

Oslo, 28. februar 2024

Deres ref.: 23/5967

Klima- og miljødepartementet

NOU 2023: 25 OMSTILLING TIL LAVUTSLIPP - VEIVALG FOR KLIMAPOLITIKKEN MOT 2050 - HØRINGSUTTALELSE

Innledning og veien videre

Naturvernforbundet takker for anledningen til å avgi en høringsuttalelse til utredningen fra Klimautvalget 2050. Denne uttalelsen består av en hoveddel, med Naturvernforbundets hovedbudskap og politiske krav, samt et vedlegg med konkrete kommentarer til utredningen kronologisk.

Hurdalsplattformen sier at «Klima og natur skal være en ramme rundt all politikk». Dette er svært tydelig skrevet fra regjeringens to partier, og det oppsummerer Klimautvalgets anbefalinger på en god måte. Vi må derfor kunne forvente at regjeringen omfavner utvalgets utredning og anbefalinger.

Vi er kjent med at det nå arbeides med to stortingsmeldinger, om henholdsvis klimapolitikken mot 2035 og 2050 og oppfølging av den internasjonale naturavtalen. Som Klimautvalget påpeker, henger naturpolitikken og klimapolitikken tett sammen, noe som tilsier at også politikken kunne og kanskje burde vært lagt fram i samme dokument. Vi oppfordrer i det minste til at arbeidet med disse to stortingsmeldingene koordineres godt.

Minst like viktig er det at anbefalingene fra Klimautvalget 2050 følges opp i praktisk politikk. Stortinget behandler flere sektorplaner der utvalgets anbefalinger må komme til anvendelse. Eksempler her er Nasjonal transportplan og utlysninger av nye petroleumsfelt.

Det trengs en stor innsats for å fremme holdningsskapende arbeid som skaper en folkelig forståelse for klimautfordringene og løsningene på disse samt politisk aksept for å innføre nødvendige virkemidler.

Hovedinntrykket av utvalgets anbefalinger

Klimautvalget 2050 er et fagtungt utvalg som har gjort et imponerende arbeid. Utvalgets utredning viser en helhetlig forståelse av utfordringene. Vi vil særlig framheve følgende grunnleggende erkjennelser:

- Ressursene er knappe, og dette utdypes videre ved at utvalget blant annet påpeker at det er langt færre ulemper ved å planlegge for et lavenergisamfunn enn et høyenergisamfunn.
- Det vi gjør i dag, må stå seg i et langsiktig perspektiv. Vi må unngå såkalt stivhengighet, altså unngå at valg vi tar i dag, hindrer oss i kunne velge gode løsninger i framtida.
- Klimapolitikken må favne bredere, ikke bare begrenses til utslippene fra norsk territorium.
- Naturvernarbeidet og klimaarbeidet henger tett sammen.
- Næringslivet og forbruksmønstre må omstilles.
- Økonomien må bli sirkulær.
- Omstillingen til et lavutslippssamfunn skal gjennomføres på en rettferdig måte, som styrker muligheten for meningsfull medvirkning fra alle deler av befolkningen.

Erkjennelsen om at ressursene er knappe og at vi dermed også må omstille samfunnet, gjør det såkalte UFF-prinsippet logisk. UFF står for *unngå, flytte og forbedre*. Klimautvalget påpeker at tiltak for å unngå utslipp har høyest prioritet og bør være utgangspunktet for alle vurderinger. Klimautvalget bruker dette prinsippet gjennomgående for å illustrere hvilke større omstillinger som er nødvendig for å komme i mål. Å bare bytte ut en innsatsfaktor med en annen i en ellers lik «produksjonsprosess» er ikke tilstrekkelig. Både menneskelige ressurser, arealer, energi og andre fysiske innsatsfaktorer vil bli begrensende. Miljødirektoratet har blant annet gjennomført [beregninger for transportsektoren](#) som viser at strømbehovet ved elektrifisering av transportsektoren i 2050 vil være 16 TWh høyere om trafikken vokser i tråd med trafikkprognosene enn om trafikken holder seg på dagens nivå, i tillegg til at behovet for biodrivstoff er større.

Klimautvalget 2050 er opptatt av at utslippskutt som gjøres i dag, må stå seg i et langsiktig perspektiv. Det er viktig bør resultere i at fokuset fjernes fra tiltak som gir kortsiktig gevinst på det årlige klimaregnskapet, som for eksempel satsing på biodrivstoff, og flyttes over på tiltak som gir reell omstilling i tråd med UFF-prinsippet.

Vi vil i resten av uttalelsen kommentere utredningens del B sektorvis. Vi starter omtalen av hvert tema med å trekke fram noen særlig viktige og relevante punkter fra Klimautvalgets anbefalinger, som vi støtter. Deretter tilføyer vi Naturvernforbundets synspunkter, med vekt på momenter som bør presiseres eller tilføyes. Temaet usikkerhet og rettferdighet i omstillingen kommenterer vi under de respektive sektorene.

Energisystemet

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Kraftprisene må reflektere at kraft er en knapp ressurs for å gi insentiver til å begrense bruken av kraft.
- Staten bistår husholdninger som har problemer med å håndtere høye og ustabile priser, men ikke på en slik måte at insentivet til effektiv energibruk og energisparing reduseres. Økt utbygging av fornybar energi og ny infrastruktur må skje innenfor rammen av en helhetlig arealpolitikk.
- Det innføres sterkere virkemidler for energieffektivisering.

- Biomasse, som er en knapp ressurs, prioriteres til andre formål enn energi.
- Utrede om det er hensiktsmessig med tydeligere prioritering av tilgang til kapasitet i kraftnettet etter samfunnsnytte og bidrag til omstilling til lavutslippssamfunnet.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

Som utvalget peker på, er det langt færre ulemper ved å planlegge for et lavenergiamfunn enn et høyenergiamfunn.

Vi kan ikke tillate kraftproduksjon basert på fossile energibærere, men vi må – slik utvalget har gjort – erkjenne at fornybar energi er en knapp ressurs, og at denne må brukes effektivt. For å skaffe til veie den elektriske kraften som trengs for å erstatte fossil energi og samtidig ta hensyn til naturkonsekvenser, er det svært viktig at UFF-rammeverket benyttes.

Samfunnet må derfor satse stort på energieffektivisering og energisparing, og på å unngå unødig energiforbruk. Det er et stort potensial for energieffektivisering og energisparing, men det mangler kraftfulle virkemidler. For å utløse potensialet i bygg foreslår Naturvernforbundet en kombinasjon av krav, informasjon/veiledning og økonomisk støtte. Deler av støtten kan være lån, for eksempel gjennom nettselskapet. Overskuddsvarme, varme fra berggrunn og havet må erstatte en del av den elektriske oppvarmingen.

Den nye fornybare kraftproduksjonen må skje med svært strenge krav til miljø og ivaretagelse av samiske rettigheter. Det bør innføres absolutte krav som ikke tillater inngrep i verdifull natur. Videre må det stilles krav til kvaliteten på naturkartleggingene, og disse må gjennomføres uten bånd mellom utbygger og kartlegger. Se nærmere omtale i teksten om areal og natur.

Naturvernforbundet mener det bør innføres kriterier for prioritering av kraftressursene, og det er derfor viktig at det gjennomføres en utredning av dette, slik utvalget peker på.

Naturvernforbundet vil påpeke at elektrifisering må være hovedtiltaket når en energibærer skal byttes ut med en annen. Men det er heller ikke likegyldig hvordan vi elektrifiserer. Direkte bruk av strøm gir lavest energibehov. Bruk av grønt hydrogen, grønn ammoniakk og syntetisk drivstoff er svært kraftkrevende og kan bidra til å forsinke utfasing av forbrenningsmotoren. Syntetisk drivstoff er også klimamessige betenkelig da det slipper ut like mye CO₂ ved forbrenning som tradisjonelt drivstoff. Naturvernforbundet støtter ikke produksjon og bruk av blått hydrogen, da dette kan bidra til nye investeringer i petroleumssektoren. Bruk av karbonfangst og -lagring (CCS) bør reserveres utslipp fra aktiviteter vi skal ha med oss inn i lavutslippssamfunnet og ikke ved forbrenning av fossil energi.

Klimautvalget anbefaler at biomasse, som er en knapp ressurs, prioriteres til andre formål enn energi. Naturvernforbundet er enig i dette, og vil understreke at det er særlig problematisk med stor satsing på bruk av biodrivstoff i transportsektoren, slik Norge gjør. Bruk av flytende biodrivstoff kan bidra til å forsinke utfasing av forbrenningsmotoren. Produksjonen beslaglegger i stor grad arealer som trengs til matproduksjon og/eller bidrar til ytterligere tap av natur og naturmangfold. Strenge bærekraftskrav i Norge løser ikke problemet. Flytende biodrivstoff i veitrafikken er ingen langsiktig løsning i IEAs scenario Net Zero by 2050. Vi vil imidlertid påpeke at biogass produsert av avfallsressurser er en

gunstig utnyttelse av biomasse til energiformål og kan brukes i tyngre kjøretøy/fartøy der direkte elektrifisering er vanskelig. Naturvernforbundet etterlyser en helhetlig plan for hvordan de knappe bioressursene kan utnyttes best mulig, som også tar hensyn til at arealsektoren må kutte sine utslipp og helst øke opptaket på en naturlig måte, i tillegg til å ta vare på biologisk mangfold.

Areal og natur

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Nasjonale myndigheter setter klare rammer for kommunenes ansvar.
- Det tradisjonelle vernet blir betydelig økt for alle økosystemer, spesielt for hav, myr, og skog. For å bidra til å begrense hogst i gammel skog som ikke har formelt vern, anbefaler utvalget at det innføres meldeplikt på nasjonalt nivå for avvirkning i områder med biologisk gammel skog.
- Innsigelse brukes aktivt for å gi rettledning og føringer til kommunene.
- Det innføres et krav om «planvask», slik at kommunene reviderer kommuneplanens arealdel og vedtatte reguleringsplaner (eldre enn 5 år), for å ta ut områder avsatt til ulike former for utbygging, men som ikke tar nødvendig hensyn til klima- og miljømålene.
- Det innføres et krav om «prosjektvask» for vedtatte samferdselsprosjekter som ikke er gjennomført.
- Det etableres naturregnskap og arealregnskap både for nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.
- Natur- og klimakompetansen styrkes i alle kommuner, fylkeskommuner og hos statsforvalteren.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

En intakt natur er i et klimaperspektiv viktig for å hindre klimagassutslipp fra arealbruk, ta opp og lagre mer karbon samt dempe de negative konsekvensene av blant annet mer nedbør og ekstremvær. I tillegg er det avgjørende å ta vare på artsmangfoldet og sikre naturens økosystemtjenester, og da må vi forvalte arealene riktig. I et klimaperspektiv er skogene i Norge viktige, da de tar opp og holder på store mengder karbon, ikke minst i jorda. Også myrene er svært viktige karbonlagre.

Klimautvalgets gode anbefalinger må resultere i konkret politikk. For mer utdypende innspill vil vi vise til rapporten [For Naturen](#), skrevet av flere miljøorganisasjoner i 2023.

For det første må vi få tydelige mål for areal og natur i Norge. Den internasjonale naturavtalen må danne rammene. Det er ingen grunn til at Norge, som et ressurssterkt land, skal ha mindre ambisiøse mål enn det naturavtalen har satt for verden som helhet. Det betyr blant annet at vi må verne 30 prosent av Norges hav- og landområder og restaurere 30 prosent av delvis ødelagt natur.

Det er kommunene som har ansvaret for arealpolitikken, og vi ser ikke for oss at noe annet forvaltningsnivå skal ta over disse oppgavene. Det som imidlertid trengs, er sterkere føringer som gjør at kommunene bidrar til å innfri internasjonale og nasjonale mål og forpliktelser. Det er få insentiver til dette i dag, men sterke krefter som trekker i motsatt retning. Manglende kompetanse og nære bånd mellom politikere og utbyggere er et problem, særlig i små og mellomstore kommuner.

Staten må sette klare krav til arealpolitikken for å sikre naturverdiene både kvalitativt og kvantitativt. Klare rammer for det kommunale selvstyret er vanlig i andre sektorer, også når det gjelder jordvern. Det må bli like vanlig i arealpolitikken, uten at det skal karakteriseres som brudd med lokalt selvstyre av den grunn. Landbasert vindkraft er nå blitt inkludert i plan- og bygningsloven. Naturvernforbundet vil understreke at naturødeleggende vindindustri må stanses. Utbygging må avgrenses til mindre anlegg, i industrialiserte områder.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging må omgjøres til nasjonale *føringer*, basert på [tiltakshierarkiet](#), som både minimerer arealnedbygging generelt og bidrar til mer kompakte byer og tettsteder og dermed reduserer transportbehovet og fremmer areal- og energieffektiv transport basert på UFF-prinsippet. Statsforvalterne må få klar instruks om å fremme innsigelse dersom de nasjonale føringene brytes og få støtte fra departementet når disse sakene løftes.

Vi trenger absolutte krav som ikke tillater inngrep uten statlig dispensasjon i visse typer arealer, som blant annet verneområder, myr og annen våtmark, skog som ikke er blitt flatehogd, annen karbonrik skog, villreinområder, områder med prioriterte og trua arter, utvalgte naturtyper og kulturlandskap, strandsonen og INON-områder.

For å ivareta mer kvantitative mål om naturbevaring og -restaurering bør prinsippet om arealnøytralitet, basert på [tiltakshierarkiet](#), innføres som styrende for kommunenes arealpolitikk. Det betyr at kommunene må oppnå netto null tap av natur. Når kunnskapsnivået tillater det, i form av blant annet bedre kartlegginger og naturregnskap, må målet skjerpes til netto null forringelse av naturens økologiske tilstand. Med slike rammer for arealpolitikken vil eventuelle uunngåelige inngrep måtte kompenseres med restaurering av natur minimum tilsvarende den som bygges ned. Utbyggerne må betale for dette. Dermed oppstår arealsektorens kvotesystem.

Naturvernforbundet ønsker ikke at det i tillegg innføres en egen avgift på nedbygging av natur. Det vil være vanskelig å sette en monetær verdi på de mange ulike typene natur, og det er også uklart hva effekten vil være. En betalt avgift vil også kunne oppfattes som aksept for nedbygging og dermed få utilsiktet effekt, og det vil kunne undergrave dagens planbaserte arealforvaltning.

Som ledd i alt dette vil Klimautvalgets anbefaling om at det innføres et krav om «planvask», stå sentralt, der arealplanene revideres i tråd med nye krav og føringer. Det vil også være naturlig å styre arbeidet med planlegging på regionalt nivå, for å oppnå mer helhetlige vurderinger og beslutninger på tvers av kommunegrensene og hindre unødig «konkurrans» mellom kommuner som ønsker å tiltrekke seg nye arealkrevende virksomheter.

For å få til effektiv og god arealplanlegging er gode naturkartlegginger en forutsetning. Disse må gjennomføres av kompetent personale, og det må settes av nok tid til at undersøkelsene kan fange opp det som er av verdier ved forskjellige årstider. For å sikre tillit til slike kartlegginger er det også avgjørende at båndet mellom utbygger og utreder brytes. Vi foreslår at det stilles strenge krav til utrederne, og at det er en offentlig instans som blir oppdragsgiver, men at det er utbyggerne som fortsatt må betale for utredningene.

Skogbruket burde fått mer oppmerksomhet i Klimautvalgets utredning. Det er bra at utvalget anbefaler innføring av meldeplikt ved hogst, men vi trenger langt sterkere virkemidler for å gjøre skogbruket bærekraftig. Det må umiddelbart innføres et midlertidig forbud mot hogst i skoger som ikke er blitt flatehogd, inntil de biologiske verdiene i områdene er kartlagt. Samtidig bør det innføres permanent forbud mot flatehogst av naturskog. Målet i den internasjonale naturavtalen om å verne 30 prosent av hav- og landområdene må også gjelde for skogene. Omfanget av hogst må ses i lys av både klima- og naturkonsekvensene, og da bør skogens karbonlager økes på en naturlig måte. Hogst må ikke skje før tømmeret er hogstmodent, og det vil være bra for klimaet å stanse markberedning, nitrogengjødsling og grøfting av våtmark og fuktige skogtyper. Vi har allerede et meget stort omfang av skogsveier. Disse må omfattes av samme lovverk som andre arealinngrep, og subsidiene til bygging av disse må opphøre.

Matsystemet

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Innrette støtteordningene under jordbruksavtalen slik at de i større grad støtter opp under omstilling av jordbruket til et lavutslippssamfunn, ivaretagelse av kulturlandskap og naturmangfold.
- Stanse bunntåling inntil klimaeffektene av bunntåling er bedre kartlagt.

Synspunkter fra Naturvernforbundet om jordbruket

Naturvernforbundet er godt fornøyd med at Klimautvalget trekker fram de fleste viktige momentene for klima og jordbruk, men vi får inntrykk av at kapitlet om matsystemet preges mer av intern uenighet i utvalget enn andre kapitler.

Utvalget beskriver helt korrekt hvordan jordbruket bør utvikles for både å få ned utslippene og øke norsk sjøforsyning, basert på forutsetningen om at forbruket av melk og kjøtt må reduseres til det halve eller mer, i tråd med de nye nordiske kostrådene.

Det er også prisverdig at utvalget beskriver hvordan klimaendringene allerede har gitt årlige utfordringer for jordbruket og særlig stor skade i 2018 og 2023. Utvalget sier også at klimaendringene allerede skader jordbruket i land som Norge importerer mat og fôrvarer ifra, men avrunder avsnittet med en veldig forsiktig beskrivelse av de klimautfordringene som jordbruket kommer til å få fra nå til 2050. Når vi ser hele bildet av hvordan jordbruket påvirkes av klimaendringene, mener vi at utfordringene for matsystemet kommer til å bli betydelig større enn det utvalget gir inntrykk av.

Det vi mener er den største svakheten i Klimautvalgets kapittel om matsystemet og jordbrukets del av dette, er formuleringen i strekpunkt 1 under utvalgets anbefalinger: «fjerne alle klimagassutslipp i jordbrukssektoren som ikke er knyttet til biologiske prosesser»

Når dette sees sammen med figur 13.1 på side 272, får vi inntrykk av at Klimautvalget har konkludert med at det ikke er mulig å få til mer enn snaue 20 prosents kutt i jordbrukets utslipp framover mot

2050. Dette kan også tolkes av det utvalget skriver på side 147: «Utvalget legger til grunn at i et lavutslippssamfunn, hvor så å si alle utslipp er fjernet for godt, vil det fortsatt være utslipp knyttet til produksjon av mat. Det er ikke mulig å fjerne alle utslipp knyttet til biologiske prosesser fra produksjon av mat, men de kan reduseres ved å endre hvordan og hva som produseres. Å redusere utslipp i matsystemet innebærer derfor både bruk av lavutslippsteknologi, endret produksjon og atferdsendringer.»

I offentlige foredrag har utvalgets medlemmer Kristin Halvorsen, Audun Korsæth og Gro Sandkjær Hansen presentert figur 13.1 og gitt det inntrykket at Klimautvalget mener at jordbruket må få ha det meste av samfunnets totale utslipp i 2050.

På oppdrag for Klimautvalget har NIBIO og Ruralis med hovedforfattere Anne Kjersti Bakken og Klaus Mittenzwei skrevet følgende rapport: [Produksjonspotensial i jordbruket og nasjonal sjølforsyning med mat](#). Den viser at det er fullt mulig å øke norsk sjølforsyning til over 80 prosent dersom befolkningen reduserer forbruket av kjøtt og melk.

Naturvernforbundet mener at Klimautvalget burde tatt utgangspunkt i de viktigste scenarioene fra denne rapporten og estimert hvordan disse ville slå ut på jordbrukets utslipp av klimagasser. Vi har selv gjort enkle beregninger og kommer til at halvering av antall drøvtyggere – som resultat av at befolkningen følger helseanbefalingene fra Nordic Nutrition Recommendations 2023 (NNR2023) for forbruk av melk og kjøtt – kan kutte utslippene av klimagasser i jordbruket med opp mot 2,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Om befolkningen følger anbefalingene i NNR2023 også for klima og bærekraft, blir potensialet hele 2,9 millioner tonn. Når vi regner med utslippskutt som kan gjøres i arealbrukssektoren (LULUCF) ved at 90 prosent av den organiske jorda som drives, tilbakeføres til naturlig myr, kan jordbrukets utslipp reduseres med henholdsvis 5,7 og 6,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, avhengig av om kun helseanbefalingene eller både helse- og klima-/bærekraftanbefalingene følges. I de siste to tallene inngår det også at jordbrukets utslipp i bygg- og transportsektorene er redusert til null.

I det videre arbeidet basert på Klimautvalgets utredning forventer vi gode beregninger av klimagassutslipp fra forskjellige kostholdscenarier for det norske matsystemet.

Vi vil understreke, slik Klimautvalget også påpeker, at virkemidlene i jordbrukspolitikken må legges kraftig om for å greie de nødvendige utslippsreduksjonene. Langt sterkere insentiver for å ta klima- og bærekraftshensyn i jordbruksavtalen blir da viktig.

Synspunkter fra Naturvernforbundet om fiske

Anbefalingen om redusert tråling er viktig. I tillegg til effekten på biologisk mangfold er det høye klimagassutslipp fra denne aktiviteten, både fra høyt energiforbruk og fra oppvirvling av bunnsedimenter. Fagartikkelen [Atmospheric CO₂ emissions and ocean acidification from bottom-trawling](#) gir mer kunnskap.

Naturvernforbundet foreslår at reduksjon i bunntålaktiviteten inngår som del av Norges oppfølging både av FNs naturavtale og klimamål. I våre innspill til naturavtalen vi foreslått følgende:

1. Innføre sterkere regler for både kommersielt fiske i Oslofjorden og Skagerrak, i tråd med vitenskapelige anbefalinger fra Havforskningsinstituttet, gjennom å blant annet stoppe tråling og snurpenotfiske i forringede marine økosystemer og særlig sårbare fjordområder.
2. Innføre forbud mot bruk av bunntål og snurrevad innenfor grunnlinjen i sør, som det allerede er i nord, og sikre at områder som hittil ikke er blitt utsatt for trål, skjermes mot tråling.
3. Styrke vernet i allerede etablerte marine nasjonalparker, sjøfuglreservater og andre marine verneområder, med blant annet forbud mot bunntåling, slik at de kan inngå i Norges rapportering om måloppnåelse på vern av 30 prosent av havområdene.

Når det gjelder klimaeffekter av fiskeriene, anbefaler Naturvernforbundet at fiskemetodene vris over på dem som gir minst utslipp per enhet sjømat. Det handler om å erstatte støtte til fossilt drivstoffbruk i fiskeriene med annen støtte, for eksempel til mengde bærekraftig høstet fisk, eller til forskning og utvikling av naturvennlig fisketeknologi.

Fiskeoppdrett er også en viktig del av det norske matsystemet, men lite beskrevet av utvalget. Fra klimaperspektiv er Naturvernforbundet særlig opptatt av det uheldige av at det brukes store mengder import av fôr til denne næringen, i tillegg til økende energiforbruk, blant annet til landbaserte anlegg. I tillegg fører dagens manglende rensing og gjenvinning av næringspartikler fra anleggene til stort tap av energi og næringsmatter.

Transport og mobilitet

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Tiltak som reduserer etterspørselen etter transport, blir prioritert, både når det gjelder transport av varer og av personer, blant annet ved at:
 - eksisterende infrastruktur utnyttes og vedlikeholdes fremfor utbygging av ny
 - stivhengighet blir vurdert og vektlagt i alle beslutninger
 - utviklingen av transportsystemet bidrar til å redusere samlet ressurs og arealbruk
 - utviklingen av transportsystemet reduserer samlet energibruk på transport. Det bør satses på direkte elektrifisering så langt som mulig, og ikke energikrevende drivstoff som hydrogen eller biodrivstoff
 - det legges mindre vekt på å legge til rette for høy hastighet i veisystemet
- Transportsystemet utvikles samlet på tvers av ulike transportformer og regioner, og tar utgangspunkt i det transportsystemet man vil ha i fremtiden, ikke hva en videreføring av historiske trender vil tilsi.
- Nasjonal transportplan tar utgangspunkt i transportetterspørselen og transportsystemet i et lavutslippssamfunn i 2050.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

UFF-prinsippet har stor relevans i transportsektoren, for å løse hele spekteret av miljøutfordringer fra transport. Energibehovet fra transportmidlene er allerede nevnt, men vi vil minne om at transport gir

betydelige utfordringer på mange plan, og mye av dette løses ikke ved elektrifisering eller bytte av transportmidler: støy, utslipp av svevestøv og mikroplast og arealbeslag (med konsekvenser for matjord, klima, naturmangfold og friluftsliv). I tillegg er det sterk kobling mellom transport og arealbruk. Arealpolitikken påvirker transportbehov og valg av reisemåter, og infrastrukturbygging påvirker hvor boliger og arbeidsplasser lokaliseres. Klimakonsekvensene oppstår fra bruk av transportmidlene gjennom energibehov, fra produksjon av transportmidler og fra nedbygging av arealer.

En parallell til UFF-prinsippet som skal brukes ved infrastrukturplanlegging, er firetrinnsmetodikken (se [Håndbok V712 Konsekvensanalyser](#), kapittel 3.7), men den brukes dessverre ikke i det omfanget som det burde.

Det er viktig, som Klimautvalget påpeker, at den nasjonale elbilpolitikken i flere større byer i stor grad undergraver målet om at personbiltrafikken ikke skal øke. Vi vi påpeke at Norge har ført en ambisiøs politikk for å fase inn elbiler, og det er nødvendig for å innfri målet om å stanse salget av bensin- og dieselmotorer innen 2025. Men det har vært for mye bruk av positive virkemidler, som har bidratt til for mange og for store biler som kjøres mye. UFF-prinsippet har ikke fått tilstrekkelig gjennomslag. Kjøpsavgiftene på elbil må derfor differensieres, på en måte som premierer energi- og ressurseffektive kjøretøy. Bruksfordelene bør fases ut. For å få til mer riktig prising av trafikkenes eksterne kostnader bør differensiert veiprisering tas i bruk. Da blir det mulig å øke prisen på bilkjøring i byene, der de eksterne kostnadene er høyest, uten at dette får negative distriktspolitiske utslag. Dette må kombineres med en arealpolitikk og andre kjente virkemidler som begrenser transportbehovet og fremmer gange, sykkel og kollektivtransport.

Klimautvalget anbefaler at det innføres et krav om «prosjektvask» for vedtatte samferdselsprosjekter som ikke er gjennomført. Dette må bety at kun prosjekter som har vært gjenstand for «prosjektvask», kan få prioritet i ny Nasjonal transportplan, som Stortinget skal behandle før sommeren.

Klimautvalget anbefaler at transportsystemet må utvikles med utgangspunkt i det transportsystemet vi ønsker, ikke hva videreføring av historiske trender vil tilsi, og at Nasjonal transportplan må ta utgangspunkt i transporttettersspørselen og transportsystemet i et lavutslippssamfunn i 2050. Da er det ikke plass til nye motorveier eller større flyplasser.

Men slik er det ikke. Prognosene er basert på historisk trafikkutvikling og ikke på politiske mål, som nullvekstmålet for byene. Svaret blir da å bygge mer veikapasitet, som igjen bidrar til mer trafikk. Systemfeilen forsterkes ytterligere fordi trafikkvekst som regel fører til økt samfunnsøkonomisk nytte av veiprojekter, også i områder med nullvekstmål. Da vil kapasitetsøkende veiprojekter favoriseres, til tross for at det skyldes en «gevinst» som strider med vedtatt politikk. Et eksempel her er Ytre Ringvei i Kristiansand. Det framstilles av Nye Veier som et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Men denne veien ligger i et område som omfattes av målet om nullvekst i personbiltrafikken. Heldigvis er det gjennomført en lønnsomhetsanalyse for dette og noen få andre prosjekter som legger nullvekst i biltrafikken til grunn. Da vil prosjektets prissatte konsekvenser ende opp med et tap på 0,9 milliarder kroner.

Klimautvalget anbefaler at tidligfaseplanleggingsmodellen KVU/KS1 i større grad belyser hensyn til klima og natur. Det er nødvendig. Samtidig er det en stor svakhet at Avinors utbygginger som finansieres av kommersielle inntekter, som for eksempel en tredje rullebane på Gardermoen, som er et prosjekt på flere titalls milliarder kroner, slipper KVU/KS1 fordi det er eksternt finansiert. Slik kan det ikke være. Konsekvensene for samfunnet vil være nær de samme, uansett finansiering, og da må det stilles krav til KVU/KS1 til alle utbygginger i statlig regi.

Dette bringer oss også over på spørsmålet om hvordan Avinor er finansiert. Selskapet drifter de aller fleste flyplassene i Norge med rutetrafikk, både de store – og mange små distriktsflyplasser. Avinors inntekter kommer ordinært fra landingsavgifter og kommersielle inntekter, som fra taxfree-salg. For å ha nok penger til å opprettholde og videreutvikle distriktsflyplassene må Avinor tjene nok penger på de store flyplassene. Selskapet blir da avhengig av høy trafikk på ruter der alternativet til fly burde vinne fram, og er ikke tjent med virkemidler som begrenser flytrafikken eller en politikk som fremmer for eksempel digitale møter framfor fysisk reising. Selskapet kan slå i bordet med at alt dette vil være distriktsfiendtlig, men det skyldes jo bare at finansieringsformen er slik. Om distriktsflyplassene heller finansieres gjennom ordinære offentlige bevilgninger over statsbudsjettet, slik riksveier og jernbaner finansieres, så vil disse flyplassene kunne videreutvikles samtidig som vi kan innføre virkemidler som begrenser flytrafikken. Den ulogiske taxfree-ordningen kan da også enkelt fjernes, samtidig som innførselskvotene på alkohol og tobakk reduseres.

Økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Politikken vektlegger velferd mer enn materiell velstand samt tar utgangspunkt i at ressurser er knappe og at det derfor er nødvendig med en mer sirkulær økonomi.
- Den økonomiske politikken gjøres konsistent med overgang til et lavutslippssamfunn. Perspektivmeldingen bør inneholde analyser som viser i hvilken grad fremskrivninger av økonomisk vekst er konsistente med målsettingen om reduserte klimagassutslipp og en mer sirkulær økonomi.
- Skatteutvalgets anbefaling om en bred utredning av virkemidler for en mer sirkulær økonomi følges opp. En slik utredning bør vurdere et bredt sett av virkemidler, også utover skatte- og avgiftssystemet, som kan bidra til en mer sirkulær økonomi.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

Det er bra at utvalget peker på motsetningene mellom økonomisk vekst, mål om reduserte klimagassutslipp og bruk av naturressurser innenfor klodens tåleevne. Utvalget peker også på at økonomien må bli sirkulær. Uttaket av råmaterialer og energi må da komme innenfor klodens tåleevne.

Det viktig å komme i gang med en grundig utredning av virkemidler for en mer sirkulær økonomi. Hele spekteret av virkemidler må analyseres, men det må ikke være til hinder for å forsterke eksisterende virkemidler og ta i bruk nye på kort sikt. Produsentansvar må bli en viktig del av virkemiddelpakka.

Vi må unngå at nødvendige klimatiltak, som elektrifisering, fører til vesentlige negative konsekvenser på andre områder. Innsats for etablering av sirkulære verdikjeder på mineralområdet vil være særlig viktig. Gjenvinning av mineraler er et område Norge per i dag henger langt etter på, men hvor vi, med en stor prosessindustri, kan ha store muligheter. Industrien må ta i bruk en større andel resirkulerte produkter og sørge for at utvinning av naturressurser skjer uten å overskride naturens tålegrense.

Innføring av sirkulær økonomi åpner nye muligheter for produkter med lengre levetid, kombinasjoner av tjenester og produkter samt forretningsmodeller innen delingsøkonomi, leie i stedet for å eie, reparasjonsvirksomhet og annenhåndsmarked.

Naturvernforbundet er opptatt av at avfallshierarkiet legges til grunn, noe som betyr sterkt fokus på å redusere avfallsmengden og stille krav om økt levetid på produkter og reparerbarhet – og å fremme virkemidler som gjør at produkter faktisk repareres framfor å kastes. Materialgjenvinning er nødvendig, men ofte går mye av verdien i ressursene til spille når et produkt kasseres, i tillegg til at det kan oppstå andre miljømessige utfordringene.

Bruk av karbonfangst og -lagring på avfallsforbrenningsanlegg er et eksempel på et ledd i en lineær økonomi. I en sirkulær økonomi skal ressursene gå i et kretsløp, ikke havne i forbrenningsovnene. Vi må ikke komme i en situasjon der det investeres stort i karbonfangst og -lagring på forbrenningsanlegg, slik at det oppstår motvilje mot å ta i bruk virkemidler som resulterer i en sirkulær økonomi. Det betyr ikke at vi finner det uaktuelt å investere noe i dette, men kapasiteten må vurderes kritisk.

Innovasjon, omstilling og næringsstruktur

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Selskaper setter klimamål og planlegger for hvordan disse skal nås. Klimamålene bør omfatte virksomhetens direkte utslipp og indirekte utslipp (Scope 1, 2 og 3) basert på en vesentlighetsvurdering.
- Handelspolitikken utvikles for å understøtte overgangen til et lavutslippssamfunn og en sirkulær økonomi.
- Myndighetene har større oppmerksomhet om å skape en mer effektiv planlegging og gjennomføring av offentlige investeringsprosjekter hvor klimahensyn er integrert, slik at omstillingen til et lavutslippssamfunn ikke blir mer krevende enn nødvendig
- Samspillet mellom staten og partene i arbeidslivet videreutvikles for å sikre en vellykket omstilling, for eksempel ved å bygge videre på erfaringene med Rådet for rettferdig omstilling i arbeidslivet og klimapartnerskap med næringslivet.
- Klimapolitikk og næringspolitikk trekker i samme retning.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

Det er svært viktig at det fremmes en ambisiøs og troverdig klimapolitikk som legger til rette for en mer forutsigbar omstilling til et lavutslippssamfunn for både private og offentlige aktører. Dette vil føre til en mer rettferdig og vellykket omstilling for sivilbefolkning og arbeidstakere knyttet til berørte næringer.

Naturvernforbundet mener særlig at en manglende plan for utfasing av petroleumssektoren hindrer viktig kapital og arbeidskraft til bedrifter som vil spille en stor rolle i et lavutslippssamfunn (se seksjon for petroleumssektoren).

Det kan potensielt koste mye å ikke reagere nå, som utvalget belyser. Naturvernforbundet ber om effektiv planlegging og gjennomføring av offentlige investeringsprosjekter som vil bidra til å utløse det store behovet for private investeringer i omstillingsarbeidet. Dette må skje ved bruk av UFF-rammeverket, da mye kan gjøres uten store investeringer i ny teknologi. Denne planleggingen må også skje i samspill med sivilsamfunnet. Da vil det være nyttig å få flere og åpne oppdateringer fra Rådet for rettferdig omstilling, slik at større deler av sivilsamfunnet kan følge utviklingen i dette arbeidet.

Klimapolitikken må skape engasjement hos private aktører for å både sikre innhenting av informasjon på direkte og indirekte utslipp og at omstillingen kan gå mer effektivt. I en [rapport fra PWC](#) avsløres det at kun 9 av 100 selskaper kutter utslipp i tråd med Parisavtalen.

Norges fotavtrykk

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Norge etablerer et nasjonalt mål om å redusere utslipp av klimagasser fra forbruk konsistent med Parismålene. Målet må understøttes av et regnskap for utslipp knyttet til forbruk i Norge, herunder utslipp som skjer i andre land fra produksjon av varer og tjenester som forbrukes i Norge. Regnskapet bør offentliggjøres hvert år.
- Det norske utslippsregnskapet forbedres og videreutvikles slik at utslippskilder som i dag ikke inngår, blir tatt med i regnskapet. Dette gjelder spesielt knyttet til havet som økosystem, inkludert karbonlagre på havbunnen.
- Norge fører et eget regnskap for direkte og indirekte utslipp knyttet til bruken av varer og tjenester som Norge eksporterer, og at regnskapet offentliggjøres hvert år.
- Norge forsterker sitt bidrag til klimafinansiering og lager en opptrappingsplan som kommuniseres til FN som Norges bidrag til klimafinansiering under Parisavtalen.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

Det er viktig at utvalget belyser Norges store fotavtrykk utenfor det nasjonale utslippsregnskapet. Det er på tide at vi bidrar sterkere til klimarettferdighet og utvikler vår klimapolitikk til å dekke bredere enn de territorielle utslippene.

Etablering av et helhetlig klimaregnskap, som inkluderer både utslipp knyttet til forbruk i Norge og forbruk av vår eksport i utlandet, vil synliggjøre utslippsmengden norsk politikk kan påvirke direkte. Et slikt regnskap, i tillegg til det ordinære i tråd med Klimakonvensjonen, vil gjøre at vi kan følge utviklingen av fotavtrykket vårt. Og det vil skape grunnlag for beslutninger som kan begrense utslippet fra den økonomiske aktiviteten vår. I tillegg kan det bidra til mer forståelse og potensielt mer støtte for klimatiltak og klimaomstilling i befolkningen. Det betinger at regnskapene er leservennlige og tilgjengelig for alle.

Et nasjonalt mål om å redusere utslipp fra norsk import og eksport gir et sterkt signal om våre forpliktelser til å innfri de globale bærekraftsmålene og Parisavtalens temperaturmål.

Å synliggjøre endringer i havets karbonlagre og utslipp fra internasjonal luft- og sjøfart transport til og fra Norge er også viktig, og det må følges opp med virkemidler for å minske utslipp.

Petroleumssektoren

Særlig viktige og relevante anbefalinger fra utvalget

- Det utarbeides en strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet, og at denne legges frem for Stortinget så raskt som mulig.
- Det gis ikke ytterligere tillatelser til leting, utvinning (PUD), eller anlegg og drift (PAD) inntil en slik strategi er ferdigstilt, og at det er bred offentlig involvering i utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget for strategien.
- Permanent stopp i letevirksomhet uten direkte tilknytning til eksisterende infrastruktur. Utvalget vurderer dette som et naturlig skritt på veien mot avvikling av all videre leting.
- Det besluttes ikke bygging av ny infrastruktur som binder oss til utslipp frem mot og forbi 2050.
- Som hovedregel å unngå kraft fra land som utslippsreduserende tiltak, og vurdere dette opp mot knappe kraftressurser og ønsket om å prioritere formål som er forenelig med et lavutslippssamfunn i 2050. Andre utslippsreduserende tiltak enn kraft fra land bør vurderes kontinuerlig.
- Norge tar en aktiv rolle internasjonalt for en koordinert omstilling fra fossil energi som inkluderer omstilling på tilbudssiden.

Synspunkter fra Naturvernforbundet

Klimautvalget angir en tydelig retning for petroleumspolitikken i Norge. Siden investeringene i denne sektoren er store og langsiktige, er det viktig med umiddelbar kursendring, og at utvalgets anbefalinger snarest følges opp.

Som Klimautvalget beskriver, vil det være betydelige utslipp knyttet til utvinning så lenge det er aktivitet i næringen. Selv med elektrifisering og bruk av karbonfangst og -lagring vil det være betydelige utslipp fra forbrenning av olje og gass globalt. Videre investeringer i nye petroleumfelt og -installasjoner må derfor opphøre for å oppnå nødvendig omstilling og tilstrekkelige utslippsreduksjoner nasjonalt og globalt. Stopp i investeringene vil føre til gradvis nedtrapping av sektoren og gode muligheter for å bygge opp nye næringer og omskolere arbeidsstyrken, og det reduserer risikoen for feilinvesteringer.

Utvalgets anbefaling om at det som hovedregel ikke bør brukes kraft fra land som utslippsreduserende tiltak, er viktig. Særlig etter et par år med tidvis høye strømpriser og sterke ønsker om etablering av ny kraftkrevende næringsvirksomhet, har vi fått en diskusjon om hvorvidt myndighetene bør lage kriterier for hvordan kraftressursene bør prioriteres. Strømmen bør prioriteres til utslippsreduserende tiltak i sektorer vi skal ha med oss inn i lavutslippssamfunnet, og til etablering av bærekraftige arbeidsplasser. Petroleumsvirksomheten er ikke en slik sektor, og det trengs kraft til andre gode

formål. Store investeringer i kraft fra land vil også kunne forlenge levetida til petroleumsinstallasjoner, slik Klimautvalget peker på, i og med at dette kan redusere driftskostnadene og bidra til at mer olje kan tas ut. Kraft fra land til petroleumsinstallasjoner er altså først og fremst et tiltak for å utvinne mer olje og gass. I tillegg vil store investeringer gjøre nedstenging vanskeligere, og det vil framstille sektoren som mer klimavennlig enn hva det er reelt grunnlag for.

Naturvernforbundet mener at det viktigste, og på lang sikt det eneste, tiltaket for å kutte klimagassutslipp fra petroleumssektoren er en nedtrapping og rettferdig omstilling av sektoren i tråd med en strategi for sluttfasen av norsk petroleumsvirksomhet, som må være konsistent med Parisavtalens mål. Vi vil også minne om at 95–98 prosent av utslippene knyttet til sektoren skjer ved forbrenning av oljen og gassen som utvinnes. Nedtrapping er dermed en strategi som er i tråd med nødvendige utslippskutt globalt sett.

Naturvernforbundet mener generelt at Norge skal gjennomføre sine utslippskutt på hjemmebane. Vi er likevel redde for at det ikke er politisk vilje til å redusere aktivitetsnivået i petroleumssektoren så raskt at dette vi gi tilstrekkelige utslippskutt sammen med andre tiltak. I så fall er det bedre at akkurat denne sektoren i en kort overgangsfase får adgang til å bruke kvoter fra EUs kvotesystem til å kompensere for gjenværende utslipp. På den måten vil Norge kunne innfri klimamålet i 2030 innmeldt under Parisavtalen og lovfestet i klimaloven, samtidig som vi unngår store investeringer i aktiviteter som uansett må fases ut i et 2050-perspektiv, og at det beslaglegger knappe ressurser som bør brukes til andre satsinger.

Slik sett treffer [Miljødirektoratets forslag til nytt klimamål for 2035](#) spikeren på hodet. Forslaget innebærer at Norge i sum kutter sine utslipp med 80 prosent innen 2035 sett i forhold til 1990-nivået. Samtidig skal tre firedeler av dette kuttet nasjonalt (altså på hjemmebane), noe som tilsvarer en reduksjon på 60 prosent fra 1990 til 2035. Dette er ambisiøst, men nødvendig, og vi vil presiserer at den siste firedelen av utslippsreduksjonen som ikke må tas nasjonalt, kun må kunne benyttes av virksomheter i sektorer som i dag er viktige, men som på sikt skal fases ut og ikke omstilles inn i lavutslippssamfunnet, i hovedsak petroleumssektoren.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder

Vedlegg: Mer detaljerte kommentarer