

Høringssvar til oppdatering av klimalovens klimamål for 2030 og 2050. Fra Forum for utvikling og miljø.

ForUM-fellesskapet er overordnet positive til regjeringens forslag om å øke prosentmålet for lovens §3 klimamål for 2030 og §4 klimamål for 2050, slik at de samsvarer med Norges forsterkede klimamål under Parisavtalen. Vi vil understreke viktigheten av at loven viser til at utforming av klimamålene skal være entydige, transparente og forståelige, også for ikke-eksperter, slik at muligheten for kontroll og oppfølging er tilfredsstillende og til stede.

Endring av lovens klimamål for 2030

ForUM vil påpeke at 50-55 prosent reduksjon av norske klimagassutslipp innen 2030 ikke er tilstrekkelig for å nå målene i Parisavtalen. Vi er av den oppfatning at minst 53 prosent av klimagassutslippene skal tas nasjonalt, da dette vil styrke og tydeliggjøre ambisjonene. Ifølge beregninger fra Stockholm Environment Institute, er et nasjonalt kutt på minst 53 prosent nødvendig for at Norge skal bidra rettferdig til å nå Parisavtalens mål.

En høy ambisjon for nasjonale kutt er viktig ettersom Norge er et land som over tid har blitt rikt på olje og har høye historiske utslipp. Norge trenger høye ambisjoner og mål for å igangsette det grønne skiftet som også vil opprettholde nasjonal konkurransekraft. Samtidig må Norges ansvar for klimafinansiering til utviklingsland presiseres i lovteksten, gjerne inn under 2030-målet. Dette fordi rike land - og da spesielt Norge - har en forpliktelse ifølge Parisavtalen til å bidra med omstilling, klimatilpasning og tap og skade i fattigere land.

ForUM støtter regjeringens forslag om å regne CO₂-opptak fra skog- og arealbruk til null, slik som i eksisterende versjon av klimaloven. Samtidig er opptak fra skog- og arealbruk gjennom naturlig karbonlagring en viktig del av den totale klimaløsningen. ForUM anbefaler derfor sterkt at det legges til et eget mål for økt naturlig karbonlagring i klimaloven, som måles separat fra eksisterende utslippsmål.

En oppdatert klimalov bør også tydeliggjøre behovet for å innføre et årlig klimabudsjett som skal tallfeste hvordan statsbudsjettet totalt sett påvirker klimautslippene. Ved å måle utslippsekvensene av alle kapitler og poster i statsbudsjettet vil det komme tydeligere frem i hvor stor grad ulike tiltak bidrar til å nå klimamålene. I tråd med formålet til klimaloven om å fremme åpenhet og offentlig debatt om klimapolitikken, må beregning- og metodegrunnlaget for klimavurderingen av ulike tiltak og virkemidler, offentliggjøres.

Opptak og utslipp av CO₂ fra skog og arealbruk og arealbruksendringer må holdes utenfor reduksjonsmålet på 50-55 prosent, og omfattes av et eget mål for økt naturlig karbonlagring

Som påpekt i regjeringens høringsnotat ville en full integrering av karbonopptak/utslipp fra skog/arealbruk kunne føre til en betydelig svekkelse, muligens en halvering av den norske reduksjonsforpliktelsen. Hvor mye vil avhenge av utviklingen av et EUs regelverk som kan ta flere år. For å unngå både urimeligheten ved en slik svekkelse og usikkerheten knyttet til EU-regelverket, mener ForUM at skog og arealbruk må holdes utenfor reduksjonsmålet på 50-55 prosent.

Et betydelig naturlig nettoopptak er dessuten allerede lagt til grunn i beregningen av karbonbudsjettene som FNs klimapanel gjør i sin halvannengradersrapport, mens LULUCF tar sikte på at "land use"-sektorene skal gå i netto null. Derfor er det stor fare for dobbelttelling hvis Norge skulle regne med disse i sitt mål for utslippsreduksjoner. Et lager i jord eller særlig stående biomasse vil heller ikke være like sikkert som et fossilt lager, siden skogen for eksempel kan brenne opp, avvirkes, eller rammes av sykdommer.

I Norge er der spesifikke forhold som gjør at skogen vokser og binder mye karbon i stående trær. For hundre år siden var stående masse i trær sterk redusert og skogene i dårlig tilstand etter århundrer med sterk hogst. For å bøte på det ble det igangsatt omfattende skogskulturtiltak, bl.a. treplanting, spesielt etter midten av det 20. århundre. Dagens store tilvekst og karbonbinding i skogens stående masse er et resultat av både tidligere hogst- og skogskulturtiltak. Å ta kreditt for denne karbonfangsten er etisk betenkelig og ville svekke Norges bidrag til Parisavtalen. Det er videre tvilsomt om dagens utslippsregnskap gir et riktig bilde av det samlede utslipp/opptak fra skog/arealbruk, siden utviklingen av karboninnholdet i jord og økosystemer er utilstrekkelig kartlagt.

Samtidig er opptak fra skog- og arealbruk gjennom naturlig karbonlagring en viktig del av den totale klimaløsningen. Globalt bindes over halvparten av menneskeskapte klimautslipp opp i naturen hvert år, og Norge har mer enn dobbelt så store naturlige karbonlagre som gjennomsnittet av verdens landområder. (Karbonlagring i norske økosystemer, NINA, 2020). Likevel mangler Norge per i dag både målsettinger og virkemidler for naturlig karbonlagring.

Derfor bør Norge innføre et eget separat mål om å øke naturlig lagring av karbon i klimaloven. Et slikt mål kan nås ved å ta vare på økosystemene med størst potensiale som karbonlager (myr, skog og fjellområder), øke kunnskapen og

statistikkgrunnlaget for naturlig karbonlagring, både nasjonalt og kommunalt, forsterke lovverket for vern av naturlige karbonlagre, og ved å øke insentivene for tiltak som øker fotosyntesen i jordbruk, skogbruk og havbruk, og som bygger opp karbonlagre i jord.

Oppnåelsen av målet på 50-55 prosent utslippsreduksjon innen 2030 må sikres gjennom en god og åpen implementering

Formålet med klimaloven er å omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050, og å legge til rette for allmenn åpenhet og offentlig debatt om klimapolitikken. Men til nå har vi dessverre ikke sett at verktøykassa i klimaloven har blitt brukt som verktøy for å nå klimalovens formål. Klimaloven skal bidra til å strukturere klimapolitikken ved å etablere et system for årlig oppfølging gjennom budsjettbehandling og stortingsbehandlinger om klima. I Klimalovens §5 legges det frem hvordan klimaloven skal bidra til en årlig redegjørelse om oppnåelse av klimamål for Stortinget. Blant annet skal klimaeffekten av fremlagte statsbudsjett redegjøres for og hvordan klimamålene kan nås som nevnt i §§3-5. Det skal også legges frem en redegjørelse av utviklingen av klimautslipp og klimatilpassing.

En oppdatert klimalov bør tydeliggjøre behovet for å innføre et årlig klimabudsjett. Et slikt klimabudsjett skal tallfeste hvordan statsbudsjettet totalt sett påvirker klimautslippene, ved å måle utslippskonsekvensene av alle kapitler og poster. Statsbudsjettet bør vurderes ut fra i hvor stor grad det bidrar til å nå klimamålene. En slik vurdering kan stortinget sørge for i en årlig klimaredegjørelse i stortinget. I tråd med formålet til klimaloven om å fremme åpenhet og offentlig debatt om klimapolitikken, må beregning- og metodegrunnlaget for klimavurderingen av ulike tiltak og virkemidler offentligjøres.

I Klimalovens §5 står det dessuten at en årlig redegjørelse skal inneholde «en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepiktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse.» For å realisere dette må klimaloven tydeliggjøre at hvert sektordepartement skal tildeles et utslippsbudsjett som er i tråd med klimamålene.

En systematisk tilnærming til klimapolitikken vil gjøre det lettere å prioritere og ta de valgene som er nødvendige for å bli et samfunn uten utslipp i løpet av få tiår. ForUM anbefaler derfor også at klimaloven tydeliggjør at alle sektorer skal sette egne utslippsmål, årlige utslippstak, og inngå i klimaplanen for 2030.

Det er videre særdeles viktig at klimamålene er entydige, transparente og forståelige, også for ikke-eksperter, slik at muligheten for, og sannsynligheten av, kontroll og oppfølging er tilfredsstillende. Klimalovens formålsparagraf sier klart

“Loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet”. Dessverre har reduksjonsmålene vært uklare og kompliserte helt siden 1990. Det er operert med ulike måltall for reduksjon i forhold til 1990, ulike referansebaner, reduksjoner bare i Norge eller også i andre land, uten og med skog.

Det å vurdere hvorvidt tiltakene har ført til nedgang i klimagassutslipp har derfor vært utfordrende. Dessverre synes også de nye reduksjonsmålene uklare. Vi er av den oppfatning at en oppdeling med spesifiserte reduksjonsmål for kvotepliktig, ikke-kvotepliktig sektor og skog og arealbruk/arealbruksendringer, kan bedre dette.

Endring av lovens klimamål for 2050

Målene som settes må være oppnåelige og gjenspeiles i gjennomførbare tiltak. Målet på 90-95 % reduksjon i 2050 betyr henimot null utslipp i så å si alle sektorer etter 2050. Uttrykket «null nettutslipp» kan skape inntrykket av at karbonfangst- og lagring, både i form av BECCs, direkte CO₂ fangst og økt karbonbinding i skog vil gjøre det mulig med fortsatt betydelige utslipp fra en rekke sektorer. Dette bygger på teknologier som per i dag ikke er teknisk/økonomisk gjennomførbare, og/eller kan komme i konflikt med flere bærekraftsmål.

Veivalg med tiltak som gir 50 prosent kutt i 2030, men som ikke kan gi videre utslippsreduksjoner, kan være blindveier. Videre vekst i transport og forbruk vil gjøre det vanskelig eller umulig å oppnå nullutslipp i 2050 uten å komme i sterk konflikt med en rekke bærekraftsmål, både i Norge og i utlandet. Denne konflikten er klart oppsummert i EEAs briefing av 11.jan 2021.

ForUM mener derfor at klimaloven og tiltakene for utslippskutt må gjenspeile og tydeliggjøre kutt i alle sektorer med de virkemidlene som vi i dag vet er tilgjengelige. Loven kan ikke ta høyde for teknologi som ikke finnes i dag.