



Til lovforslag nr. L 161

Folketinget 2013-14

Betænkning afgivet af Klima-, Energi- og Bygningsudvalget den 15. maj 2014

Betænkning

over

Forslag til lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger

[af klima-, energi- og bygningsministeren (Rasmus Helveg Petersen)]

1. Ændringsforslag

Klima-, energi- og bygningsministeren har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 26. marts 2014 og var til 1. behandling den 1. april 2014. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Klima-, Energi- og Bygningsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har været sendt i høring, og klima-, energi- og bygningsministeren sendte den 7. februar 2014 dette udkast til udvalget, jf. KEB – bilag 158. Den 26. marts 2014 sendte klima-, energi- og bygningsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse fra Concito.

Klima-, energi- og bygningsministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse.

Deputationer

Endvidere har Concito mundtligt over for udvalget redegjort for sin holdning til lovforslaget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 20 spørgsmål til klima-, energi- og bygningsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

Nogle af udvalgets spørgsmål til klima-, energi- og bygningsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (S, RV, SF, EL og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget støtter vedtagelsen af lovforslaget. Det har længe været et politisk ønske fra SF, at Danmark får en klimalov ligesom en række andre lande, vi sammenligner os med. Det var således en meget vigtig prioritet for SF, at indførelse af en klimalov blev fastlagt i regeringsgrundlaget for S-R-SF-regeringen som en central miljøpolitisk markering bl.a. med henvisning til den britiske og skotske klimalovgivning.

SF er tilfreds med, at der er indgået en bred aftale mellem regeringen, SF, EL og KF om, at Danmark skal nå 40 pct. CO₂-reduktion i 2020; men vi er skuffede over, at der ikke kan opnås et flertal for at skrive målsætningerne ind i loven, så de bliver juridisk bindende.

Klimaloven er en ramme- og proceslov. Netop derfor er det vigtigt, at rammerne er så præcise som mulig. Efter SF's opfattelse burde loven således fastlægge delmål for både CO₂, vedvarende energi, energibesparelser og energieffektivitet. SF har endvidere påpeget, at lovens formulering af 2050-målsætningen er for usikker og kan dække over andre elementer (som CO₂-deponering i undergrunden og atomkraft) end regeringens eget synspunkt om 100 pct. vedvarende energi. SF deler synspunktet om 100 pct. vedvarende energi i 2050 og mener, at det også burde have været indskrevet i lovteksten.

Hvis SF's synspunkter på disse områder var blevet imødekommet, havde loven fuldt ud levet op til regeringsgrundlagets formuleringer: »Målene skrives ind i en klimalov – inspireret af den britiske og den skotske klimalov« og »Hele

vores energiforsyning skal dækkes af vedvarende energi i 2050«.

Regeringens afvisning begrundes i en argumentation fra Justitsministeriet, som SF anser for meget uheldig, fordi den grundlæggende konkluderer, at Folketinget ikke kan pålægge regeringen bindende målsætninger. SF mener, at Justitsministeriet i bl.a. svarene på spørgsmål 10 og 19 tilkendegiver en meget forenklet forståelse af lovgivningen, og at argumentationen udhuler respekten for, hvordan forfatningsretlig sædvane kan etableres.

Justitsministeriet henviser til nogle få sider i et juridisk skrift (bilag til svar på spm 10). Juridisk litteratur er naturligvis præget af forskellige vurderinger og er ikke objektive sandheder. Det er ikke mindst sandt, når lovgivningstraditioner beskrives uden tilstrækkelig bredde eller f.eks. understøttes af domme. Det virker for SF, som om kendskabet til miljølovgivningen er begrænset, når ministeriet svarer, som det gør.

I dag kan miljøområdet – og herunder reguleringen af klimaforpligtelser – jo ikke reguleres af Folketinget ved udelukkende at pålægge borgerne forpligtelser. Myndighederne skal også pålægges handleforpligtelser. Det er derfor, miljølovene i dag er fyldt med regler, der ikke er rettet mod borgerne. Der eksisterer ikke en forfatningsretlig sædvane, som begrænser Folketingets muligheder for at løse konkrete opgaver, og Folketinget har da heller ikke opført sig, som om der fandtes en sådan sædvane. Der er derfor love, ikke mindst på miljøområdet, som næsten udelukkende regulerer myndigheder og ikke borgerne.

Klima-, energi- og bygningsministeren svarer (svar på spm. 2) bl.a., at »Juridisk forpligtende mål følger typisk af internationale aftaler eller andre forpligtelser. Hertil kommer, at dansk retstradition tilsiger, at der ikke indføres mål i lovgivning, der ikke forpligter borgerne«.

Men selv en overfladisk gennemgang af lovgivningen på miljøområdet viser, at lovene pålægger myndighederne helt konkrete handleforpligtelser. SF vil fremhæve to eksempler:

1. Planloven (lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013) pålægger i § 2, stk. 1, 3 og 4, og § 2 a miljøministeren at gøre noget helt konkret, selv om den konkrete handling ikke er begrundet i EU-lovgivning eller internationale aftaler. Også andre steder i planloven er der bestemmelser, der alene pålægger myndigheder pligter, og som ingen retsvirkninger har i forhold til borgerne, f.eks. § 5 i og § 10 a.
2. Lov om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøskadeloven, lov nr. 466 af 17. juni 2008). Her er en lov, der er begrundet i EU-lovgivning

(miljøansvardirektivet), og som alene vedrører myndigheders handleforpligtelser. I § 20 findes bl.a. en meget klar forpligtende regel for miljøministeren, der pålægger ministeren at gøre noget helt bestemt i konkrete sager, hvor der er konstateret en miljøskade.

SF mener således ikke, at regeringens juridiske argumentation holder, og vil arbejde videre med problemstillingen, fordi vi anser den for alt for indsnævrende for lovgivningen helt generelt.

Et *mindretal* i udvalget (V, DF og LA) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af klima-, energi- og bygningsministeren, tiltrådt af et *flertal* (S, RV, SF, EL og KF):

Til § 6

1) *Stk. 1* affattes således:

»Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, jf. dog stk. 2.«

[Fremrykket ikrafttræden for etablering af Klimarådet]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Det foreslås at fremrykke lovens ikrafttrædelsestidspunkt vedrørende de dele af lovens bestemmelser, der knytter sig til etablering af Klimarådet. Dette sker for at sikre den fornødne tid til at etablere Klimarådet, med henblik på at rådet skal kunne påbegynde arbejdet fra den 1. januar 2015. Der skal således sikres tid til udnævnelse af Klimarådets medlemmer, ansættelse af sekretariatsleder og medarbejdere, leje af lokaler og indretning heraf m.v. Klimarådets opstart i 2014 betyder, at der i 2014 forventes afholdt udgifter for op til 1,6 mio. kr., heraf op til 0,7 mio. kr. i lønsum, dog maksimalt svarende til det faktiske forbrug.

Julie Skovsby (S) Jens Joel (S) Karin Gaardsted (S) Jesper Petersen (S) Pernille Rosenkrantz-Theil (S) Jeppe Kofod (S)

Flemming Møller Mortensen (S) Andreas Steenberg (RV) Lone Loklindt (RV) Lotte Rod (RV) Steen Gade (SF) fmd.

Karsten Hønge (SF) Per Clausen (EL) Frank Aaen (EL) Lars Dohn (EL) Thomas Danielsen (V) nfmd.

Kristian Pihl Lorentzen (V) Jacob Jensen (V) Lars Christian Lilleholt (V) Ellen Trane Nørby (V) Ulla Tørnæs (V)

Eyvind Vesselbo (V) Mikkel Dencker (DF) Liselott Blixt (DF) René Christensen (DF) Kim Christiansen (DF)

Villum Christensen (LA) Mike Legarth (KF) Charlotte Dyremose (KF)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Socialdemokratiet (S)	47	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Siumut (SIU)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Enhedslisten (EL)	12	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Liberal Alliance (LA)	9		

Oversigt over bilag vedrørende L 161

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra klima-, energi- og bygningsministeren
2	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	1. udkast til betænkning
4	Henvendelse af 24/4-14 fra Concito
5	Ændringsforslag fra klima-, energi- og bygningsministeren
6	2. udkast til betænkning
7	3. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 161

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om bemærkningerne til § 1 indebærer, at målsætningen om, at Danmarks udledning af drivhusgasser i 2020 reduceres med 40 pct. i forhold til niveauet i 1990, er en fuldt juridisk forpligtende del af klimaloven, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm., om formuleringen skal tolkes som et samfund baseret på 100 pct. vedvarende energi, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm., om regeringen vil anvende klimaloven som redskab til at sikre, at hele vores energiforsyning skal dækkes af vedvarende energi i 2050, at vores el- og varmforsyning skal dækkes af vedvarende energi i 2035, at kul udfases fra danske kraftværker, og at oliefyr udfases senest i 2030, således som det fremgår af regeringsgrundlaget, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om at bekræfte, at klimaloven ikke kan bruges som murbrækker for hverken CCS eller atomkraft, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om regeringens udlægning af, hvad der er den danske forpligtelse for reduktion i drivhusgasudledningen i 2050 i forhold til 1990; om det er 80-95 pct. eller mere, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om at bekræfte, at et »lavemissionssamfund« i 2050, hvor der stadig påregnes en lav udledning af drivhusgasser, ikke indebærer muligheden for uændrede emissioner fra landbrugssektoren, og at alle sektorer løbende skal bidrage til at nå målet i 2050, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om at bekræfte, at et udgangspunkt til at fastlægge en reduktionsstakt for CO ₂ -udledningen bl.a. er at fastlægge, hvor meget Danmark maksimalt må udlede i perioden 2010 til 2050, for at Danmark reducerer med sin relative andel som bidrag til, at 2-gradersmålsætningen overholdes, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå

- 8 Spm. om at bekræfte, at den resterende drivhusgasudledning fra et »lavemissionssamfund« i 2050 i regeringens forståelse vil være baseret på en videnskabelig opgørelse af Danmarks samlede maksimale drivhusgasbudget 2015-2050 under hensyntagen til videnskabens anbefalinger og klimakonventionens princip om, at de bredeste skuldre skal påtage sig de største forpligtelser, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 9 Spm. om at bekræfte, at de gentagne henvisninger til »omkostningseffektivitet, vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse« ikke kan bruges til at undlade den nødvendige klimamæssige indsats, men alene kan være retningsgivende for, hvilke redskaber der ud fra disse aspekter er gode eller mindre gode at tage i anvendelse, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om begrundelsen for, at bestemmelsen om, at ministeren mindst hvert 5. år skal udarbejde nationale klimamålsætninger i et 10-årigt perspektiv, ikke fremgår af selve lovteksten, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om at bekræfte, at lovens bemærkninger om, at ministeren mindst hvert 5. år skal udarbejde nationale klimamålsætninger i et 10-årigt perspektiv, er lige så forpligtende for den nuværende og kommende regeringer, som hvis bestemmelsen var fremgået af selve lovteksten, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om at bekræfte, at arbejdet med at udarbejde den første nationale klimamålsætning med et 10-årigt perspektiv iværksættes straks efter lovens vedtagelse med henblik på færdiggørelse i 2014 og danner grundlag for den første klimapolitiske redegørelse til Folketinget i 2015, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm., om § 1 er så bredt formuleret, at den kan rumme VK-regeringens målsætning på klimaområdet (2011), til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm. om at bekræfte, at formuleringen af § 1 – givetvis utilsigtet – ikke udelukker anvendelse af atomkraft, som har været ude af den danske energiplanlægning siden 1985, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm., om CCS vil kunne understøtte vækst og udvikling i Danmark inden for en umiddelbar tidshorisont, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om at stille et ændringsforslag, sådan at der ikke kan herske tvivl om den præcise ramme for Danmarks klimapolitik, ved at det i § 1 fremgår, at der er tale om »en energiforsyning baseret 100 pct. på vedvarende energi«, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm., om det med lovforslagets formuleringer vil være nødvendigt med en lovændring, hvis Folketinget efter et valg og et nyt flertal ændrer målsætningen om 40 pct. CO₂-reduktion i 2020, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå

- 18 Spm. om, hvordan forskellen i juridisk forpligtelse kan beskrives i følgende tre modeller: 40 pct. nævnt i selve lovteksten, 40 pct. nævnt i bemærkningerne eller 40 pct. nævnt som en del af en politisk aftale bag loven, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 19 Spm. om at fremsende dokumentation (henvisning til litteratur, domme m.v.), der dokumenterer påstanden (i høringsnotatet) om, at det vil være i strid med dansk retstradition at fastsætte bindende reduktionsmål, som forpligter regeringen, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå
- 20 Spm. om kommentar til henvendelsen af 24/4-14 fra Concito, til klima-, energi- og bygningsministeren, og ministerens svar herpå

Bilag 2

Nogle af udvalgets spørgsmål til klima-, energi- og bygningsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 4, 5, 6 og 8 og svar herpå er optrykt efter ønske fra EL. Spørgsmål 10 og 19 og svar herpå er optrykt efter ønske fra SF.

Spørgsmål 4:

Kan ministeren bekræfte, at klimaloven ikke kan bruges som murbrækker for hverken CCS eller atomkraft?

Svar:

Det er regeringens målsætning, at Danmarks energiforsyning skal dækkes af vedvarende energi i 2050, hvilket dermed udelukker anvendelse af kulkraft med CCS (fangst og lagring af CO₂ i undergrunden) og atomkraft. Lovforslaget foruddiskonterer ikke brugen af hverken CCS eller atomkraft i Danmark, men forbyder på den anden side ikke bestemte teknologier. Lovforslaget ændrer således heller ikke på Folketingets beslutning om offentlig energiplanlægning uden atomkraft af 29. marts 1985.

Opsamling af CO₂ på kraftværker og injektion af denne CO₂ på oliefelterne i Nordsøen med det formål at øge indvindingen fra oliefelterne ser regeringen positivt på, såfremt det kan foregå miljømæssigt og sikkerhedsmæssigt forsvarligt og på kommercielle vilkår. Da brugen af kul i Danmark udfases, kunne CO₂ til injektion på oliefelterne efter udfasningen af kul eksempelvis baseres på opsamling fra biomassefyrede kraftværker eller CO₂ importeret fra udlandet.

Det forudsættes i lovforslagets bemærkninger, at klima-, energi- og bygningsministeren fremover mindst hvert 5. år skal fastsætte nationale klimamålsætninger med et tiårigt perspektiv overfor Folketinget. Konkrete initiativer til indfrielse af de nationale klimamålsætninger vil fortsat afhænge dels af indgåelsen af politiske aftaler i Folketinget, samt dels af de konkrete virkemidler og politikker der måtte blive vedtaget og implementeret som følge af indgåelsen af sådanne politiske aftaler.

Spørgsmål 5:

I bemærkningerne anføres: »EU's stats- og regeringsledere har i konklusioner fra et møde i Det Europæiske Råd i oktober 2009 anmodet parterne til FN's Klimakonvention om at tilslutte sig en målsætning om at holde den globale temperaturstigning inden for 2° C og samtidig tilsluttet sig en EU-målsætning om, at de industrialiserede lande reducerer deres samlede drivhusgasudledninger med 80-95 pct. i 2050 i forhold til 1990, som et led i en samlet halvering af de globale udledninger. I den sammenhæng henviste Det Europæiske Råd til, at dette reduktionsniveau er nødvendigt i henhold til anbefalinger fra FN's Klimapanel (IPCC). I lyset af denne EU-målsætning og eventuelle fremtidige målsætninger eller klimaforpligtelser som Danmark måtte tilslutte sig internationalt, skal Danmark overgå til et lavemissionssamfund frem mod 2050«. Hvad er regeringens udlægning af, hvad der dermed er den danske forpligtelse for reduktion i drivhusgasudledningen i 2050 i forhold til 1990; er det ligeledes 80-95 pct. eller mere?

Svar:

Som nævnt i mit svar på spørgsmål 2 vedrørende L 161 ønsker regeringen ikke at lovfastsætte konkrete måltal i specifikke år for eksempelvis drivhusgasreduktion eller VE-andel i lovforslaget. Lovforslaget forudsætter dog som minimum, at Danmark skal bidrage til at indfri den i spørgsmålet nævnte EU-målsætning og eventuelle fremtidige målsætninger eller klimaforpligtelser, som Danmark måtte tilslutte sig internationalt.

Det forudsættes i lovforslagets bemærkninger, at klima-, energi- og bygningsministeren fremover mindst hvert 5. år skal fastsætte nationale klimamålsætninger med et tiårigt perspektiv overfor Folketinget. Disse politiske klimamålsætninger skal således som minimum være i overensstemmelse med de til

enhver tid gældende internationale klimaforpligtelser, der påhviler Danmark i henhold til EU-retten eller internationale aftaler, som den danske stat er eller bliver aftalepart i. Der kan således godt fastsættes mere ambitiøse mål for reduktion af drivhusgasudledningen end de nævnte 80-95 pct.

EU-målsætningen om at reducere drivhusgasudledningen med 80-95 pct. i 2050 ift. 1990 er en politisk målsætning for EU som helhed.

Spørgsmål 6:

Kan ministeren bekræfte, at et »lavemissionssamfund« i 2050, hvor der stadig påregnes en lav udledning af drivhusgasser, ikke indebærer muligheden for uændrede emissioner fra landbrugssektoren, og at alle sektorer løbende skal bidrage til at nå målet i 2050?

Svar:

Klimalovens langsigtede målsætning om at overgå til et lavemissionssamfund i 2050 omfatter alle sektorer og drivhusgasser, for at Danmark kan bidrage til at opnå EU's langsigtede målsætning om 80-95 pct. i 2050 og andre klimamål i overensstemmelse med de til enhver tid gældende nationale klimamål og internationale klimaforpligtelser for Danmark.

Klimalovforslaget opstiller ikke konkrete reduktionsmål for specifikke sektorer. Det fremgår af regeringens Klimaplan fra august 2013, at en samlet reduktion af Danmarks drivhusgasudledning på 80-95 pct. i 2050 ift. 1990, selv hvis brugen af fossile brændsler udfases, vil kræve en yderligere indsats overfor de tilbageværende drivhusgasudledninger, herunder også i landbrugssektoren.

Spørgsmål 8:

Kan ministeren bekræfte, at den resterende drivhusgasudledning fra et »lavemissionssamfund« i 2050 i regeringens forståelse vil være baseret på en videnskabelig opgørelse af Danmarks samlede maksimale drivhusgasbudget 2015-2050 under hensyntagen til videnskabens anbefalinger og Klimakonventionens princip om, at de bredeste skuldre skal påtage sig de største forpligtelser?

Svar:

Som det fremgår af regeringens Klimaplan er en 40 pct. reduktion af Danmarks drivhusgasudledning i 2020 ift. udledningen i 1990 en naturlig trædesten mod en langsigtet reduktion af drivhusgasudledningerne i overensstemmelse med EU's 2050-mål om en 80-95 pct. reduktion i 2050. 40 pct. reduktionsmålsætningen af Danmarks drivhusgasudledning i 2020 ift. udledningen i 1990 har regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre), Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti tilsluttet sig i den politiske aftale af 6. februar 2014 om det nationale klimamål i 2020. Med målsætningen om at reducere Danmarks drivhusgasudledning med 40 pct. i 2020 ift. 1990 er Danmark med til at vise vejen fremad for eksempelvis de øvrige EU-lande, som samlet set internationalt har påtaget sig juridiske forpligtelser til at reducere drivhusgasudledningen med 20 pct. i 2020 ift. udledningen i 1990.

Det forudsættes i lovforslagets bemærkninger, at klima-, energi- og bygningsministeren fremover mindst hvert 5. år skal fastsætte nationale klimamålsætninger med et tiårigt perspektiv overfor Folketinget. Disse klimamålsætninger skal som minimum være i overensstemmelse med de til enhver tid gældende internationale klimaforpligtelser, der påhviler Danmark i henhold til EU-retten eller internationale aftaler, som den danske stat er aftalepart i. Klimamålsætningerne skal udarbejdes i lyset af videnskabens anbefalinger, herunder anbefalinger fra IPCC, og hensynet til vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse, herunder jobskabelse, og sunde offentlige finanser.

Jeg har ikke taget stilling til størrelsesordenen af Danmarks samlede maksimale drivhusgasbudget i perioden 2015-2050 under hensyntagen til videnskabens anbefalinger og Klimakonventionens princip om, at de bredeste skuldre skal påtage sig de største forpligtelser. Men dette er elementer, som vil kunne indgå ved fastsættelsen af fremtidige målsætninger samt indgå i Klimarådets arbejde.

Spørgsmål 10:

Hvad er begrundelsen for, at bestemmelsen om, at ministeren mindst hvert 5. år skal udarbejde nationale klimamålsætninger i et tiårigt perspektiv, ikke fremgår af selve lovteksten? Vil ministeren redegøre for, hvad forskellen er på den forpligtelse, som pålægges klima- energi- og bygningsministeren, i forhold til den forpligtelse, som finansministeren pålægges via budgetloven, og miljøministeren pålægges via planloven?

Svar:

Jeg henholder mig til følgende svar fra justitsministeren:

»Justitsministeriet oplyser, at det er et grundlæggende princip i dansk ret, at lovgivningen ikke bør indeholde overflødig stof. En lov bør derfor alene være en samling af retsregler. En lovtekst bør eksempelvis hverken indeholde begrundelser for lovgivningen eller rene informationer. Det betyder, at lovformen som udgangspunkt alene bør anvendes, hvis man ønsker at fastsætte regler, som skal normere retsstillingen mellem borgerne (personer og virksomheder mv.) indbyrdes, pålægge borgerne pligter over for det offentlige eller tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

Mål, der ikke kan håndhæves med loven, eller som ikke har direkte virkning over for borgerne, bør normalt ikke gøres til genstand for lovgivning. En bestemmelse, hvorefter klima- energi- og bygningsministeren mindst hvert 5. år skal udarbejde nationale klimamålsætninger, der ikke vil være bindende, har ikke en normerende karakter i forhold til borgerne.

Vil Folketinget knytte en forudsætning som omtalt ovenfor til loven, er det fuldt tilstrækkeligt, at dette fremgår af bemærkningerne til lovforslaget. En sådan forudsætning vil herefter være forpligtende for ministeren.

Det bemærkes, at vurderingen af, om et bestemt forhold bør reguleres i selve lovteksten, eller om det alene bør omtales i lovbemærkningerne, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Når det gælder det foreliggende lovforslag, har Justitsministeriet af de førnævnte grunde vurderet, at reguleringen bør ske i lovbemærkningerne. Afhængig af de konkrete omstændigheder har der i andre tilfælde været behov for, at en regulering sker i lovteksten. Justitsministeriet kan i den forbindelse bl.a. oplyse, at budgetlovens udformning skal ses i lyset af de internationale forpligtelser, som følger af Finanspagten.«

Bilag til svar på spørgsmål 10:

Løve bør ikke indeholde overflødigt stof

steren anmodet samtlige ministerier om at vurdere behovet for disse aldersgrænser i forbindelse med kommende ændringer af de pågældende love.

Et andet område, hvor spørgsmålet om ensartet regulering af beslegtede problemer, har givet anledning til debat, er spørgsmålet om offentliggørelse af tilsynsresultater. (Se herom nærmere FT 2000-01, side 1588 f.).

IV. Love bør ikke indeholde overflødigt stof

Kravet om, at en lov ikke må indeholde overflødigt stof, er vigtigt. For det første betyder overflødige regler med deres udvidelse af lovstoffets omfang en væsentlig forringelse af dets overskuelighed. Men hertil kommer, at sådanne regler kan volde de retsanvendende myndigheder betydeligt besvær. Det kræver ofte en indgående undersøgelse, før det kan fastslås, at en regel virkelig er overflødig.

Der er næppe heller tvivl om, at de fleste, der arbejder med lovforberedelse, søger at undgå overflødige regler. Undertiden forekommer det dog, at sådanne regler bevidst optages i teksten. Det drejer sig da gerne om almindelige regler, f.eks. straffelovens konfiskationsregler, der gentages i lovtæksten i en særlov ud fra det synspunkt, at deres anvendelse på det specielle område derved markeres over for domstole eller andre myndigheder. Herved tilsidesætter man imidlertid ikke alene de ovenfor nævnte hensyn. Man overser samtidig, at et princip, hvorefter den almindelige regel gentages i de specielle love, aldrig vil kunne gennemføres på en konsekvent måde. Det bliver ganske tilfældigt, hvilke love der gentager eller henviser til den almindelige regel, og hermed skabes en uheldig uvished med hensyn til denne regels anvendelsesområde.

Nedenfor skal omtales nogle spørgsmål af praktisk betydning ved afgørelsen af, hvad der må anses for overflødigt og derfor udelades i lovtæksten.

1^o Kun retsregler

En lov bør være en samling af retsregler og ikke andet. Den bør hverken indeholde begrundelser for lovgivningen eller rene »informationer«.

Det er dog i de senere år blevet almindeligt, at love i den første paragraf indeholder en formålsbestemmelse, der angiver de målsætninger, loven skal søge at opnå, og de hensyn, der skal varetages. Se f.eks. § 1 i lov om miljøbeskyttelse, jf. lbkg. nr. 698 af 22/9 1998 og § 1 i lov nr. 418 af 31/5 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

Behøvet for sådanne formålsbestemmelser kan diskuteres. De har dog den retlige funktion, at de ofte vil kunne bidrage til fortolkningen af de bemyndigelser til en minister eller anden administrativ myndighed, der er indeholdt i loven.

Bestemmelser af rent informativ karakter forekommer navnlig som oplysninger om, at der om et angivet spørgsmål gælder regler fastsat i en anden lov. Sådanne bestemmelser kan ofte omskrives til regler, der nærmere afgrænser området for den lov, de er optaget i.

§ 3

2° Gentagelse af regler i andre love undgås

Retsregler, der allerede indeholdes i andre love, bør ikke gentages. Der bør altså ved udformningen af enhver lovregel foretages en konfrontation med den øvrige lovgivning, jf. bemærkningerne ovenfor II, herunder II A 3°.

Denne konfrontation kan naturligvis føre til, at det findes mest hensigtsmæssigt, at den pågældende regel placeres i den nye lov og ophæves i den ældre.

Heller ikke regler, der følger af generelle uskrevne retsgrundsætninger bør gentages i loven.

3° Bemyndigelser til administrationen

Før der i lovforslaget fastsættes bemyndigelser til administrationen, må det naturligvis nøje overvejes, om disse er påkrævede eller overflødige. Det er tidligere nævnt, at principielle hensyn undertiden kan tale for tilvejebringelse af nærmere præciseret, udtrykkelig lovhjemmel for anordninger, der tidligere er udstedt som anstaltsordninger eller sædvaneretsanordninger, jf. § 1 IV. – Her sigtes imidlertid navnlig til de tjenesteforskrifter, der ofte af vedkommende minister må udstedes til underordnede administrative myndigheder i forbindelse med en lovs gennemførelse. Sådanne forskrifter bør imidlertid udstedes i cirkulæreform og har tilstrækkelig hjemmel i administrationens hierarkiske organisation. Det tjener intet formål at give dem udtrykkelig hjemmel i den enkelte lov. Det var tidligere ret almindeligt, at der i love blev optaget en bemyndigelse til at udstede »de til lovens gennemførelse nødvendige forskrifter«. Sådanne bemyndigelser bør på grund af deres ubestemte karakter undgås. Sigter de alene til tjenesteforskrifter, er de overflødige, sigtes der til andre forskrifter, bør de erstattes med mere præcise bemyndigelser.

Pool Andersen: Forvaltningsret . 44, Pool Andersen . 547, Ross: Statsretlige studier . 187 og 197, Ross II . 483 og 510, Mox Sørensen . 213, Peter Germer 94 f. og Zable I . 349ff.

Hvis der ikke består en instruktionsbeføjelse allerede i kraft af forvaltningens opbygning, er lovhjemmel til udstedelse af tjenesteforskrifter naturligvis nødvendig, f.eks. hvor der skal udstedes tjenesteforskrifter til kommunale myndigheder eller til råd og nævn uden for det sædvanlige administrative hierarki.

Se også Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22/9 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 137.

4° Hjemmel til at udstede lovbekendtgørelser

Ændringslove indeholdt tidligere ofte hjemmel til at udstede en bekendtgørelse (lovbekendtgørelse) af den oprindelige lov med de senere ændringer. Sådanne

Særligt om ikrafttrædelses-, ophævelses- og ...

bemyndigelser er imidlertid unødvendige og bør derfor ikke optages i loven. Lovbekendtgørelser er omtalt nærmere nedenfor § 4 XV.

Ross: Statsretlige studier, 190. I de seneste år er formentlig alle lovbekendtgørelser udfærdiget uden lovhjemmel.

V. Særligt om ikrafttrædelses-, ophævelses- og overgangsbestemmelser

A. **Ikrafttræden**

Spørgsmålet om en lovs ikrafttræden indeholder to underspørgsmål:

1) tidspunktet for myndighedernes anvendelse af loven («håndhævelsestidspunktet») og 2) det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med lovens regler («virkningstidspunktet»).

I den statsretlige teori antages det undertiden at følge af grundlovens § 22, at myndighederne ikke kan håndhæve en lov før dens kundgørelse. Derimod står det fast, at grundloven ikke er til hinder for, at en lov har tilbagevirkende kraft, dvs. knytter retsvirkninger til kendsgerninger, der ligger før lovens håndhævelsestidspunkt, herunder eventuelt før kundgørelsen – eller endog før lovens tilblivelse.

Paul Andersen: Forvaltningsret, 20, *Ross J.*, 342, *Ross*, U 1946 B . 219, 1959 B . 24 og 116, *Max Sørensen*, U 1959 B . 112, 1963 B . 10, *L. Nordskov Nielsen*, U 1961 B . 343, *Herlaf Bohn*, U 1962 B . 233, og *Max Sørensen*, 189-195, *Zahle I.*, 307 ff., *Peter Gerner*, 114 ff.

Det er i og for sig ikke nødvendigt i en lov at optage nogen udtrykkelig bestemmelse om lovens ikrafttræden. I lovtidendeloven, jf. lbkg. nr. 842 af 16/12 1991, bestemmes nemlig, at en lov »træder, for så vidt den ikke indeholder nogen herfra afvigende bestemmelse, i kraft ugedagen efter den dag, da det nummer af Lovtidende, hvori den bekendtgøres, er udgivet«. Det ikrafttrædelseshægreb, som herved haves for øje, refererer sig antagelig både til håndhævelsen og til spørgsmålet om, på hvilke kendsgerninger loven kan anvendes. Lovtidendeloven er formentlig affattet med henblik på de typiske situationer, hvor loven alene skal anvendes på kendsgerninger *efter* håndhævelsestidspunktet.

Udover den nævnte mulighed: 1) at loven ikke angiver noget ikrafttrædelsestidspunkt, forekommer følgende tre typer af ikrafttrædelsesbestemmelser: 2) loven træder i kraft straks – om den nærmere formulering se nedenfor – 3) på et i loven angivet tidspunkt eller 4) efter bestemmelse ved ministeriel bekendtgørelse.

Spørgsmål 19:

- Vil ministeren fremsende dokumentation (henvisning til litteratur, domme m.v.), der
- dokumenterer påstanden (i høringsnotatet) om, at det vil være i strid med dansk retstradition at fastsætte bindende reduktionsmål, som forpligter regeringen,
 - dokumenterer, at dansk lovgivning udelukkende henvender sig til borgerne, og at der derfor ikke kan vedtages lovgivning, der forpligter regeringen,
 - udelukker, at Folketinget kan håndhæve sådanne forpligtelser ved at udtale kritik af regeringen eller pålægge regeringen konkret handling?

Svar:

Jeg henholder mig til følgende svar fra justitsministeren:

»Justitsministeriet oplyser, at hensynet til god lov kvalitet tilsiger, at der udelukkende medtages bestemmelser i love, som er egnet til at være reguleret i lovform. Dette synspunkt underbygges af vedlagte kopi af bogen »Loven« om udarbejdelse af lovforslag af Anne Louise Bormann m.fl., DJØF 2002, side 75-77.

Der henvises endvidere til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 10.«