

Osloregionens hørings svar til Klimautvalgets NOU 2023:25

Innstilling fra interessepolitisk utvalg:

Styret i Osloregionen IPR gir hørings svar i samsvar med vedlagte utkast.

Saksfremstilling:

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet har sendt på høring Klimautvalgets *NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Osloregionen har fått utsatt høringsfrist til den 28. februar.

Nedenfor er innledning om utredningen, før forslag til hørings svar. Avslutningsvis er det også gitt en oppsummering fra de kapitlene som er vurdert som mest sentrale for Osloregionen IPR.

Klimautvalget 2050 ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 13. august 2021. Utvalgets mandat var å gjøre en helhetlig gjennomgang av veivalgene Norge står ovenfor for å nå klimamålet i 2050, og vise hvordan Norge kan bli et lavutslippssamfunn i 2050, på en mest mulig kostnadseffektiv måte, med effektiv ressursbruk og et konkurransedyktig næringsliv. Omstillingen må også bidra til en utvikling som sikrer naturmangfoldet og et bærekraftig velferdssamfunn. Utvalget skulle vurdere måloppnåelse og nytte i forhold til den samfunnsøkonomiske kostnaden. Klimautvalgets utredning ble overlevert klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen 27. oktober 2023.

I utredningens, kap 18.2. står det følgende «Kommuner og fylkeskommuner spiller en sentral rolle i norsk samfunnsutvikling, og er viktige i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Lykkes ikke Norge med omstilling i kommunene, vil ikke Norge bli et lavutslippssamfunn.»

Som en del av Osloregionens klimaarbeid og forberedelser til utarbeidelse av hørings svar, ble det arrangert et klimaseminar den 18. januar. Her deltok klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen, Oslos miljø- og samferdselsbyråd Marit Kristine Veia, Ellen Bruzelius Backer, medlem av sekretariatet til Klimautvalget 2050 og Kjetil Bjørklund fra KS i programmet. Møteleder var Bente Elsrud Anfinnsen, klima- og miljøsjef i Ringerike kommune.

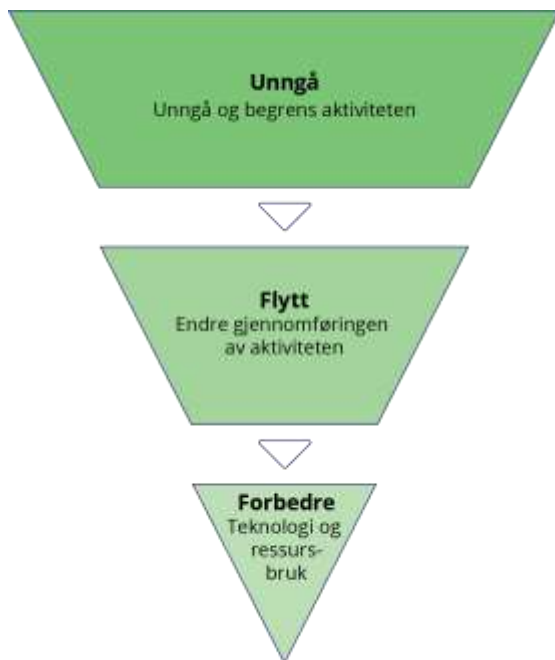
Utkast til Osloregionens hørings svar er utarbeidet på grunnlag av administrative innspill eller vedtatte innspill fra medlemskommuner, diskusjoner på ovennevnte klimaseminar 18. januar og møte i Osloregionens faggruppe for klima og miljø samme dag.

Sekretariatet foreslår at Osloregionen gir høringsinnspill på innhold i utredningens som er mest relevante for kommunene og for Osloregionen som interkommunalt politisk råd. Dette er kapitler i utredningens del I, del II og del IV. Del I vurderer ambisjonsnivået og overordnede mål på veien til lavutslippssamfunnet. Del II ser nærmere på hvilke utfordringer

disse ambisjonene stiller oss overfor når det gjelder energi-, areal- og ressursbruk, økonomi, fordeling, næringsliv og andre viktige samfunnsområder. Del IV omhandler organisering av arbeidet for klimaomstilling, som styringssystemer og gjennomføring av klimaarbeidet.

Hovedanbefalinger fra Klimautvalget

Sentralt i utvalgets vurderinger og anbefalinger er tiltaksrammeverket UFF (Unngå, Flytte og Forbedre). Se illustrasjonen nedenfor. Følgende tekst er hentet fra utredningens innledning til kapittel 3.7.



«For utviklingen av politikk i omstillingen til et lavutslippssamfunn er tiltaksrammeverket unngå, flytte og forbedre (UFF) sentralt. FNs klimapanel peker på at et slikt rammeverk gir en kategorisering av sosio-kulturelle endringer, teknologisk utvikling og infrastrukturtiltak, også på etterspørselssiden (IPCC, 2022b). Rammeverket bygger på at man så langt det er mulig skal unngå aktiviteten eller handlingen som gir utslipp. Dette kan for eksempel være å reise mindre med fly eller ikke bygge ned natur. Hvis dette ikke er mulig, skal man flytte aktiviteten, det vil si endre måten den blir gjennomført på. Et eksempel på dette kan være å ta tog i stedet for fly. Dersom det hverken er mulig å unngå eller flytte, skal man forbedre. Dette dreier seg ofte om teknologiforbedringer eller mer effektiv ressursbruk, og kan være å bruke elbil i stedet for en bil som går på fossilt drivstoff.»

I utredningen legges det fram anbefalinger på tiltak ut fra hva som må til for å bli et lavutslippssamfunn. Utvalget mener at:

- alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050
- all politikk og alle beslutninger må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe
 - her pekes det bl.a. på behovet for energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi og at transportbehovet må reduseres.
- arealpolitikken må begrense tap av natur og bidra til bevaring av naturens karbonlagre
 - her pekes det på tiltak om at nedbygging av naturlige arealer begrenses vesentlig og at det legges tydeligere og mer bindende nasjonale rammer for bruken av arealer.
- det må være en bred tilnærming til virkemiddelbruk hvor juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler benyttes.
 - Her pekes det bl.a. på juridiske virkemidler som krav, påbud og forbud og andre virkemidler offentlige anskaffelser og pedagogiske virkemidler
- planer og beslutningssystemer må ta utgangspunkt i at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Bl.a. nevnes tiltak som
 - alle sentrale styrings- og politikkdokumenter som de årlige budsjettokumentene, Nasjonal transportplan og Perspektivmeldingen skal ta utgangspunkt i klimamålene.

- kommunene får et tydelig og lovfestet ansvar for å bidra i omstillingen til et lavutslippssamfunn, og staten må legge til rette for at kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk.
- det på en mer systematisk måte må tas hensyn til hvordan norsk politikk virker på andre lands mulighet til omstilling.
- Norge er avhengig av fortsatt tett samarbeid med EU om klimapolitikken.

Se ellers punkt 3 nedenfor som gir en oppsummering av de mest relevante kapitlene i utredningen for kommunene.

2. Utkast til Osloregionens høringsvar til Klimautvalgets utredning.

Osloregionen interkommunalt politisk råd takker for invitasjonen til å gi innspill til Klimautvalgets NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*.

Osloregionen interkommunalt politisk råd (IPR) er et strategisk samarbeid som består av 65 kommuner inkludert Oslo kommune. Osloregionen jobber for at hovedstadsregionen skal være en bærekraftig og internasjonalt konkurransedyktig region. Osloregionens innsatsområder er følgende:

- Areal, transport, mobilitet og logistikk
- Klima og miljø
- Konkurranseskraft og attraktivitet
- Felleskap og samarbeid

Osloregionen IPR ønsker å gi høringsinnspill på deler av utredningen som er mest relevant for kommunene og for Osloregionen som interkommunalt politisk råd. Dette er kapitler i utredningens del I, del II og del IV. Høringsvaret er knyttet til Osloregionens innsatsområder. Osloregionens høringsvar til NTP 2025-2036 (juni 2023), Klimautvalgets midtveisrapport (september 2022) og utredninger fra Kraftkommisjonen (april 2023) og Strømnettutvalget (september 2022) er også relevante som underlag. Vi viser også til *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen* og Osloregionens *Næringspolitiske posisjonsnotat*.

Hovedmomenter og innspill til utredningens del IV - Organisering for klimaomstilling

Osloregionen støtter Klimautvalget i at all politikk må ta utgangspunkt i at Norge skal være et lavutslippssamfunn innen 2050 og mener at utredningen har gode forslag til hvordan storsamfunnet skal klare å endre prioriteringene som fører oss til et lavutslippssamfunn i 2050 med velfungerende økosystemer. Osloregionen mener at Klimautvalgets anbefalinger bør være viktige føringer for politikktutforming framover dersom vi skal lykkes med omstillingen.

Utvalget mener at kommunene må ha en tydelig klimarolle og mener at kommunene må ha et tydelig ansvar for å bidra i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Osloregionen støtter dette, men vil påpeke at det forutsetter hjemler, rammeverk/virkemidler og ressurser til å kunne ta den rollen.

Osloregionen mener staten må gi tydelige føringer og tilrettelegge gode styringsverktøy på klima og natur i tråd med målene for 2050. Dette må følges opp med virkemidler både i form av lovverk, reguleringer og ressurser til gjennomføring. Osloregionen ønsker å trekke fram disse hovedanbefalingene fra Klimautvalget som spesielt viktige for å lykkes med omstillingen:

- alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050. Norsk klimapolitikk må vektlegge varig omstilling til nullutslipp og tempoet i omstillingen må økes.
- det må være en bred tilnærming til virkemiddelbruk hvor juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler benyttes.
- all politikk og alle beslutninger må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe.
- arealpolitikken må begrense tap av natur og bidra til bevaring av naturens karbonlagre.

Osloregionen støtter at Klimautvalgets anbefalinger om at omstilling til lavutslippssamfunnet må inn som bindende premiss for alle sentrale styrings- og politikkdokumenter og finansieringsordninger som f.eks. de årlige budsjettokumentene, Nasjonal transportplan og Perspektivmeldingen.

Det må gis tydelige og samsvarende forventninger til kommuner og fylkeskommuner om at de skal legge omstilling til et lavutslippssamfunn til grunn for sin planlegging og virksomhet. Osloregionen understreker at det samme må gjelde for alle statlige etater i etatsstyring og tildelingsbrev. Dette må inkludere direkte og indirekte klimagassutslipp og å ivareta karbonlagring gjennom å begrense arealbruksendringer. Like og forutsigbare rammer og forventninger er viktig for å sikre at offentlige aktører samarbeider og trekker i samme retning på tvers av forvaltningsnivå og sektorer.

Det bør gjennomføres en «klimavask» av relevante lover for å sikre at hensynet til klimaomstilling og natur er tilstrekkelig rettslig sikret. Dette inkluderer å endre regelverk for å fjerne barrierer mot løsninger som er viktige i et lavutslippssamfunn. Det må sikres at alle større tiltak må utredes og sannsynliggjøres at tiltaket bidrar til en omstilling til lavutslippssamfunnet. Dette bør kunne tas inn i veiledning til konsekvensutredningsforskriften og utredningsinstruksen.

Osloregionen støtter at nasjonale myndigheter stiller klare rammer (forventninger og krav) for kommunenes ansvar i arealpolitikken, men det må ikke føre til at kommunene mister selvråderetten over lokal arealpolitikk.

Osloregionen stiller seg positive til et klimalovverk og at natur og klima brukes som styringsverktøy, men gjennomføringen krever midler og ressurser. Det er derfor avgjørende med forutsigbare og langvarige støtteordninger.

Klimasats har vært en viktig ordning for klima-prosjekter. Osloregionen mener at Klimasats-ordningen må videreføres.

Det må utvikles og tilgjengeliggjøres verktøy og systemer for kommunene. Dette bør tilgjengeliggjøres nasjonalt/regionalt og ikke bli en tjeneste som hver kommune selv må anskaffe og finansiere. Osloregionen oppfordrer også til inkludering av kommunene i prosessene for utvikling av verktøy og rammeverk, da mange allerede har gjort betydelige innsatser og har kompetanse på å begrense utslipp og naturinngrep.

Osloregionen mener det må satses på kompetanseheving og opplæring i alle sektorer i det offentlige for å oppnå klimamålene innen 2050.

Det er positivt at utvalget foreslår en presisering gjennom lov (plan- og bygningsloven), som vil gi kommunene en hjemmel til å stille krav i planverket. Det er bl.a. behov for hvordan kommunene skal håndtere/vurdere arealer i kommunal planlegging til fornybar energi i fremtiden (f.eks. vindkraft og solenergi).

Momenter om klimaomstillingen for kommunene i areal- og transportplanlegging og byutvikling (relevant for utredningens kapittel 6 og kapittel 8)

Osloregionen mener det må gjøres viktige grep for å sikre at areal- og transportplanlegging og by- og tettstedsutvikling reduserer utslipp fra veitrafikk, samt bidra til reduserte arealbruksendringer:

- Selvråderetten til kommunene står sentralt i norsk arealforvaltning, samtidig må staten gi klare rammer for kommunenes medansvar for å følge opp klima- og naturmål.
- Ordninger som bypakker eller byvekstavtaler bør prioriteres for å fremme tilrettelegging for grønnere mobilitet også i mindre byområder. I dag mangler mindre byer forpliktende samarbeid for å redusere biltrafikken. I mange kommuner er manglende tilrettelegging langs riks- og fylkesveier i eller nært bysentrum en barriere for å øke andelen gående og syklende. Dette vil også bety mindre trafikk til de større byene og kunne bremset behovet for dyrere investeringer i nye veier.
- Statlige og fylkeskommunale vei- og baneiere og utbyggere må få føringer om å inngå forpliktende samarbeid med kommunene om prioritering av gang- og sykkeltilrettelegging og fremkommelighet for kollektivtrafikk i byer og tettsteder
- Omstillingen til et lavutslippssamfunn bør være en premiss for prioritering mellom vei og bane i NTP og ved lokalisering av alle offentlige og private, besøksintensive tjenester
- Osloregionen har avgitt høringssvar til NTP 2025-2036, der vi legger vekt på utvikling av flerkjernestruktur på Østlandet. Regionen er bundet sammen av kapasitetssterke klima- og miljøvennlige mobilitetsløsninger, med jernbanen som ryggrad. Dette vil også være i tråd med oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Osloregionen vil også peke på behovet for koordinering og samarbeid mellom forvaltningsnivå for planlegging av utbygging av arealkrevende infrastruktur for el, hydrogen og biogass til tungtransporten. Det vises til vårt pågående prosjekt «Energistasjoner for grønn næringstransport» støttet av Klimasats, som gjennomføres i samarbeid med Østlandssamarbeidet, www.energistasjoner.org.

Momenter til kapittel 9 Økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet

Osloregionen støtter utvalget om å redusere forbruk, både av energi, materialer og gå over til fornybar energi og nullutslippsløsninger så raskt som mulig. I tillegg til hva privat og offentlig sektor skal bidra med av endring, er det også viktig at innbyggere er involvert og ser sitt bidrag i sammenheng til myndighetenes arbeid for å få ned klimautslippene.

Osloregionen foreslår flere virkemidler som kan støtte opp om mer økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet:

- Det bør gis mer insentiver til energieffektivisering og utbygging av fornybar energi på tvers av offentlig og privat sektor, og må legges til rette for fordeling av overskuddsenergi/-varme.
- Prioritere omstilling til grønn næringstransport. Osloregionen viser også her til prosjektet «Energistasjoner for grønn næringstransport». Prosjektet har utviklet en veileder for etablering av energistasjoner, som vil kunne bidra til raskere saksbehandling og søknadsprosesser ved etablering av nullutslippsløsninger og biogass for tungtransporten.
- Kraftfull satsing på jernbane er avgjørende for å flytte transport fra vei til bane og mer miljø- og klimavennlig transport.
- Kjøpekraften er høy i Osloregionen, og for å senke utslippene ønsker Osloregionen bedre tilrettelegging og rammebetingelser for innkjøp og reparasjoner med fokus på ombruk, både i privat og offentlig sektor. Myndighetene bør vurdere å fjerne mva for ombruk og reparasjon som et av insentivene.
- For å senke utslipp i byggeprosesser kan man også velge gjenbruk, rehabiliter eksisterende bygg, og bruke klimavennlige materialer.

- Tilskuddsordning for prosjekter som støtter sirkulær økonomi og som gir gevinst for regionen. Et eksempel på prosjekt er «Circle-scan» i Kongsvingerregionen
- Bruke innovative anskaffelser med fokus på konkrete utfordringer som har behov for sirkulære løsninger.
- Etablere standardsystem for avfallshåndtering som er nasjonalt for å optimalisere verdikjeden. Dette vil effektivisere og utvikle gjenbruk av produkter når bedre sortering av avfallsfraksjonene enn i dag.

Momenter til kapittel 10 Innovasjon, omstilling og næringsstruktur

Norsk næringsliv har stor evne til innovasjon og omstilling i møte med klimautfordringene. Næringslivet i Osloregionen er godt posisjonert til å lede an i det grønne skiftet og til å utvikle nye industrinæringer med eksportpotensial, med sterke miljøer innenfor grønne næringer. Kombinasjonen av sterke industrimiljøer, sterke kunnskaps- og FoU-miljøer, høyt utdannet arbeidsstyrke og koplinger til tilsvarende miljøer andre steder i Norge og internasjonalt, betyr at næringslivet her har gode forutsetninger for å være med å skape nye lønnsomme produkter og tjenester i et lavutslippssamfunn.

Osloregionen støtter utvalget om en ambisiøs og troverdig klimapolitikk, som reduserer usikkerhet og gir private aktører forutsigbarhet og insentiver til klimavennlige og lønnsomme investeringer er avgjørende for å sikre innovasjon og omstilling.

Osloregionen støtter at offentlige myndigheter bør ha 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.

Osloregionen støtter videre at klimapolitikk og næringspolitikk må trekke i samme retning og at statlig støtte til teknologiutvikling er utløsende og ikke kommer i stedet for private midler.

Osloregionen vil peke på behovet for kompetanse for å møte behovet for omstilling og innovasjon på vei mot lavutslippssamfunnet. Her vil vi fremheve følgende punkter:

- Osloregionen støtter utvalget i at innholdet i eksisterende utdanninger må tilpasses for å møte behovet for yrkes- og næringsspesifikk kompetanse knyttet til omstillingen. Her vil vi også peke på behov for relevant bedriftsrettet utdanning på alle nivåer.
- Osloregionen mener at det må tilrettelegges bedre for at internasjonale studenter som kommer til Norge blir i landet, da dette vil være en viktig kilde til arbeidskraft og kompetanse. Osloregionen mener videre at Norge må posisjonere seg bedre som et attraktivt land for internasjonal arbeidskraft, noe som vil være viktig for fremtidige klimavennlige næringer.

3. Oppsummering av et utvalg kapitler fra utredningen NOU 2023:25

Del I Utgangspunktet for omstillingen - Kapittel 1 Utvalgets arbeid og hovedvurderinger

- Gjennomføring av klimapolitikken må styrkes for å oppnå troverdighet. Tiltakene bør ikke utsettes, og lavutslippsutvikling må integreres bedre i samfunnsutviklingen.
- Klimapolitikken må utvides, inkludert innsatsen for å redusere utslipp knyttet til norsk eksport, import, bistand og teknologiutvikling. Sammenhengen med naturkrisen og bærekraftig arealbruk må også vurderes.
- Mer vekt må legges på langsiktige hensyn, og norsk klimapolitikk bør fokusere på varig omstilling til nullutslipp. Alle tiltak bør vurderes med tanke på deres samlede virkninger over tid.
- Beslutningssystemet må tilpasses målet om en helhetlig samfunnsomstilling for å støtte opp under klimapolitikken.
- En målrettet overgang til et lavutslippssamfunn må starte umiddelbart, med fokus på å unngå feilbeslutninger og investeringer i feil retning.
- Politisk lederskap er avgjørende for å veie kryssende hensyn og interesser, sikre inkluderende prosesser og øke tempoet i omstillingen.

I utredningen legges det fram anbefalinger på tiltak ut fra hva som må til for å bli et lavutslippssamfunn. Utvalget (side 14-17) mener at:

- alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050
 - Utvalget anbefaler at Norges klimamål for 2050 tydeliggjøres med en reduksjon på 90–95 prosent sammenlignet med 1990, uten å inkludere skog- og arealbruk
 - det settes egne klimamål for utslipp, opptak og lagre av karbon i sektoren for skog- og arealbruk. Målene ses i sammenheng med nasjonale mål for naturmangfold og internasjonale forpliktelser for natur.
 - omstillingen til et lavutslippssamfunn bygges på at eksisterende utslipp skal fjernes eller reduseres kraftig gjennom redusert aktivitetsnivå, endret atferd og bruk av nullutslippsteknologi.
 - utvikling og implementering av teknologi for CO₂-fangst bør vurderes, men ikke som et alternativ til å redusere utslippene.
 - det utvikles politikk for omstilling i jordbrukssektoren utover dagens ambisjoner.
 - det utarbeides en strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet og at denne legges frem for Stortinget så raskt som mulig
- all politikk og alle beslutninger må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe
 - her pekes det bl.a. på behovet for energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi og at transportbehovet må reduseres.
- arealpolitikken må begrense tap av natur og bidra til bevaring av naturens karbonlagre
 - her pekes det på tiltak om at nedbygging av naturlige arealer begrenses vesentlig og at det legges tydeligere og mer bindende nasjonale rammer for bruken av arealer.
- det må være en bred tilnærming til virkemiddelbruk hvor juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler benyttes.
 - Her pekes det bl.a. på juridiske virkemidler som krav, påbud og forbud og andre virkemidler offentlige anskaffelser og pedagogiske virkemidler
- planer og beslutningssystemer må ta utgangspunkt i at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Bl.a. nevnes tiltak som

- alle sentrale styrings- og politikkdokumenter som de årlige budsjettdokumentene, Nasjonal transportplan og Perspektivmeldingen skal ta utgangspunkt i klimamålene.
- kommunene får et tydelig og lovfestet ansvar for å bidra i omstillingen til et lavutslippssamfunn, og staten må legge til rette for at kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk.
- det på en mer systematisk måte må tas hensyn til hvordan norsk politikk virker på andre lands mulighet til omstilling.
- Norge er avhengig av fortsatt tett samarbeid med EU om klimapolitikken.

Del II En bred omstilling

Kapittel 6 Arealer og natur

Dette kapittelet fokuserer på betydningen av utslipp fra jordbruk, skogbruk og annen arealbruk, som utgjør rundt 22% av de globale klimagassutslippene. Arealbruken påvirker ikke bare utslippene fra områdene selv, men setter også standarder for fremtidige utslipp, spesielt i forhold til transport-, by- og tettstedsstruktur samt næringsstruktur. Arealpolitikken kan derfor føre til betydelig stivhengighet. Samtidig nødvendiggjør mange klimaløsninger, spesielt innen energiproduksjon, arealbruk, som kan øke presset på naturen og potensielt føre til utslipp fra karbonlagre. I Norge er avskoging, nedbygging og drenering av myr ansvarlig for betydelige utslipp. Videre påpekes nødvendigheten av å håndtere utslipp fra arealer for å oppnå målene i Parisavtalen, samtidig som man tar vare på naturlige karbonlagre. Det anbefales tiltak som restaurering av myr og reetablering av taeskog for å redusere utslipp.

Skogen produserer biomasse, har et stort lager og opptak av karbon, og dekker store arealer. I tillegg er skogen viktig for naturmangfold. Det bør innføres systematisk rapportering av lokalisering av utført hogst.

Fra 1990 til 2019 har det blitt bygget ned over 1500 km² med natur, beiteområder og dyrket mark, det vil si om lag 50 km² per år i gjennomsnitt. Nedbygging av natur og arealendringer utgjør trusler mot naturmangfoldet, og kapittelet argumenterer for behovet for en "planvask" for å revidere eldre arealplaner. Videre understrekes viktigheten av å ta hensyn til urfolks rettigheter i arealkonflikter. Det anbefales styrking av kommunenes kompetanse innen arealplanlegging for å redusere klimagassutslipp og bevare naturen.

For å oppnå en bærekraftig arealpolitikk anbefales klare nasjonale rammer, økt vern for alle økosystemer, systematisk kartlegging av natur, og oppdatering av lover og forskrifter. Det foreslås også etablering av systemer for oppfølging av arealbruksendringer, naturregnskap, og offentliggjøring av årlige statistikker over arealbruksendringer. Styrking av kompetanse innenfor kartlegging av økosystemer og klima, samt økt fokus på naturnøytralitet og bærekraft, avslutter anbefalingene.

Kapittel 8 Transport og mobilitet

Dette kapittelet handler om omstillingen av transportsystemet. Kapittelet løfter frem at hvordan etterspørsel etter transport skapes er en sentral del av omstillingen av transportsystemet, i tillegg til de ulike teknologiene for transport. Kapittelet viser også hvordan transport henger sammen med bruk av ressurser og arealer.

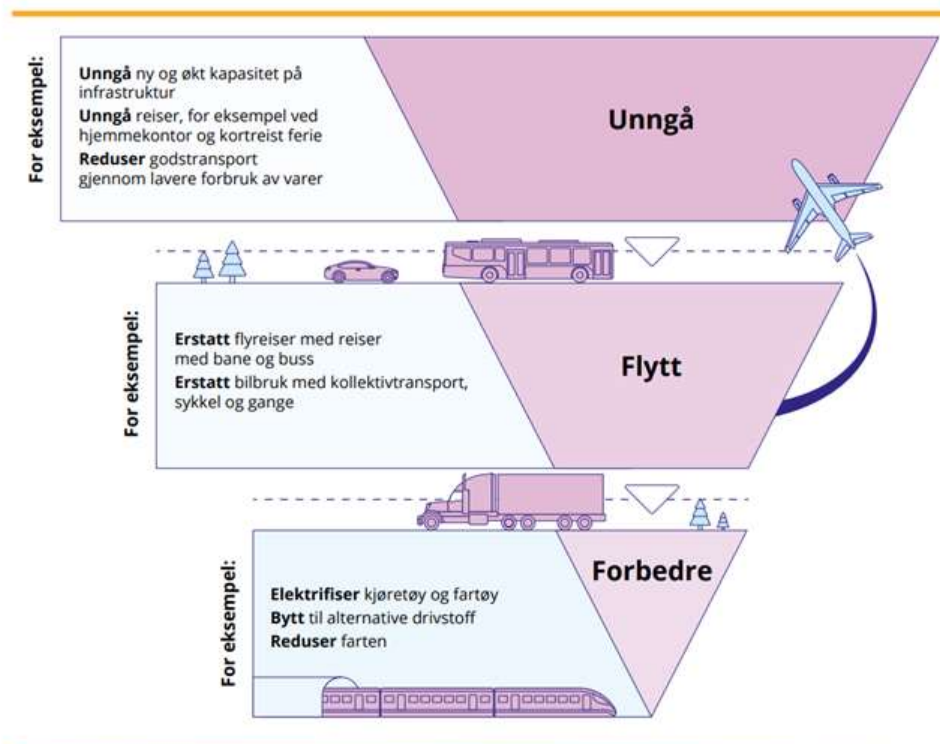
Dagens samfunn er basert på at både personer og gods kan og skal transporteres mellom ulike steder. I dag er samfunnet bygget opp rundt at man forflytter seg mellom hjem, jobb, skole og ulike aktiviteter for adspredelse og rekreasjon. Mange jobber innebærer reise, til møter, for å treffe kunder eller være på befaringer. Råvarer transporteres fra der de produseres til der de bearbeides, ofte i flere ledd og på ulike steder, før de fraktes til butikker

før de igjen fraktes av forbrukeren til der de konsumeres, før de til slutt transporteres som avfall. Transporten er ofte over lange avstander og gjennom flere land.

Transport er en av de største kildene til utslipp av klimagasser i Norge med et direkte utslipp på over 16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2021. En tredjedel av de norske klimagassutslippene kommer fra transport. Det aller meste av dette er veitransport med over 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, men det er også utslipp fra fiskebåter, motorredskaper, og innenriks luftfart og sjøfart. Utslippene fra transport er over 25 prosent høyere enn de var i 1990. Dette skyldes delvis økt godstransport, og delvis økte utslipp fra andre transportkilder, som innenriks, sjøfart og motorredskaper.

Det er også indirekte utslipp knyttet til transport. Dette kommer fra arealer som bygges ned til veier, parkeringsplasser, flyplasser, havner og annet, og fra materialene og energien som brukes både i konstruksjon og vedlikehold av infrastruktur som veier, flyplasser og jernbanelinjer, til drivstoffet og til selve transportmiddelet som biler og fly.

For omstillingen av transportsystemet til et lavutslippssamfunn vil det være sentralt å redusere behovet for transport så mye som mulig, flytte det som kan flyttes til transportmidler med lavere ressurs- og energiforbruk og utslipp, og endelig, forbedre teknologiene. Rammeverket unngå – flytte – forbedre (UFF) er et nyttig utgangspunkt også for transportsektoren, og er vist i figur nedenfor. Figuren viser ulike prioriteringer og eksempler på hvordan prioriteringene kan gi føringer for politiske beslutninger. Eksemplene er ikke uttømmende. Kilde: Klimautvalget 2050

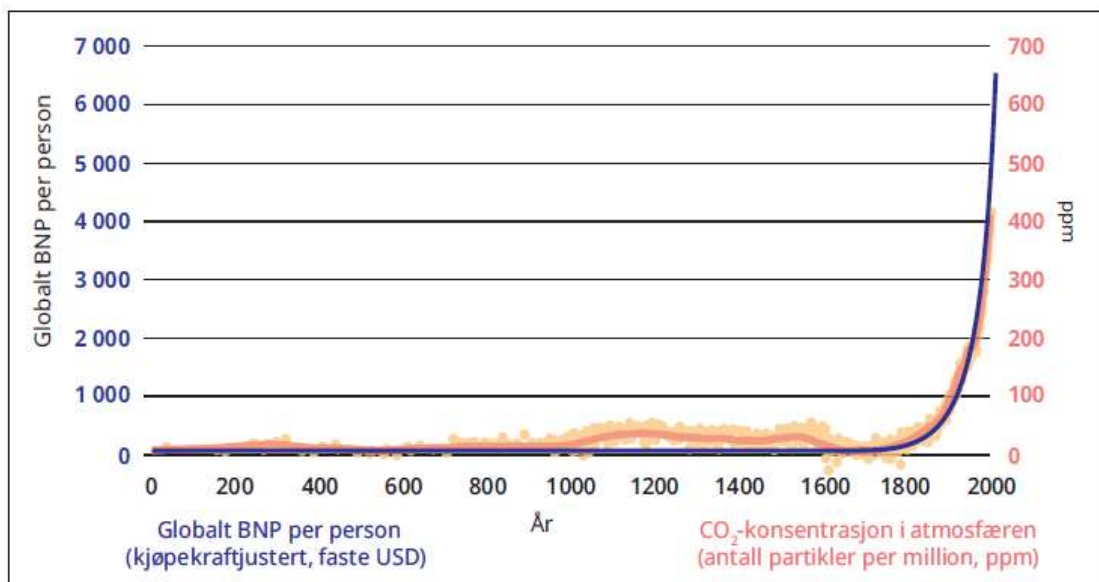


Det er høy grad av stivhengighet i transportsystemet både på samfunnsnivå og for enkeltpersoner. Stivhengighet skapes gjennom den infrastrukturen som eksisterer og fungerer. Dersom det blir bygget ut gode veier, og ikke jernbane, gjør dette at transporten i større grad blir basert på veisystemet. Også investeringer på individnivå kan gi stivhengighet.

Kapittel 9 Økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet

Dette kapittelet drøfter hvordan sammensetning og omfang av økonomisk aktivitet påvirker klimagassutslipp og veien til et lavutslippssamfunn. Energiomstilling og en mer sirkulær økonomi med effektiv bruk av alle ressurser, som energi, areal og mineraler, kan bryte koblingen mellom økonomisk vekst og klimagassutslipp. Utvalgets utgangspunkt er at all økonomisk aktivitet må skje innenfor planetens tåle grenser og baseres på effektiv bruk av ressurser og ikke utarming av naturen.

Som figuren nedenfor viser har økningen i BNP per person sammenheng med en stigning i konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren. Produksjonen av varer og tjenester har i stor grad vært basert på en ikke bærekraftig bruk av areal og andre naturressurser, som mange har vært billige eller gratis å bruke. Fremtidige generasjoner vil dermed overta et dårligere miljø og naturgrunnlag, med det det innebærer av tapte muligheter, kostnader og konsekvenser, for økonomisk aktivitet og felles velferd. Det er også forskjeller i forbruksmønstre som gir utslag i klimagassutslippene, hvor de rikeste (både segregert på land og personlig inntekt) står for vesentlig større utslipp enn de landene og personene med lavere inntekt (figur 9.2 i rapporten).



Figur 9.1 BNP per person og CO₂-konsentrasjon i atmosfæren.

Kilder: Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP. 1-2008. Angus Maddison, og IPCC, (2021)

På et overordnet nivå er det tre måter å løse den tette koblingen mellom økonomisk aktivitet og utslipp av karbon fra fossile energikilder på:

- å redusere bruken av fossile brensel til fordel for fornybar energi, dvs. energiomstilling.
- å øke energi- og materialeffektiviteten i økonomisk aktivitet.
- å dempe kjøpekraften (per person, for et gitt folketall).

Kapittel 10 Innovasjon, omstilling og næringsstruktur

Dette kapittelet beskriver et stort investeringsbehov i overgangen til et lavutslippssamfunn, og omtaler viktigheten av innovasjon og omstilling for å kutte klimagassutslipp. I tillegg drøftes konsekvenser for næringsstruktur, og rollen til næringspolitikken og handelspolitikken for å fremme en effektiv omstilling. En ambisiøs og troverdig klimapolitikk, som reduserer

usikkerhet og gir private aktører forutsigbarhet og insentiver til klimavennlige og lønnsomme investeringer, styrker evnen til innovasjon og omstilling.

Klimaendringene og overgangen til et lavutslippssamfunn øker behovet for både offentlige og private investeringer. Særlig gjelder det infrastruktur og andre investeringer med lang levetid. En stor del av investeringene knyttet til omstillingen til et lavutslippssamfunn vil være knyttet til energiomstillingen fra fossil energi til fornybar energi, og dette krever kapital, innovasjon og omstilling på tvers av offentlig og privat sektor.

Del IV Organisering for klimaomstilling

Kapittel 17 Et overordnet klimastyringssystem

Utvalget mener det er nødvendig med en ny systematikk for klima- og naturvern. Klimaomstillingen må planlegges med tanke på et begrenset utslippsbudsjett i 2050 og knappe ressurser, og unngå uønsket stivhengighet. Omstillingen til et lavutslippssamfunn bør være grunnlaget for alle relevante beslutninger. Dette krever styrket styringssystem og at klimalover anvendes som et styringsverktøy.

Utvalget legger frem at et system for klimaomstilling bør bestå av planlegging, gjennomføring og evaluering.

Kapittel 18 - Planlegge klimapolitikken

Dette kapitlet fokuserer på verktøyene som er nødvendige for å planlegge klimaomstillingen og kommunenes rolle i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Utvalget understreker at kommunene har en betydelig påvirkningskraft på samfunnsutviklingen, og deres ansvar er sentralt for å nå nasjonale klimamål. Kommunene kan bruke ulike virkemidler, som arealplanlegging, avfallshåndtering, samferdsel og utdanning, for å bidra til klimaomstillingen. Utvalget anbefaler at staten gir klare krav til kommunene om å bidra, og at dette forankres i lov. Endringer i kommuneloven og plan- og bygningsloven, samt innføring av klimamål og klimabudsjett for kommunene, blir foreslått som konkrete tiltak.

Staten må legge til rette for at kommunene kan gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk ved å oppdatere plan- og bygningsloven og styrke rollen til Statsforvalteren. Klimaavtaler mellom staten og kommunene kan fremme klimaomstilling i kommunene, men er krevende å få til i praksis.

Utvalget foreslår også en klimalov som kan ha en tilsvarende funksjon som naturmangfoldsloven, og som binder forvaltningen på alle nivåer. Dette innebærer en betydelig endring i klimalovens rettslige status. Utvalget anbefaler også en gjennomgang av relevante lover for å styrke klimahensynets rettslige stilling. Videre diskuteres behovet for å endre perspektivet i fremtidsprognoser fra historisk utvikling til ønsket tilstand i 2050. Utvalget understreker at samfunnsmålene må baseres på utslippsbudsjettet for 2050. I tillegg legger utvalget vekt på at utredninger av statlige tiltak må inkludere klimavurderinger, og det bør utvikles metoder for å vektlegge ikke-prissatte konsekvenser. Alle statlige organer og etater bør ha klimamål og handlingsplaner for å bidra til omstillingen, og det bør rapporteres på dette.

Til slutt fremhever utvalget betydningen av involvering av allmennheten i beslutningsprosesser knyttet til klimatiltak, og at miljøinformasjonsloven skal sikre offentligheten tilgang til relevant informasjon og deltakelse i klimaomstillingen.

Kapittel 19 - Gjennomføre klimapolitikken

Over halvparten av norske kommuner har færre enn 5000 innbyggere, men dekker 55 prosent av landarealet med bare 7 prosent av befolkningen. Dette resulterer i begrensede

midler, da støtten til kommunene baseres på befolkningsstørrelse, ikke areal. Slike begrensninger kan skape konflikter mellom lokale klimamål og overordnede mål om å levere tjenester til befolkningen. Med dagens trange budsjetter blir arbeidet med klimaomstilling ofte nedprioritert, spesielt når det ikke er lovpålagt for kommunene. Utvalget anbefaler økt ressurstilførsel til små kommuner med store arealer for å styrke deres bidrag til lavutslippssamfunnet. Økonomiske insentiver, som bygdevekstvtaler og programmet Klimasats, foreslås.

Utvalget understreker behovet for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse gjennom etablering av kompetansesentre. Videre anbefales et enhetlig måle- og rapporteringssystem for å sikre lovfestet omstilling og bedre oppfølging av kommuners klimaarbeid. Økt kunnskap om effekter av kommunale beslutninger, særlig innen avfall, transport og arealbruk, bør integreres i dette systemet. Til slutt vektlegger utvalget tilgjengelig informasjon, åpenhet og eksperimentell læring som sentrale elementer, i tråd med OECDs gjennomgang av norsk klima- og miljøpolitikk i 2022.

Kapittel 20 - Evaluere klimapolitikken

Utvalget anbefaler forbedringer i den årlige klimarapporteringen, inkludert et eget kapittel for evaluering av gjennomføringen av den helhetlige klima- og energiplanen. Det understrekes viktigheten av å tydeliggjøre Norges framgang mot klimamålene og belyse virkemidlenes effekter på kort, mellomlang, og lang sikt. På kommunenivå anbefaler utvalget innføringen av et enhetlig måle- og rapporteringssystem for klimaarbeid, med fokus på å lovfeste kommunenes rolle i omstillingen. Økt kunnskap om effekter og konsekvenser av kommunale beslutninger, spesielt innen avfall, transport, og arealbruk, bør innlemmes i dette systemet for å gi staten en helhetlig forståelse av overgangen til et lavutslippssamfunn. Utvalget vektlegger også behovet for enkel tilgjengelighet av informasjon om kommunenes klimaarbeid for å sikre åpenhet og etterprøvbarehet. Eksperimentering og gradvis innføring av virkemidler i ulike områder anbefales, med nødvendig oppfølging av effektevaluering for å vurdere virkemidlenes faktiske påvirkning.

Kapittel 21 - Utvalgets anbefalinger til del IV Organisering for klimaomstilling

Klimaomstillingen må organiseres med utgangspunkt i et svært begrenset utslippsbudsjett i 2050, knappe ressurser, og unngåelse av uønsket stivhengighet. Utvalget anbefaler derfor:

- Et styrket klimastyringssystem, der Norge tar inspirasjon fra andre land som bruker klimalover som styringsverktøy.
- Fastsetting av femårige utslippsbudsjetter til 2050
- Ansvarliggjøring av hvert departement med krav til dokumentasjon av innsats og tiltak.
- Fremleggelse av helhetlige klima- og energiplaner i form av Stortingsmeldinger hvert andre år, der disse blir sett i sammenheng med andre politiske dokumenter. Planene skal inkludere:
 - Hvordan sektorer bidrar til utslippskutt, med konkrete planer for videre utslippsreduksjoner
 - Analyse av når og hvordan utslippene kan fases ut.
 - Overordnet vurdering av samlet tilgang og etterspørsel etter ulike ressurser
- Klimapolitikk skal baseres på kunnskap.
 - Det bør lovfestes at Miljødirektoratet årlig legger frem faktagrunnlag for tiltak og virkemidler i klimapolitikken, i samarbeid med andre fagetater.
 - Etablering av uavhengig klimapanel som veileder og bidrar med å fremskaffe nye perspektiver og kunnskap.
- Kommune får et tydelig og lovfestet ansvar for å bidra til omstilling. Staten tar ansvar for å legge til rette for kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk, og bryter ned barrierer som kan begrense kommunes klimaarbeid.

- Unngå stivhengighet ved å klimavaske eksisterende lovverk og sørge for at sentrale beslutningsverktøy (Planleggingsdokumenter i ulike sektorer, NTP, jordbruksavtalen, osv) er i tråd med at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050.
- Underliggende etater får fellesføring om å bidra til Norges omstilling til et lavutslippssamfunn og må presentere konkrete bidrag.
- Offentlig sektor sikrer at egne aktiviteter støtter opp om lavutslippsomstillingen, med krav om klimamål og handlingsplaner for statlige organer og etater.

For å styrke gjennomføringen av lavutslippspolitikken anbefales følgende:

- Departementer og fagetater bør samarbeide systematisk på tvers av saksfelt ved å etablere tverrsektorielle prosjektgrupper og øke mobilitet mellom sektorer.
- Kommunenes klima- og miljøforvaltning bør styrkes med kapasitets- og kompetanseøkning, inkludert egne klimarådgivere og kompetansesentre.
- Klimasats bør styrkes som kompetansebygger for kommunene.
- EUs regelverk for omstilling må implementeres raskere med økt kapasitet, kunnskap og kompetanse.
- Bedre rutiner for offentlig deltakelse sikrer bred debatt og forankring av EU-klimapolitikk tidlig.
- Kunnskapsløft og veiledning om EU-klimapolitikk er nødvendig for forvaltningen, bedrifter og offentligheten.

For systematisk evaluering av klimapolitikkens fremgang anbefales følgende:

- Årlig rapportering etter klimaloven bør bidra til åpenhet, offentlig debatt og tydelig informasjon om Norges fremgang mot klimamålene.
- Inkludere et eget kapittel om evaluering av den helhetlige klima- og energiplanen, med fokus på gjennomført politikk og effekten av virkemidler.
- Forbedre modeller og verktøy for å vurdere fremgang mot klimamålene, med en rolle for et klimapanel basert på teknisk beregningsutvalg for klima.
- Innføre et enhetlig måle- og rapporteringssystem for kommuners klimaarbeid, knyttet til lovfestede krav om kommunalt bidrag i omstillingen.
- Statlige organer og etater må måle og rapportere sin innsats mot de langsiktige klimamålene, egne klimamål og handlingsplaner.
- Legge til rette for eksperimentering, med påfølgende effektevaluering.