



6. januar 2010

Deres ref.: 09/4371

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2009:16 GLOBALE MILJØUTFORDRINGER – NORSK POLITIKK

Norges Naturvernforbund vil med dette kommentere NOU 2009:16 *Globale miljøutfordringer – norsk politikk*. Vi takker samtidig for utsatt høringsfrist.

Innledning

Vår uttalelsen kommenterer NOU-en på tre temaområder, nemlig klima, biologisk mangfold og miljøgifter. Klimaspørsmålet drøftes mer inngående, mens vi for biologisk mangfold og miljøgifter i all hovedsak har måttet nøye oss med å kommentere tilrådingene i hhv. kapittel 11.3 og 12.2.

Generelt mener vi at NOU-en er god på å beskrive de viktigste miljøtruslene og bærekraftsbegrepet. Det er et bra utgangspunkt.

Innledningsvis vil vi understreke at utvalget – etter vårt syn – har en svært teoretisk tilnæringsmåte til virkemiddelbruken i klimapolitikken. Vi står langt unna en situasjon med globale karbonpriser eller globale kvotesystem. Å basere nesten hele klimapolitikken på slike virkemidler virker mer som en drøm enn en realitet og vil bare forsinke de høyst nødvendige kuttene kraftig. Det er nødvendig med flere typer virkemidler for å komme i mål.

Klima

Mål

Formålet med klimatiltak er reduserte klimagassutslipp for å hindre de mest alvorlige konsekvensene av global oppvarming. Derfor støtter Norge, sammen med EU og G8, en begrensning av den globale temperaturøkningen til 2 grader.

Ifølge FNs klimapanel må de globale klimagassutslippene reduseres med 50-85 prosent innen 2050 dersom oppvarmingen skal stoppes like over to grader. Skal man være sikker på å holde seg i underkant, må man velge en utslippsreduksjon i den øvre enden av denne skalaen, altså opp mot 85 prosent kutt. Norge støtter opp om denne definisjonen i sine innspill i klimaforhandlingene.

En reduksjon av globale utslipp på 85 prosent i 2050 krever at i-landene reduserer sine utslipp med 95 prosent i forhold til 1990-nivå. I 2020 må i-landene ha kuttet utslippene med 40 prosent i forhold til 1990-nivå, mens u-landene må redusere med 30 prosent i forhold til hva som forventes uten tiltak.

Hvordan vi kan nå disse målene, og hva Norges rolle i dette arbeidet bør være, burde vært utgangspunktet for utvalgets diskusjon. Et viktig arbeid må være å få samsvar mellom behovene for utslippskutt og virkemidler som oppfyller målet. Isteden velger

utvalget å se på hvordan Norge på en mest mulig kostnadseffektiv måte kan oppfylle våre utslippsforpliktelser, som vi i dag vet ikke vil bringe oss i nærheten av 2-gradersmålet. Det er langt større kutt som må til.

Målet for klimapolitikken er av avgjørende betydning for valg av tiltak og virkemidler. Dersom i-landene (og dermed Norge) skal redusere sine utslipp ned mot null i 2050, vil dette medføre helt andre virkemidler enn hva utvalget legger opp til. Flere av utvalgets løsninger vil gjøre det vanskeligere å nå 2-gradersmålet da de vil legge opp til investeringer i fossile løsninger som vil forurense i flere år framover. Dette vil binde oss til forurensende teknologier som på sikt gjør det dyrere og vanskeligere å nå de langsiktige klimamålene.

Implementering

Når i-landenes utslipp skal ned med 40 prosent i 2020 og 95 prosent i 2050 vil det på sikt være dyrere å gjøre investeringer i fossil enn ikke-fossil energi da omleggingen til et fornybarsamfunn ellers ville måtte skje langt raskere, med større usikkerhet og med mindre moden teknologi. Teknologimodenhet løses ikke bare gjennom FoU, men også ved implementering da kunnskap og erfaring med implementeringer av ny teknologi og de omleggingene av samfunnet som må til for å tilpasse slik ny teknologi.

Nytte-kost

Utvalget legger vekt på kostnadene for utslippsreduksjoner (litt upresist også kalt renssekostnader) når nivået på avgifter eller kvotepris drøftes. Vi vil imidlertid understreke at de samfunnsmessige kostnadene av å *la være å kutte utslipp* kan være mye høyere enn renssekostnadene. Dersom avgiftsnivået settes lik renssekostnaden, vil vi få et samfunnsøkonomisk tap, i og med at de samfunnsøkonomiske kostnadene av å la være å kutte utslipp er betydelig høyere. Det er urovekkende dersom utvalget indirekte mener at prinsippet om at forurenseren skal betale, skal fravikes.

I mandatet til utvalget vises det til den såkalte Stern-rapporten. Et grunnleggende poeng i denne rapporten er at det er langt mer lønnsomt å gjøre investeringer i tiltak som reduserer utslippene av klimagasser enn å betale for tilpasningene til klimaendringene.

Framtidig kvotepris/avgift

Naturvernforbundet støtter ikke forslaget om sette prisen for norske klimagassutslipp lik EUs kvotepris. En slik kvotepris vil etter alt å dømme ikke bli høy nok for å nå de utslippskutt som er nødvendig. En kvotepris eller avgift dekker ikke kostnadene og verdien av investeringer i infrastruktur og FoU. Bruk av påbud/forbud, subsidier og teknologistandarder må brukes i tillegg til økte avgifter og et strammere og mer omfattende kvotemarked – for å sikre FoU, infrastrukturinvesteringer og implementering.

I vurderingen av framtidig kvotepris viser utvalget til en rekke studier som behandler dette. Et grunnleggende problem er at ingen av disse studiene tar 2-gradersmålet på alvor. En stabilisering av klimagasser på 450 ppm er trolig for høyt for å nå 2-gradersmålet. Det gir oss nemlig kun en 50 prosents sjanse for å nå målet. I vurderingen av framtidig kvotepris må en legge til grunn global reduksjon på 85 prosent innen 2050, og hvor i-landene kutter utslippene med 40 prosent i forhold til 1990 innen 2020, i tillegg til at u-landene kutter med 30 prosent i forhold til hva som forventes uten tiltak innen 2020. Dette er nødvendig for å øke sannsynligheten for å unngå en global oppvarming på mer enn 2 grader.

Nasjonalt klimamål

Vi vil først presisere at Norge *skal* redusere sine klimagassutslipp med 15–17 millioner tonn innen 2020. Klimakur 2020 har som mandat å peke på tiltak og virkemidler for å oppnå dette. Utvalget tar feil når det på side 90 antyder at klimaforliket kan tolkes slik at 15-17 millioner tonn kun beskriver en sum av mulige klimatiltak.

At Norge setter seg et innenlands klimamål, brutt ned på sektor, gjør at vi får en styringseffektiv klimapolitikk. Og det er nettopp dette som må være målet med klimapolitikken, nemlig utslippskutt. Et prismål istedenfor utslippsmål, slik utvalget anbefaler, er ikke styringseffektivt med tanke på reduserte utslipp. Vi har siden 1991 hatt en høy CO₂-avgift, men den har ikke reduserte utslippene, bare begrenset veksten. Men selv en redusert vekst er med på å øke klimaproblemet. Sektorvise mål gjør at vi unngår situasjoner der "ingen" gjør noe i påventa av at "andre" skal gjøre mer.

Vi vil også vise til verdien av omlegging av norsk næringsliv i tråd med de forventede utslippskuttene globalt fram mot 2020 og 2050. Når verdens utslipp skal kuttes med 85 prosent innen 2050, vil de landene som klarer å omstille seg tidlig, vil ha et konkurransefortrinn. Erfaring med implementering av ny teknologi og erfaringer med strukturelle omleggeringer for å oppnå lavutslippssamfunnet er verdifullt i en framtid uten store klimagassutslipp.

For å oppnå tilstrekkelige reduksjoner i globale klimagassutslipp er det nødvendig med mye ny teknologi. De rike landene har et stort ansvar for at dette skjer, slik at fattigere land får hjelp til å senke sine utslipp i forhold til referansebanen. Slik teknologiutvikling vil neppe skje uten at det føres en streng nasjonal klimapolitikk.

Vurdere verdien av norsk politikk for globale utslipp?

Utvalget vurderer om verdien av norsk politikk på globale utslipp skal tillegges effekt. Naturvernforbundet mener det er helt opplagt at dette er viktig. Alle bidrag som kan redusere utslippene av klimagasser, har verdi. Tiltak og virkemidler må vurderes opp mot hvordan de bringer verden fram mot et samfunn uten klimagassutslipp.

Et eksempel på dette er verdien av subsidier til ny fornybar energi. At Norge i dag ikke klarer å anvende overskuddet av elektrisk kraft til erstatning av forurensende veitrafikk og oljeinstallasjoner, er ikke grunn til å si nei til subsidier av miljøvennlig kraft. Vi trenger en politikk også for kraftbruk som elektrifiserer bilparken og oljeinstallasjoner offshore. Produksjon og bruk må sees i sammenheng i vurderingen av subsidier.

Prinsippet om at forurenseren skal betale, er en viktig grunnstein i norsk miljøpolitikk. Subsidier må derfor kombineres med avgifter, forbud og andre begrensninger, for å hindre at subsidier øker forbruket.

Vi finner det ellers problematisk at utvalget har et snevert fokus på utslipp fra norsk territorium. Spesielt energieffektiviseringstiltak i Norge er viktig, ikke bare for å øke tilgangen til kraft som kan brukes til å fase ut fossil energi i Norge, men også som et virkemiddel for å få hjelpe våre naboland til å gjøre det samme. Norsk, regulerbar vannkraft har en stor verdi som effektbatteri i arbeidet med å avkarbonisere Nord-Europas kraftproduksjon. Norsk fornybar energi vil dermed kunne gjøre det politisk mulig for andre land å skjerpe sine utslippsforpliktelser, noe som vil være meget viktig for å oppnå nødvendige utslippskutt globalt.

Biologisk mangfold

Naturvernforbundet mener at de generelle problemene og de store utfordringene vi har for å sikre en bedre forvaltning av norsk natur som er nødvendig for å hindre ytterligere tap av biologisk mangfold, langt på vei er godt beskrevet i NOU-en.

For å ivareta biologisk mangfold er det nødvendig å sette faglig solide miljømål samt rammer for hvordan faglig baserte beslutninger skal tas på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Naturvernforbundet mener at det viktigste og avgjørende grepet er å styrke miljøforvaltningen generelt og Miljøverndepartementet spesielt. Bare med en overordna miljøstyring og forvaltning kan en tilfredsstillende miljøfaglig forankring sikres. Det er ikke fordi vi mangler styringsverktøy eller oversikt at vi ikke greier å stanse tapet

av biologisk mangfold i Norge. Det er fordi de ulike næringssektorene ikke tar nok miljøansvar at vi feiler. Derfor er det nødvendig å få etablert en overordna og konsis miljøpolitikk gjennom en mye sterkere miljøforvaltning. Dette er også avgjørende for å sikre at naturmangfoldlovens krav ivaretas gjennom en helhetlig og overordna forvaltning av biologisk mangfold.

Tilrådingen om å avvikle alle støtteordninger med negativ miljøvirkning på biologisk mangfold og andre miljøgoder er meget viktig. Naturvernforbundet støtter at dette gjennomføres raskest mulig. Eksemplet fra skogbruket er høyst relevant, men vi finner tilsvarende ordninger også innenfor annet næringsliv. Slike ordninger kan fjernes eller eventuelt erstattes med miljøfremmende støtteordninger.

Vi støtter også tilrådingen om å videreføre arbeidet med oppbygging av et bedre kunnskapsgrunnlag og systematiske beskrivelser av tilstand og utvikling for biologisk mangfold i Norge. Her mener Naturvernforbundet at langt flere indikatorer snarest mulig må etableres. Vi viser også til arbeidet med naturindeks for Norge og det arbeidet som gjøres på rødlistearter og den nye rødlista for naturtyper, som Artsdatabanken vil ferdigstille våren 2010. Naturvernforbundet vil også peke på at tilrådingen ikke er nok i denne sammenhengen, men at det også må konkretiseres tiltak når utviklingen går i feil retning.

Utvalget tilrår at det utredes hvordan kommunene gjennom ulike økonomiske ordninger kan få bedre insentiver til å ivareta arealer som er viktige for biologisk mangfold. Her vil Naturvernforbundet også peke på behovet for å synliggjøre at tiltakshaver har et stort ansvar jf. § 4-12 i naturmangfoldloven, og at tiltak for å sikre at alle sektorer tar inn over seg naturmangfoldloven og handler i tråd med den, vil være avgjørende for om vi skal stanse tapet av biologisk mangfold.

Kommuner får i dag inntekter dersom de får en kraftutbygging i sin kommune. Denne utbyggingen forutsetter ofte store inngrep i naturen. Kommunene har altså et insentiv for å bygge ned naturen, mens de ikke har tilsvarende økonomisk insentiv for å ta vare på den. Det bør derfor utredes en modell hvor kommunene får en økonomisk gevinst av å ta vare på viktige naturområder. Dette kan f.eks. gjøres gjennom kommunenøkkelen, som bestemmer overføringene til kommunene. Kommuner med mye verdifull natur bør premieres for å ta vare på den og likeledes få et økonomisk tap dersom de velger å ødelegge naturen.

Tilrådingen om å etablere en mer "helhetlig forvaltning" og "samlede planer" for forvaltningen av økosystemer er positivt, dersom dette betyr at en gjør vurderinger basert primært på biofaglige tilrådingen. Dette må imidlertid være et generelt prinsipp for naturforvaltning og ikke bare gjelde noen få "viktige økosystemer". Sukkertare- og stortareskogene er svært viktige, men det finnes en rekke andre svært viktige økosystemer.

Miljøgifter

Miljøgift delen har en relativt bra problemforståelse og utfordringsbeskrivelse, men her er tilrådingene altfor svake. Det er ikke godt nok å henvise til at det er nedsatt et eget utvalg for dette, miljøgiftutvalget. Vi savner spesielt følgende elementer:

(1) Kobling mellom internasjonale forpliktelser og vår nasjonale sedimentoppryddingstakt og -metode, og en analyse av vårt handlingsrom. Naturvernforbundet anbefaler konkrete tilrådingen som at Norge må skynde på for å oppfylle internasjonale forpliktelsene, og at vi må slutte å dumpe miljøgift/holdig/kjemikalieholdig avfall i havet (jf. avgangsmassen fra Sør-Varanger med innhold av miljøgiftliknende kjemikalier). Samtidig må det etableres en kraftig innskjerping av kommunal praksis med mudring og dumping og annen forurensing av sjøområder. Vanddirektivet må tillegges langt mer betydning for å

bidra til å stanse degradering av fjordområder og vassdrag med nåværende god miljøtilstand.

(2) Klare regler for hvordan Norge skal bidra i å redusere, og drive økt grensekontroll og overvåking av, produktstrømmer med miljøgiftholdige forbrukerartikler. Her kan en mulighet være å opprette et norsk, eventuelt europeisk, kontrollapparat for dette, der det f.eks. meldes raskt til alle land dersom det oppdages et giftig importert produkt.

(3) Norge må slutte å eksportere sjømat med giftinnhold over faregrensene. Vi vet at grenseverdiene til EU og WHO brytes av norske eksportører for bl.a. ål, sild og stor kveite.

Avslutningsvis mener vi begrepene "samfunnsøkonomiske analyser" og "kostnadseffektive tiltak" er lett å si, men vanskelig å beregne. Målet for miljøgifter er entydig: Nullutslipp av syntetiske kjemikalier innen 2020. Derfor mener Naturvernforbundet det vil være naturlig å tone ned kostnadsanalysen til fordel for å beskrive hvordan vi faktisk kan komme i mål. Dette for å unngå et "verst-tenkelig-scenario", der Norge og andre land vurderer at det er lønnsomt å jenke på 2020-målet og tillate fortsatte utslipp.

Med vennlig hilsen
Norges Naturvernforbund



Lars Haltbrekken
leder