

Hvorfor er noen klimalover sterke og andre svake? Erfaringer fra Storbritannia, Finland og Norge

Av Tor Håkon Jackson Inderberg, seniorforsker, Fridtjof Nansens Institutt

11. april 2025

Hovedfunn

- Klimalover sprer seg internasjonalt, ofte med utgangspunkt i den britiske modellen.
- Etterligning, læring og politisk konkurranse driver spredningen – men resultatene varierer.
- Finland og Norge har begge hentet inspirasjon fra Storbritannia, men lover og prosesser skiller seg tydelig fra hverandre.
- Design og effekt henger tett sammen med innenrikspolitisk kontekst og interessekamp.

Innledning

Klimaendringer krever langsiktig politikk. Men klimapolitikk har ofte vært preget av kortsiktige hensyn, skiftende regjeringer og svake insentiver. For å bøte på dette har flere land innført egne klimalover – såkalte *Climate Change Acts* (CCA) – som skal binde staten til egne klimamål over tid.

Storbritannia var først ute i 2008 med en lov som har blitt omtalt som et “policy-forbilde” internasjonalt. Den inneholder langsiktige utslippsmål, femårige karbonbudsjetter, et uavhengig tilsynsorgan og krav om regelmessig rapportering til parlamentet. Andre land har latt seg inspirere, men hvor tett følger de egentlig etter?

Denne anbefalingen sammenligner erfaringene fra Finland og Norge da de vedtok sine klimalover i 2015 og 2017. Begge land viser tydelig inspirasjon fra Storbritannia, og selv om Finland har styrket sin klimalov ytterligere i 2022, endte begge land opp med svakere lover enn den britiske. Hvorfor? Vi ser på både politiske prosesser og interessepill, og viser hvordan utforming og styrke i klimalover formes i skjæringspunktet mellom internasjonale forbilder og nasjonalpolitisk virkelighet.



Hva er en klimalov?

En klimalov er en ramme for langsiktig klimapolitikk. Slike lover handler ikke om enkeltutslipp, men om hvordan staten selv skal holde seg til egne mål – på tvers av sektorer og regjeringer. En god klimalov gir retning, stabilitet og åpenhet, gjennom å forankre forpliktelser for sittende regjeringer. Den tydeliggjør statens ansvar, gjør politikk mer forutsigbar for næringsliv og sivilsamfunn, og styrker demokratisk kontroll.

Den britiske *Climate Change Act* har blitt stående som malen. Den kombinerer:

- **Lovfestede klimamål** for 2050
- **Karbonbudsjetter** hvert femte år som forplikter regjeringen
- **Uavhengig tilsyn** gjennom *Climate Change Committee*
- **Rapporteringskrav og prosedyrer** som hindrer uthuling

Lover som inneholder alle disse elementene betegnes ofte som *sterke*. Lovenes reelle styrke avgjøres i praksis av kombinasjonen av mål, kontroll og institusjonell beskyttelse. Svakere lover mangler gjerne ett eller flere av disse elementene – og blir da ofte mer symbolske enn styrende.

Hvordan og hvorfor klimalover spres

Når én stat innfører en ny og synlig politikk, følger ofte andre etter. Dette gjelder også klimalover. Etter at Storbritannia vedtok sin klimalov i 2008, har lignende lover blitt vedtatt iblant annet Irland, Kenya, Mexico, flere andre europeiske land, EU – og de nordiske landene. Men spredning betyr ikke nødvendigvis kopiering.

Forskningen skiller mellom tre måter politiske ideer “reiser” på:

- **Direkte etterligning:** Et land kopierer en lov fordi den oppfattes som legitim eller trendy – uten å gå grundig inn i om den passer.
- **Sofistikert læring:** Kritisk vurdering og tilpasning. Beslutningstakere henter ideer fra andre land, men justerer innholdet etter lokale forhold.
- **Konkurransen:** Økonomiske interesser veier tungt. Politiske valg formes av ønsket om å beskytte næringsliv eller tiltrekke investeringer.

I praksis foregår disse prosessene samtidig – men i ulike deler av samfunnet. Frivillige organisasjoner (NGO-er) har ofte frontet etterligning og læring; forskere har bidratt med kritiske vurderinger, mens næringslivet i flere tilfeller har forsøkt å svekke utkastene gjennom argumenter om konkurransehensyn.



En viktig lærdom er at staten ikke er én aktør. Ulike grupper innen politikk, forvaltning og sivilsamfunn tolker og bruker utenlandske ideer på ulike måter. Derfor gir det mening å analysere hvordan klimalover “oversettes” lokalt – ikke bare om de kopieres.

Case 1: Finland – bred støtte, men svakere innhold

Finland var tidlig ute med å sette klimalov på agendaen. Allerede i 2008, samme år som den britiske loven ble vedtatt, startet NGO-en Friends of the Earth kampanjen *Burning Question* – direkte inspirert av britenes *Big Ask*. Målet var klart: å få på plass en sterk, forpliktende klimalov.

Den finske kampanjen fikk bred støtte fra over 30 organisasjoner – som WWF, studentforeninger og politiske ungdomspartier. Den bidro raskt til å løfte klimaloven opp på den politiske dagsordenen. Innen 2011 hadde flere partier – blant annet De Grønne og Sosialdemokratene – tatt klimaloven inn i sine partiprogrammer.

Men: Mens kampanjen lyktes i å skape politisk oppslutning om ideen, var det mindre allmenn oppmerksomhet om selve utformingen av loven. Det førte til at viktige detaljer ble gjenstand for politisk tautrekking i den brede koalisjonsregjeringen.

Flere aktører ønsket å hente inspirasjon fra Storbritannia, og en rekke rapporter vurderte hvordan en slik lov kunne tilpasses finsk rett. Men i forhandlingene ble det tydelig at partiene hadde ulike syn på hvor ambisiøs loven skulle være. Resultatet ble et kompromiss.

Den vedtatte loven (2015) inneholdt¹:

- Et langsiktig klimamål (minst 80 % kutt innen 2050)
- En nasjonal klimakomiteé med rådgivende rolle
- Plan- og rapporteringskrav hvert tiende og fjerde år²

Men den har **ingen karbonbudsjetter**, og komiteen har begrenset makt. Lovens utforming ble svakere enn modellen den bygget på – et resultat av kompromisser og svak forankring i designfasen.

Case 2: Norge – nøling, motstand og svekket lov

Mens Finland tidlig tok tak i ideen om en klimalov, var prosessen i Norge tregere og mer preget av politisk nøling. Først i 2010 begynte NGO-er som WWF å løfte temaet, og det skulle ta syv år før loven ble vedtatt. I mellomtiden var diskusjonen preget av skepsis, særlig fra næringslivet og enkelte partier.

Flere NGO-er, blant dem WWF, Klimastiftelsen og Naturvernforbundet, jobbet for å få på plass en lov etter britisk modell – med uavhengig tilsyn, karbonbudsjetter og tydelige mål. Men kampanjen

¹ Dette ble senere oppdatert i en ny lov, i 2022, som inkluderer ytterligere klimamål og styringsstrukturer.

² En langsiktig plan og en egen tilpasningsplan hvert tiende år, og en mer operativ, mellomlang plan hvert fjerde år – justert ved hvert regjeringsskifte.



manglet bred støtte fra det grønne sivilsamfunnet. For eksempel var organisasjonen ZERO, som ellers har tung klima-stemme, lenge lunken til ideen. Dette svekket trykket og fragmenterte fronten.

Et viktig vendepunkt kom i 2015, da Stortinget – på tvers av regjeringslinjene – påla regjeringen å legge frem et forslag til klimalov. Da var det tydelig at det fantes parlamentarisk flertall, selv om regjeringspartiene var delvis motvillige. Prosessen som fulgte, ble likevel preget av tilbakeholdenhet og kompromisser.

Den norske klimaloven (2017) inneholdt:³

- Langsiktige mål for 2030 og 2050 (40 % og 80–95 % utslippskutt)
- Krav om å oppdatere klimamål hvert femte år
- Årlig rapportering til Stortinget

Men loven **mangler karbonbudsjetter, ingen uavhengig klimakomité ble opprettet**, og mange av kravene gjenspeiler allerede eksisterende internasjonale forpliktelser. Flere aktører, inkludert forskere og NGO-er, har kalt loven svak, og peker på at den i liten grad innfører nye forpliktelser eller institusjoner.

Resultatet ble en klimalov som formelt forplikter, men i liten grad binder – et uttrykk for en politisk prosess styrt av kompromisser, og ingen regjering har fullt ut omfavnet ideen.

Sammenlikning: To veier til svake klimalover

Både Finland og Norge hentet inspirasjon fra den britiske klimaloven. Begge lovene inneholder klimamål og noen rapporteringskrav. Likevel er de betydelig svakere enn det britiske forbildet – både i innhold og institusjonell tyngde.

Hva forklarer dette?

En nøkkel ligger i hvordan ideen om en klimalov har *reist*, og hvem som har båret den frem.

- **NGO-er som drivere – med ulik kraft**

I begge land kom presset nedenfra. I Finland sto en bred og koordinert kampanje bak fremdriften. I Norge var NGO-landskapet mer splittet, og presset ble dermed svakere. I begge tilfeller var det særlig NGO-ene som argumenterte for en “kopi” av den britiske modellen – med klare elementer av etterligning – fordi den ble sett på som et riktig og rettferdig grep, ikke nødvendigvis fordi den var vurdert som best tilpasset nasjonale forhold.

- **Politiske kompromisser svekket innholdet**

³ I 2021 ble også den norske loven senere endret. I vesentlighet gjaldt dette klimamålene, som for 2030 ble endret til «minst 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990», og «klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990».



Verken Finland eller Norge hadde regjeringer som helhjertet støttet en sterk CCA. I begge land ble lovarbeidet preget av **politiske forhandlinger**, der partier med ulike ambisjoner måtte enes. Resultatet ble avkortede, vage eller frivillige elementer – særlig når det gjaldt tilsyn, karbonbudsjetter og sanksjoner.

- **Industri og kortsiktige konkurransehensyn presset i motsatt retning**

I begge land argumenterte næringslivsaktører mot sterke krav og karbonbudsjetter. Dette er klassisk **konkurranse-logikk**: frykt for regulering og økonomiske konsekvenser. Slike aktører hadde betydelig innflytelse i begge land – særlig i Norge.

- **Forskere bidro med kritisk vurdering**

Forskere i både Finland og Norge pekte tidlig på styrker og svakheter ved britisk modell i nasjonal kontekst, og hvordan dette kunne løses. Denne typen **sofistikert læring** preget særlig utredninger og hørings svar – men hadde begrenset politisk gjennomslag.

Kort sagt: Lovene spredte seg, men ikke som kloninger. Den britiske modellen ble brukt som utgangspunkt, men utformet i møte med hjemlige kompromisser, motstand og ulike vurderinger av behov, ble de også ulike.

Anbefalinger: Hva kreves for å lage en sterk klimalov?

Erfaringene fra Finland og Norge viser at en klimalovprosess må tilpasses politisk virkelighet og være institusjonelt forankret lokalt. Her er fem anbefalinger for beslutningstakere og fagmiljøer:

1. Sikre politisk eierskap tidlig

En sterk klimalov krever bred støtte i parlament og regjering – ikke bare hos NGO-er. Når regjeringspartier er motvillige, svekkes lovens innhold. Lovarbeidet må derfor forankres i et politisk rom der klima er en prioritet, ikke bare et press utenfra.

2. Design er politikk – ikke bare juss

Spørsmål om karbonbudsjetter, tilsyn og rapportering avgjøres i politiske forhandlinger. For å få gjennomslag for en sterk lov, må sivilsamfunn og forskningsmiljøer være tydelige på *hva* som gir loven effekt – og hvorfor disse elementene må med.

3. Klare og entydige mål er sentralt

For å sikre politisk troverdighet for omstilling viser forskningen at det er viktig med mål som gjelder hele den nasjonale økonomien, og som ikke hviler på sikkerhetsventiler. Poenget med en klimalov er primært å drive innenlandsk klimaomstilling.

4. Et uavhengig klimaråd øker troverdigheten

Et klimautvalg med faglig tyngde og reell uavhengighet – slik Storbritannia har – gir forutsigbarhet over tid. Dette gir større tillit, både nasjonalt og internasjonalt.



5. Klimalover må beskyttes mot å bli svekket over tid

Politiske skifter og kortsiktige hensyn kan lett undergrave langsiktige klimamål. Derfor må klimalover utformes med innebygde sikringsmekanismer. Prosedyrer som sikrer åpenhet, rapportering og vanskelige endringer er viktige. Dette gir lover "ryggrad" – og gjør det politisk kostbart å svekke klimaforpliktelser i framtiden.

6. Lovgivning må kobles til politikken praksis

En klimalov i seg selv kutter ikke utslipp. Den må brukes aktivt og kobles til budsjettprosesser, sektorplaner og ansvarlinjer. Ellers blir den et symbol – ikke et styringsverktøy.

Konklusjon: En lov er ikke sterkere enn den politiske viljen bak

Klimalover har blitt et symbol på ambisjon og styring i klimapolitikken. Men erfaringene fra Finland og Norge viser at det ikke finnes noen automatisk sammenheng mellom inspirasjon og gjennomføring.

Finland og Norge hentet sin modell fra Storbritannia. Men forskjeller i politisk støtte, interessekamp og institusjonell tradisjon førte til svakere lover – med færre forpliktelser og svakere mekanismer for oppfølging.

Det viktigste funnet er at prosessen frem til en klimalov er avgjørende for hva slags lov som faktisk blir vedtatt. Når lovarbeidet preges av kompromisser, politisk nøling og motstand fra sterke aktører, blir resultatet ofte et kompromiss uten de virkemidlene som trengs for faktisk å drive frem endring. Da kan den sammenhengende helheten mellom nøkkelementer i klimaloven forsvinne, og man står igjen med en svak klimalov.

Samtidig viser analysen at det finnes handlingsrom. Erfaringene fra Storbritannia gir innsikt i hva som virker, og kan brukes som grunnlag for kritisk læring – ikke ukritisk kopiering. Det avgjørende er at loven gir institusjonell tyngde, langsiktighet og reell forpliktelse. For at det skal skje, må både prosess og design være gjennomtenkt – og støttet av aktører som vil mer enn symbolpolitikk.

Videre lesning/ Utvalgte kilder

Bailey, I., Fitch-roy, O., Inderberg, T. H. J., & Benson, D. (2021). Idealism, pragmatism, and the power of compromise in the negotiation of New Zealand's Zero Carbon Act. *Climate Policy*, 0(0), 1–16. Taylor & Francis.

Bailey, I., Nutkins, R., & Inderberg, T. H. J. (2024). The anchoring effect of climate change acts: A policy streams analysis of Ireland's climate act reform. *Climate Policy*, 24(3), 396–409.

Fankhauser, S., Averchenkova, A. & Finnegan, J. (2018). 10 years of the UK Climate Change Act. LSE Grantham Institute.

Gilardi, F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. *Handbook of International Relations*, 453–477.



Inderberg, T. H. J., & Bailey, I. (2024). The anchoring policy perspective on policy change: Mechanisms, applications and analytical challenge. *Journal of European Public Policy*, 1–24.

Kymenvaara, S. (2015). Legally obliged to plan? *Journal for European Environmental and Planning Law*, 12(3–4), 286–304.

Lockwood, M. (2013). The political sustainability of climate policy. *Global Environmental Change*, 23(5), 1339–1348.

Muinzer, T. (2016). UK's Climate Change Act: Law and policy.

Rutter, J., Marshall, E. & Sims, S. (2012). *The Climate Change Act (2008)*. Institute for Government.

Setzer, J. & Nachmany, M. (2018). National governance. In: Jordan, A. et al. (red.), *Governing Climate Change*, Cambridge University Press.