

Høringsuttalelse til Lov om klimamål (klimaloven)

Vestlandsforskning, 31.12.2024

Ragnhild F. Dale, Carlo Aall, Eivind Brendehaug, Kyrre Groven, Bror K. R. Tandberg, Karen Moberg og Halvor Dannevig på vegne av Vestlandsforskning.

Et faglig forsvarlig måltall

De mål som blir fastsatt politisk for klimainnsats vil alltid være en balanse mellom faglige anbefalinger og det politisk mulige. Vårt ansvar som en forskningsinstitusjon vil i dette bildet være å bringe fram de faglige anbefalingene.

Parisavtalen, og de fleste politisk vedtatte mål om utslippskutt er bygget opp rundt logikken om å nå et gitt utslippsnivå ved et gitt framtidig år, der utslippsnivået gjerne angis som en prosentvis reduksjon sett opp mot et sammenlikningsår (f.eks. 1990). Det er imidlertid ingen faglig støtte for en slik måte å angi utslippsmål når det gjelder klimagasser, i og med at det er de samlede utslippene over tid som utgjør problemet, ikke intensiteten i utslippene på et gitt tidspunkt (dette kan være tilfelle for andre typer utslipp). En faglig forsvarlig fastsettelse av mål for klimagassutslipp må derfor rettes inn mot de til enhver tid kumulative utslippene – det som i forskningslitteraturen omtales som karbonbudsjett. Det vil si den samlede utslippsmengden framover til målåret (f.eks. 2050), ikke utslippsnivået i målåret. En praktisk måte å formulere et faglig forsvarlig måltall for reduksjon av klimagassutslipp vil derfor være som årlig reduksjonsbehov, med et krav om at målet må justeres hvert år etter faktisk utslipp det forrige året. Om den faktiske utslippsreduksjonen det foregående året ble mindre enn måltallet, må det årlige måltallet forsterkes tilsvarende. Utslippsmålet i en klimalov burde følge dette prinsippet.

Gitt utgangspunktet over er det derfor vanskelig for Vestlandsforskning å gi en faglig forsvarlig anbefaling om reduksjonsmål med bruk av dagens tilnærming med måltall for et gitt framtidig år uten måltall knyttet til de kumulative utslippene fram til det samme framtidige året. Vi vil derfor støtte et mest mulig ambisiøst måltall, for at reduksjonen av klimagassutslipp skal gå så raskt som mulig. Forslaget til nytt mål som nå ligger på bordet framstår tvert om som en svekkelse av gjeldende mål, i og med at målåret flyttes lenger fram i tid (fra 2030 til 2035).

Parisavtalen slår fast at nasjonenes nye innmeldte klimamål skal reflektere det enkelte lands høyest mulige ambisjon. I tillegg skal hver nasjon begrunne hvordan deres bidrag er rettfærdig og ambisiøst i lys av nasjonale omstendigheter. Det er videre en forutsetning at klimamålene skal bygge på beste vitenskapelige grunnlag, noe som også er nedfelt i klimaloven. Det betyr at fastsetting av Norges klimamål må ta utgangspunkt i anbefalingene

fra IPCCs sjette hovedrapport (AR6) og andre sammenstillinger av beste vitenskapelige grunnlag.

AR6 presenterer utslippsbaner som viser at globale utslipp av klimagasser må kulminere i 2025 og reduseres med 60 prosent innen 2035 dersom temperaturøkningen med mer enn 50 prosent sannsynlighet skal holdes innenfor 1,5 grader. Referanseåret i IPCCs scenarioer er 2019, men utslippene i Norge var grovt sett på samme nivå i 1990 og 2019, slik at måltallene kan sammenlignes. Prinsippet om at nasjonene har et felles men differensiert ansvar for å innfri Parisavtalen tilsier at rike industriland må ligge vesentlig over det globale snittet for utslippskutt. Dette betyr at de nedre delene av spennet som regjeringen nå har på høring (55-80 prosent reduksjon sammenlignet med utslippsnivået i 1990) vil være i strid med vitenskapens konklusjoner om hva som kreves for å møte våre forpliktelser etter Parisavtalen.

Den nåværende klimalovens krav om at klimamålet skal legge til rette for gradvis omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050 taler også for at det nye klimamålet må være i øvre del av det omtalte spennet. Dette er fordi lavere klimaambisjoner det kommende tiåret vil innebære krav om svært dramatiske utslippskutt de påfølgende 15 årene fram mot 2050.

Forslag til supplerende klimamål

Selv om høringen dreier seg om regjeringens forslag til størrelsen på Norges klimamål for 2035, velger Vestlandsforskning å fremme forslag om *supplerende klimamål* som innebærer en utvidelse av perspektivet i klimaloven. Dette gjør vi fordi vi mener at klimamålene slik de er innrammet i klimaloven ikke tar opp i seg hvordan klimapolitikken, forstått som bestrebelsene på å redusere klimagassutslipp, samspiller med andre politikkområder og kan få utilsiktede konsekvenser som bryter med kravene til bærekraftig utvikling.

En helhetlig og integrert klima- og naturpolitikk

Klimaloven må være basert på en integrert klima- og naturpolitikk. Det vil si at man ser sammenhengen mellom klimagassutslipp, klimatilpasning og bevaring av natur og naturmangfold. Hvis ikke vi ser disse tre i sammenheng, kan arbeidet med å kutte klimagassutslippene føre til at vi øker utslippene på andre områder, svekker vår evne til å møte klimaendringene og svekker det biologiske mangfoldet. Naturpanelet (IPBES) har vist at menneskelig aktivitet, både klimaendringer, energiproduksjon og naturtap, tærer så kraftig på arter, økosystem og ressurser at det alvorlig svekker naturen sin evne til å gi oss livsviktige bidrag i form av mat, vann og et levelig miljø. Det er med andre ord stort behov for å se klimagassutslipp, biologisk mangfold, klimatilpasning og energiomstilling i sammenheng. Å utforme politikk som ser disse politikkområdene i sammenheng vil vi kalle helhetlig klima- og naturpolitikk. Klimaloven bør ha dette perspektivet.

Mål om energi

EU vedtok i sin tid juridisk bindende klimamål formulert som et 20-20-20 mål for år 2020. Måltallene "20" viste til 20 % reduksjon i EUs klimagassutslipp fra 1990-nivået, øke andelen

av EUs energiforbruk produsert fra fornybare ressurser til 20 %, og en 20 % forbedring i EUs energieffektivitet. Vestlandsforskning mener ideen med å innarbeide spesifikke energimål i en klimalov er fornuftig. Vi oppfordrer derfor til å utrede en innlemming av energimål etter modell av EU i den norske klimaloven. I en norsk versjon må energimålene i tillegg til det som er vist over også referere til mål om *substitusjon*, altså at ny fornybar energi må komme i stedet for og ikke i tillegg til eksisterende fossil energibruk. Dette siste er i tråd med anbefalingene fra regjeringens Klimautvalg 2050.

En naturlig videreføring av å ta inn et mål om substitusjon av fossil energi med tilført ny fornybar energibruk vil være å formulere et *mål om avvikling av norsk olje- og gassproduksjon*, også dette i tråd med anbefalingene fra regjeringens Klimautvalg 2050. Et kritisk poeng med et slikt klimamål vil være å unngå bruk av ny fornybar energi til elektrifisering av en næring som før eller senere må avvikles, for dermed å sikre en varig substitusjonseffekt.

Forbruksbasert klimamål

Som et supplement til det territorielle utslippsmålet som finnes i klimaloven i dag, anbefaler Vestlandsforskning å inkludere et utslippsmål basert på forbruksbaserte utslipp. I 2024 har Miljødirektoratet fått utviklet det første offisielle forbruksbaserte utslippsregnskapet for Norge, og dette gjør det praktisk gjennomførbart å sette et reduksjonsmål også for denne typen utslipp. Å sette et mål på utslippsreduksjoner basert på et forbruksbasert utslippsregnskap vil være nyttig av flere grunner. For det første peker FNs klimapanel, FNs ressurspanel og Klimautvalget 2050 på at tiltak retta mot forbruksreduksjon vil være særs viktig, om ikke avgjørende for å klare omstillingen til et lavutslippssamfunn (UNEP, 2024; Creutzig et al., 2022; NOU 2023:25). Et forbruksbasert utslippsmål vil også kunne bidra til en mer rettferdig byrdefordeling internasjonalt, mellom land i nord og land i sør, der Norge har et større klimafotavtrykk knyttet til import enn til eksport. I tillegg kan tiltak rettet mot et forbruksmål minske insentivene for å flytte utslippstung virksomhet over til andre jurisdiksjoner, såkalt karbonlekkasje (Aall og Hille, 2008). Dette taler for at et forbruksmål er et nyttig tilskudd til det eksisterende målet. Et forbruksbasert utslippsmål åpner helt andre muligheter for å tilrettelegge tiltak rettet mot innbyggerne. Det flytter fokus for hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige å gjennomføre, og åpner en verktøykasse som i stor grad har vært uåpnet. For lokal og regional forvaltning, trolig også på statlig nivå, er potensialet for utslippsreduksjoner større innenfor den forbruksbaserte verktøykassen enn den produksjonsbaserte (Westskog et al., 2018).

Mål for klimatilpasning

Paris-avtalen inneholder mål om klimatilpasning. I dag inneholder klimaloven bare krav om at regjeringen skal rapportere til Stortinget om hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene, men det mangler et klart definert mål for denne delen av klimaarbeidet. Vestlandsforskning mener det er avgjørende at Norge fastsetter mål også for tilpasningsdelen

av klimaarbeidet, slik at mål om arbeidet med klimatilpasning innarbeides i klimaloven på samme måte som for utslippsdelen av klimaarbeidet.

Oppsummert anbefaler Vestlandsforskning at:

1. Metodikken for fastsetting av utslippsmål endres til å adressere de kumulative utslippene, og dermed fastsette mål for like årlige utslippsreduksjoner fram til 2035 og 2050 med årlige justeringer av måltallet ut fra faktiske utslipp det foregående året.
2. Et oppdatert klimamål må ligge i øvre del av det foreslåtte spennet, opp mot 80%.
3. Klimaloven får en klargjøring om at klimagassutslipp, naturtap og energibruk er tett koblet og må ses i sammenheng.
4. Norges klimamål knyttes til energimål for energieffektivitet og andel nye fornybare energikilder, og med krav om at ny fornybar energi skal *erstatte* fossile energikilder, ikke komme i tillegg til disse.
5. Klimaloven får et supplerende utslippsmål som er basert på Miljødirektoratets forbruksbaserte utslippsregnskap.
6. Det innarbeides et mål om klimatilpasning i klimaloven.

Referanser

Aall, C., & Hille, J. (2010). Consumption – a missing dimension in climate policy. In *Interdisciplinarity and Climate Change*. Routledge.

Creutzig, F., Roy, J., Devine-Wright, P., Díaz-José, J., Geels, F. W., Grubler, A., Maïzi, N., Masanet, E., Mulugetta, Y., Onyige, C. D., Perkins, P. E., Sanches-Pereira, A., & Weber, E. U. (2022). *Demand, services and social aspects of mitigation Supplementary Material*. (Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). IPCC.

K. Rasul, Edgar Hertwich, Konstantin Stadler, & Richard Wood. (n.d.). *CaFEAN 2: Updated Analysis of the Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway* (No. M-2876; 2024). XIO Sustainability Analytics.
<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2024/november-2024/cafean-2-updated-analysis-of-the-carbon-footprint-of-the-economic-activity-of-norway/>

NOU 2023:25. *Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet.

UNEP (2024). Global Resources Outlook 2024 Summary for Policymakers: Bend the Trend – Pathways to a liveable planet as resource use spikes. United Nations Environment Programme.

Westskog, H., Selvig, E., Aall, C., Amundsen, H., & Jensen, E. S. (2018). Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak. *CICERO Report 2018:03*.