



Klima- og miljødepartement

Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo, 29.01.2024

Deres ref.: 23/5967, Vår ref.: 23/1574

Saksbehandler: Brita Bye

Forskningsgruppa for Miljø-, ressurs- og innovasjonsøkonomi

Høringssvar - NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 - rapport av Klimautvalget 2050

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gått gjennom NOU 2023: 25 fra Klima- og Miljødepartementet og oversender her sitt høringssvar.

1. Generelt

Klimautvalgets utredning er omfattende og belyser mange veivalg for Norge fram mot lavutslippssamfunnet i 2050. SSBs merknader knytter seg først og fremst til om mandatet er fulgt opp, hovedanbefalingene fra utvalget, og implikasjoner for data, modeller og nye analyser.

2. Mandatet og utvalgets rammer

Utvalget har fått et omfattende mandat som utredningen i stor grad oppfyller, med noen unntak som vi kommer tilbake til nedenfor.

«Hovudføremålet til utvalet er å gjere ei heilskapleg utgreiing av dei vegvala Noreg står overfor for å nå klimamålet i 2050, og vise korleis Noreg kan bli eit lågutsleppssamfunn i 2050, på ein mest mogleg kostnadseffektiv måte, med effektiv ressursbruk og eit konkurransedyktig næringsliv. Denne omstillinga må også medverke til ei utvikling som sikrar naturmangfaldet og et berekraftig velferdssamfunn. Utvalet skal vurdere måloppnåing og nytte i høve til den samfunnsøkonomiske kostnaden»

Høringsbrevet oppsummerer utvalgets anbefalinger som åtte punkter. Utvalget har imidlertid mange flere anbefalinger og premisser for den valgte politikken, som de har oppsummert i utredningens kapittel 1, tabell 1.1, og presenterer i mer detalj fra kapittel 3 og utover. I denne høringsuttalelsen nevner vi fortløpende de som vi har valgt å fokusere på.

3. Synspunkter på utvalgets forslag

SSB presenterer her overordnede synspunkter på henholdsvis rammer og veivalg utvalget har satt seg i seksjon 3.1. og på utvalgets anbefalinger av virkemidler og organisering i seksjon 3.2. Mer detaljer knyttet til enkeltkapitler i NOU-en presenteres i kapitteloversikten til sist i høringsuttalelsen.

3.1 Rammer og veivalg

Kapittel 3 i NOU-en gir en gjennomgang av historisk utvikling i norske utslipp og utviklingen i norske utslipp fram til 2050 for å innfri de norske klimamålene. Målet for 2050 er lavutslippssamfunnet med 90-95% reduksjon i utslippene fra 1990, og drøftingen i kapittel 3 munner ut i utvalgets valgte tolkning av dette målet som: «Norges klimamål for 2050 presiseres til å være å redusere utslippene fra norsk territorium med 90 – 95 prosent sammenlignet med 1990, til mellom 2,5 og 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, uten at

utslipp og opptak fra sektoren for skog- og arealbruk er regnet inn. Norge skal ikke bruke kvoter for å nå målet. Dette innebærer et tydeligere og noe mer ambisiøst mål, og klimaloven bør oppdateres for å reflektere dette.» Som utvalget påpeker er dette en innstramning i forhold til dagens klimalov, som ikke spesifiserer rollen til kvotekjøp eller skog- og arealbrukssektoren.

Ett av argumentene de bruker for å legge et slikt mål til grunn er at i 2050 må alle land holde Parisavtalen for at oppvarmingen ikke skal overstige 1,5 grader, i tillegg til at de globale CO₂-utslippene må kuttes til netto null rundt 2050 ifølge FNs klimapanel. Det innebærer at det er stor usikkerhet om det vil være kvoter til overs i andre land og regioner som Norge kan kjøpe. Evt. vil sannsynligheten være stor for at prisen på kvoter vil være veldig høy som følge av utslippsbegrensningen. De historiske bidragene til utslippene tilsier også at de rike, utviklede landene bør ta en større del av utslippsreduksjonene og bidragene til netto-null globale utslipp enn de mindre utviklede landene.

Utvalget presenterer ingen alternative tolkninger av utslippsmålet, og heller ingen samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å nå målet. I tillegg kommer det fram i NOU-en at det foreslås flere mål, som for eksempel flere kvantitative mål for skog- og arealbrukssektoren og et nasjonalt mål om å redusere utslipp av klimagasser i andre land fra forbruk i Norge i samsvar med målene i Parisavtalen. Det skal ikke være noen fleksibilitet mellom de ulike målene, noe som potensielt kan bidra til svært høye kostnader. Utvalget begrunner sin anbefaling om mange mål og lite fleksibilitet med at det er stor usikkerhet knyttet til mange av tiltakene som kan redusere utslippene mot 2050, blant annet knyttet til utviklingen i dagens umodne teknologier, kvotepriser og skog- og arealbrukssektorens kapasitet til nettoopptak. SSB ser ikke grunn til å utelukke noen former for tiltak for å nå lavutslippssamfunnet. Blir kvoteprisen høy vil ikke bedriftene kjøpe kvoter og reduserer heller sine egne utslipp. For å nå lavutslippssamfunnet er det nødvendig å satse bredt på teknologiutvikling, også umodne. SSB mener at usikkerhet taler for å sette færre spesifikke delmål, samtidig som det bør legges opp til fleksibilitet i hvordan de kan nås. Usikkerhet øker behovet for å diversifisere strategiene – å «ha mange hester å spille på» - for å spre risikoen, i tilfelle noen av tiltakene blir mindre effektive/dyrere enn forutsett.

Etter SSBs vurdering tilsier UNFCCC's vedtatte prinsipp om differensiert innsats at Norge, som et svært velstående land i global målestokk, bør ta en betydelig del, relativt sett, av børen ved utslippskutt. Imidlertid innebærer ikke det nødvendigvis at utslippsreduksjonene må tas hjemme. Samarbeid om finansiering og implementering av prosjekter med myndigheter og/eller selskaper i det globale sør kan være én av måtene Norge kan ta ansvar på. Det vil kunne bidra til økt kompetanse, teknologitilgang og budsjett til prosjekter i land som ikke har satt seg spesifiserte klimamål og/eller har betingede NDC-er (National Determined Contributions) i Parisavtalen. Uansett hvor ambisiøse mål og tiltak som vil gjennomføres i foregangsregioner som Europa fram mot 2050, vil det ikke holde for at verden nå sine felles satte klimamål. Det er svært viktig å få til omstilling i økonomiene der utslippene i dag vokser sterkt og mer enn motsvarer de utslippsreduksjonene som finner sted i Europa og noen andre regioner. Uten å få til spredning av de teknologiske mulighetene som er eller etter hvert vil bli konkurransedyktige, vil kuttene i verden bli utilstrekkelige. Mange barrierer og markedsimperfeksjoner – blant annet mangel på kompetanse, investeringslikviditet og nettverk – må forseres. SSB mener det blant annet vil kunne gjøres gjennom samarbeid om investeringer i lavutslippsløsninger mellom land som Norge og land i det globale sør. Ett instrument for å få dette til er kvotekjøp gjennom UNFCCC's mekanismer i Artikkel 6 i Parisavtalen.

Hvem som skal få kreditert kutt som gjøres i samarbeid, har vært et vanskelig tema i forhandlingene om Artikkel 6 i Parisavtalen. For klodens klima er dette underordnet, selv om det kan ha noen usikre insentiveffekter. Det blir hevdet som en ulempe at hvis rike investorland krediteres, vil de velge investeringer i u-land på bekostning av omstillingsinvesteringer hjemme. Men det motsatte gjelder også: Dersom rike investorland ikke krediteres, går det på bekostning av omstilling i land med høy utslippsvekst og lave egne klimaambisjoner. Man må altså vurdere forsømt/forsinket omstilling i rike land som ville hatt høy kostnad mot forsømt/forsinket omstilling i fattigere land som ville hatt lavere kostnad. Det er mange grunner til å velge omstilling i fattigere land først: Man vil få mye mer utslippskutt for pengene og man vil bidra til teknologi og kompetanseoverføring. Det vil også være enklere å omstille i land med høy vekstrate. Dette skyldes både at det ofte er dyrere å tilpasse gamle teknologier (retro-fit) enn å investere fra bunnen av, og at omfordeling er enklere i perioder med vekst. Ved å vente med noe av omstillingen i rike land, vil kanskje prisen for å kutte utslipp øke, noe utvalget vektlegger, men det er slett ikke sikkert. Over tid vil nye løsninger, preferanser og teknologier få mer tid til å modne. I u-land derimot er det snakk om å implementere allerede modne grønne løsninger. Det finnes måter å dele krediteringen av slike investeringer på. Mange av initiativene Norge tar del i i dag kombinerer for eksempel kvotekjøp med finansiering

gjennom bistand eller fond. Bare andelen av utslippsreduksjonene som finansieres gjennom kvotekjøp krediteres Norge, mens resten tilskrives landet det investeres i.

Det er som kjent globale utslipp som er viktig for klimaet. Man hadde lenge «tid til» å bygge opp noen gode eksempler til etterlevelse ved land som klarer omstillingen og dessuten tid til å bruke på å utvikle nye teknologier. Det eksisterer nå både billige og utprøvde teknologier for betydelige utslippsreduksjoner, dessuten er det langt mindre tid igjen til å gjennomføre utslippskuttene. Verdien av å bruke ressurser på eksempler er derfor fallende. Dette taler for at Norge også mot 2050 bør søke å ta en del av utslippsreduksjonene for å nå sitt klimamål, i andre land.

Utvalget påpeker at Norge bør opprettholde sitt klimasamarbeid med EU. EU har i sin oppdaterte klimapolitikk besluttet å innføre et kvotemarked for transport og bygg, skipsfarten skal med i det eksisterende kvotesystemet, og det kommer egne mål og mekanismer for skog- og arealbrukssektoren. Det vil altså kunne være flere områder innenfor EU hvor Norge kan kjøpe utslippsrettigheter. Det bør nevnes. I tillegg til å praktisere EU-samarbeidet vil dette støtte opp om andre mål utvalget framholder som viktige, nemlig å arbeide for utslippskutt i andre land, blant annet ved å utvikle og spre nye klimateknologier, og å redusere Norges internasjonale klimafotavtrykk. Utvalget foreslår at Norge setter egne mål for utslipp fra forbruk.

Utvalget framhever at et tett samarbeid med EU vil være nødvendig for å nå utslippsmålet. EU har allerede i dag mål om klimanøytralitet innen 2050, gjennom Green Deal. Utvalget drøfter ikke hvordan Norge både skal kunne forholde seg til EU og ha en rekke egne mål, slik de foreslår. Generelt er det lite rom for å velge egen målstruktur dersom vi skal følge EUs vedtak. SSB er enig i at Norge bør streve etter fortsatt klimapolitisk samarbeid med EU. Det betyr på den ene siden at Norge må adoptere et mål- og virkemiddelapparat som ikke nødvendigvis er godt tilpasset norsk økonomi og virkelighet. På den andre siden styrker en bindende klimaavtale troverdigheten til Norges politikk. Dette er sannsynligvis den aller viktigste effekten for utslippene av å knytte seg til EU. Jo mer troverdig Norges mål og politiske framdriftsstrategi er, jo mer kan aktører i Norge belage seg på sikre rammebetingelser fremover, og jo mer villige vil de være til å investere i omstilling og omdirigerte ressurser til klimavennlige og bærekraftige aktiviteter.

EU foreslår i sin Fit-for-55 politikk at flere utslippskilder omfattes av kvotehandel og at fleksibilitet kan benyttes over landegrensener og på tvers av målene i kvotepliktig, ikke-kvotepliktig- og skog- og arealbrukssektorene fram mot 2030 (2035). Dette står i kontrast til den ikke-fleksible strategien og de mange målene som foreslås av utvalget for 2050. At en del av disse åpningene for fleksibilitet ikke er blitt benyttet i særlig grad, betyr ikke at det prinsipielt er ufornuftig å åpne for dem. Flexibilitet vil kunne åpne opp for at ressurser kan spares, i den grad marginalkostnadene ved å oppfylle de ulike målene over land, sektorer og perioder forventes å være forskjellige. Derfor er fleksibilitet et viktig prinsipp i EUs klimapolitikk. Kostnadseffektiv gjennomføring settes høyt. SSB mener at det er minst like stor grunn for å tenke slik når det gjelder Norge. Foreløpig er noen av fleksibilitetsmekanismene i EUs Fit-for-55, som for eksempel grenseoverskridende fleksibilitet innenfor innsatsfordelingsforordningen i EU, ikke blitt benyttet. Det gjenstår å se hvordan fleksibiliteten vil benyttes fram mot 2050. Dette burde vært drøftet av utvalget, sammen med en samlet drøfting av hvordan Norge skal forholde seg til EU i sin klimapolitikk.

NOU-en presenterer ingen drøfting av kostnader ved sine utslippsmål eller valg av politikk. For eksempel lister kapittel 3.9 opp en rekke punkter som angår politikkvalg og tilgjengelige teknologier, men det presenterer ingen samfunnsøkonomiske kostnadsvurderinger ved de ulike valgene, noe som gjør det vanskelig å vurdere NOU-ens mange forslag. Utvalget har dermed ikke svart på sentrale deler av mandatet som sier at *«Hovudføremålet til utvalet er å gjere ei heilskapleg utgreiing av dei vegvala Noreg står overfor for å nå klimamålet i 2050, og vise korleis Noreg kan bli eit lågutsleppssamfunn i 2050, på ein mest mogleg kostnadseffektiv måte, med effektiv ressursbruk og eit konkurransedyktig næringsliv. Denne omstillinga må også medverke til ei utvikling som sikrar naturmangfaldet og et berekraftig velferdssamfunn. Utvalet skal vurdere måloppnåing og nytte i høve til den samfunnsøkonomiske kostnaden»*. Utvalgets anbefalinger legger ikke vekt på at omstillingen skal være kostnadseffektiv, sikre effektiv ressursbruk og et konkurransedyktig næringsliv, eller et bærekraftig velferdssamfunn. Dette er en stor mangel ved utvalgets rapport.

3.2. Virkemidler og organisering

Utvalget presenterer mange politikk anbefalinger i form av omtale av virkemidler og ulike politikktiltak for å ta hensyn til ulike former for markedssvikt, herunder eksternaliteter (Del III). Utvalget er imidlertid lite konkret på utforming av virkemidlene (kap. 15). SSB støtter prising av utslipp på tvers av tiltak, sektorer og

klimagasser og anser dette som det viktigste tiltaket. SSB vil imidlertid poengtere at utvalgets forslag om mange utslippsmål og å unngå kvotekjøp står i kontrast til uniform marginalkostnad/pris på tvers av utslippskilder. Utvalget forholder seg ikke til kostnadseffektivitetskravet i mandatet. SSB støtter utredning og innføring av naturavgift, utredning og utvikling av virkemidler for sirkulær økonomi, samt støtte til utvikling og spredning av nye teknologier i den grad markedsimperfeksjoner er til stede. SSB ser også behovet for å kompensere aktører hvor de fordelingsmessige konsekvensene av klimapolitikken er store. SSB støtter at prising av utslipp er et grunnleggende virkemiddel og at klimapolitikken må være forutsigbar slik at aktørene treffer beslutninger under best mulig betingelser, gitt den genuine usikkerheten.

Det er positivt at utvalget framhever betydningen av å se klima og natur i sammenheng for utformingen av politikken og at utviklingen av et naturregnskap vil muliggjøre slike avveininger. SSB støtter også utvalget i at det er viktig med mer samordning av offentlige plandokumenter, utredninger og analyser ved at alle bygger på de samme forutsetningene i form av karbonprisbaner og annen politikk og regulering, i tråd med at lavutslippssamfunnet nås i 2050. Klimautfordringen trenger sektorovergrepene løsninger, og sektorprinsippet som har lange forvaltningstradisjoner i Norge, kan gjøre det vanskeligere å håndtere slike sektorovergrepene problemstillinger.

Utvalget foreslår at det utarbeides prinsipper og sjekklister for lavutslippssamfunnet i form av et trafikklyssystem som skal ligge til grunn ved alle beslutninger. SSB støtter at det utarbeides et slikt verktøy. SSB viser også til at spørsmål om politikkenes evne til måloppnåelse i 2050 på mange måter er beslektet med problemstillingen om statsbudsjettets klimaeffekt. TBU-klimas temarapport om dette går lengre i retning av at utslippseffekter skal kvantifiseres, men da bare på mellomlang sikt.¹ Det er primært begrunnet med betydelig økt usikkerhet med en 2050-horisont. SSB mener likevel det vil være relevant og lærerikt å følge de videre erfaringene man samler seg med å vurdere klimaeffekten av statsbudsjettet. Det er også relevant å vurdere om scenarioanalyse, med flere sett av antakelser om eksterne forhold utenfor Norge, bør være del av en slik vurdering. Hva som skjer utenlands vil være av avgjørende betydning for resultatene av Norges politikk fram mot 2050 både på utslipp nasjonalt og globalt, samfunnsøkonomiske kostnader, sektors konkurransevne og andre fordelingskonsekvenser.

Utvalget anbefaler at det *utarbeides en strategi for sluttfasen av norsk petroleumsvirksomhet* og at det ikke gis ytterligere tillatelser til leting, utvinning eller anlegg og drift inntil en slik strategi er ferdigstilt. SSB støtter dette, se også våre kommentarer til kap. 12 (i seksjon 6) for nærmere omtale.

Utvalget presenterer et forslag til et overordnet, lovfestet, klimastyringssystem (del IV) og et opplegg for organisering av klimaarbeidet. SSB er positive til at det skal presenteres konkrete planer for klimaomstillingen, at arbeidet med organiseringen av klimaarbeidet bør trappes opp og konkretiseres, og at organiseringen av klimaarbeidet nedfelles i Norges klimalov. Det kan være nyttig å se til andre land for organisering av klimaarbeidet.

Utvalget foreslår at det opprettes et uavhengig, tverrfaglig klimapanel som kan gi innspill og råd i klimapolitikken, bidra med ny kunnskap og perspektiver, vurdere metoder og verktøy for god klimarapportering, og videreutvikle arbeidet til TBU-klima. SSB er positive til at det etableres et uavhengig, tverrfaglig klimapanel etter modeller fra for eksempel England og Danmark. Myndighetenes behandling av disse problemstillingene i forbindelse med statsbudsjettene de senere årene er et steg i riktig retning, men der er det foreløpig ikke lagt vekt på 2050.

4. Analyser og modeller

Utvalget presenterer i kapittel 3, figur 3.9 en *teknisk analyse av reduksjonspotensialet mot 2050*. Den baserer seg på at dagens aktivitetsnivå ikke endres, det er ubegrenset tilgang på ressurser og dagens næringsstruktur opprettholdes. Dette er svært strenge og urealistiske antakelser. Nye teknologier og potensialer innføres i alle sektorer og alle andre sektorer enn landbruk og petroleumssektoren når nullutslipp. Dette resulterer i at landbruk og petroleumssektoren blir tildelt det resterende utslippsrommet gitt at de innenlandske utslippene reduseres med 90-95% fra 1990 i 2050. Det er logisk umulig at alle disse tiltakene ikke fører til aktivitetsendringer, dersom de har kostnader.

Ideelt sett kunne en ønsket seg en mer informativ analyse. Usikkerheten kunne til dels ha blitt belyst ved å presentere ulike scenarioer for potensiell utvikling i rammebetingelsene for norsk økonomi og utslipp fram mot 2050. Disse kunne typisk avhenge av hva som skjer ute i verden når det gjelder klimapolitikk,

¹ https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/491/2024/01/M-2670_Klimaeffekt_av_statsbudsjettet.pdf

teknologitvutvikling mm. Eksempler på internasjonale scenarior er SSP-ene og IEA sine scenarior. Disse kunne så bli lagt til grunn for noen scenarior for utviklingen i Norge. Det finnes modellverktøy i Norge, herunder SSB sine SNOW-modeller, som kan benyttes til slike scenarior og framskrivinger av utslipp i et konsistent, økonomiovergripende rammeverk, selv om ikke alle sektorer som for eksempel landbrukssektoren og arealsektoren, er detaljert modellert i SNOW. Den betydelige usikkerheten om framtidig utvikling som utvalget trekker fram som et argument for kun å velge én teknisk analyse, kunne alternativt illustreres ved presentasjon av ulike scenarior og dermed bidra til mer innsikt.

Når det gjelder muligheter for å evaluere og utvikle klimapolitikken legger utvalget i del IV fram flere momenter. Utvalget mener at politikktvutviklingen skal legge til rette for å eksperimentere og evaluere virkemidler. SSB støtter dette. Det samme gjelder utvalgets forslag om å utvikle indikatorer for klimaomstilling. Utvalgets vektlegging av styrket styringssystem med 5-årige utslippsbudsjett, klima- og energiplaner som forankres i klimaloven støttes av SSB. Det er viktig at det utvikles modellverktøy og konsistente og transparente metoder for dette arbeidet. Rapportene fra TBU-klima vil være et viktig utgangspunkt her, samtidig som man kan se til metoder og praksis i andre land.

5. Data og statistikk

Utvalget trekker fram flere områder hvor data og statistikk kan forbedres for å gi et bedre grunnlag for overvåkning og politikktvutlutninger. I kapittel 6 viser utvalget til at det er viktig å se klima og natur i sammenheng når politikk skal utformes og her trengs det bedre statistikk og data. SSB støtter dette og viser til at SSB og Miljødirektoratet i statsbudsjettet for 2024 har fått i oppdrag og starte med utvikling av et naturregnskap. Det er viktig at dette arbeidet utvikles.

I kapittel 6.6 framhever utvalget: «*Det er behov for å mer kunnskap og styrket kompetanse for å sikre en bærekraftig forvaltning av arealene. Utvalget anbefaler derfor at:*

- *kartlegging av økosystemer og økosystemenes tilstand intensiveres, herunder systematisk rapportering av lokalisering av utført hogst.*
- *det gjennomføres en analyse over samlede planlagte arealdisponeringer i Norge, herunder arealer for blant annet samferdsel og energi.*
- *kunnskapen om havets karbonlagre styrkes.*
- *kommunenes verktøy og datakilder som brukes i arealplanlegging holdes oppdatert. Dette gjelder verktøy både for planer og for dagens arealbruk. Det etableres naturregnskap og arealregnskap både for nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Dette danner grunnlag for en oversikt over årlige arealbruksendringer. Både kartfestet informasjon og aggregert statistikk på nasjonalt nivå over arealbruksendringer bør offentliggjøres årlig. Konsekvensene for natur- og økosystemtjenester av arealbruksendringene må kartlegges og offentliggjøres.»*

SSB ser stor nytteverdi av digitale arealplaner og at disse gjøres tilgjengelig for analyse. Per i dag er det Kartverket som drifter det som kalles «Plandatabasen» og det er stor etterspørsel etter slike data. Hvem som framover skal drifte et slikt «Digitalt planregister» må avklares, og det må sikres midler til utvikling og videre drift.

Utvalget påpeker at Utslippsregnskapet bør forbedres og videreutvikles, se blant annet kapittel 11. Det er noen utslipp som hittil ikke har vært inkludert. Et særlig viktig eksempel er utslipp og opptak fra havets karbonlagre. Nye aktiviteter og næringsutvikling i områder eller på felt hvor man har mangelfullt grunnlag for å vurdere effekten på utslipp av klimagasser må ta høyde for manglende data. Dette kan for eksempel gjelde utvinning av mineraler på havbunnen og forvaltning av kystområder som påvirker tareskogen. SSB er positive til at økt kunnskap om flere kilder for karbonutslipp på sikt kan inkluderes i Utslippsregnskapet. SSB vil imidlertid trekke fram at det ofte vil være ulike årsaker knyttet til data for at utslipp ikke telles, selv om de kanskje burde. Det kan være at det ikke finnes tilgjengelige data, eller at dataene ikke er gode (eller relevante) nok.

Fra kapittel 20: «*I kapittel 18 anbefaler utvalget at kommunenes ansvar i omstillingen skal lovfestes, og at det kan vurderes å innføre krav om planer med klimatiltak og klimabudsjett. For å følge med på oppfyllelsen av disse bør det også rapporteres på dette. Gjennom kommuneloven skal kommunene rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til staten gjennom et nasjonalt informasjonssystem (KOSTRA). Dette gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Utvalget mener det bør vurderes om det kan innføres et lignende måle- og rapporteringssystem for kommunes klimaarbeid, eller*

integre sli k rapportering i gjeldende informasjonssystem.» Dette kan få betydning for SSB sitt arbeid med KOSTRA.

I kapittel 11 omtaler utvalget behovet for statistikk om det totale utslippet knyttet til innenlandsk forbruk i form av indirekte utslipp via import og det som gjerne omtales som fotavtrykk, og utslipp fra eksport. Dette kommenteres nærmere i Om kapittel 11 lenger ned.

6. KOMMENTARER TIL ENKELTE AV DE ULIKE KAPITLENE i NOU-en:

Om kap. 1. Mandat og hovedvurderinger

Utvalget skriver at man skal «... vurdere å bruke inntekter fra kvotesalg og midler til CO₂-priskompensasjonsordningen til omstilling mot nullutslipp i de kvotepliktige virksomhetene». SSB vil her påpeke at fram til midten av 2023 var kravet at medlemsstatene bruker minst 50 % av auksjonsinntektene, og 100 % av inntektene fra luftfartskvoter, til klima- og energirelaterte formål. I direktivet som ble vedtatt i første halvdel av 2023 står det at medlemsstatene skal bruke alle auksjonsinntekter til klima- og energirelaterte formål (100 % i stedet for 50 %), fra og med midten av 2023.² Utvalgets vurdering er derfor utdatert i forhold til de nye EU-reglene.

Om kap. 3. Norske utslipp mot 2050

SSB viser til omtalen og kommentarene til utvalgets innstrammede utslippsmål i denne høringsuttalelsens seksjon 3 foran.

Av anbefalingene utvalget kommer med i kapittel 3, vil SSB spesielt påpeke at flere av dem innebærer prioriteringer uten at kostnadseffektivitet trekkes inn. Eksempler på dette er; prioriter store kutt (3.4), prioriter U i UFF (3.7), prioriter permanente kutt (heller ikke i tråd med årlige utslippsbudsjett, om man har) (3.4) og prioriter norske fremfor utenlandske kutt (3.8.1). I skog- og arealbrukssektoren anbefales eller foreslås en rekke mål: på skogens opptak, på skogens utslipp, på utslipp fra annen arealbruk, samt på karbonlagring (3.8.4, 3.9 kulepunkt 2). Det er uklart hvorfor det er behov for mer enn ett samlet mål for skog- og arealbrukssektoren.

Kapittelet ser nærmere på stivhengighetsproblemet som noen ganger kan innebære å komme seg ut av utslippsintensive prosesser med én gang, men i andre å vente med å komme seg ut av dem til nye løsninger er tilstrekkelig billige, gode og tilgjengelige. Selv om dette er anerkjent i NOU-en, vektlegges første type konklusjon mest (se eks fra 3.8.1): «Å utsette utslippsreduksjoner øker samtidig risikoen for sen og brå omstilling, og kan gi stivhengighet som gjør omstillingen dyrere på et senere tidspunkt. Utsatte utslippskutt betyr også at Norge tærer mer på det samlede karbonbudsjettet enn tidlige utslippskutt», «Utsetting av denne omstillingen kan forsterke stivhengighet og gjøre det nødvendig med bråere omstilling på et senere tidspunkt med høye kostnader», «En senere omstilling kan gi uønsket stivhengighet», «Det politiske systemet utgjør en sentral del av denne stivhengigheten. Veletablerte institusjoner vil ofte stritte imot endring», «tidlig handling er avgjørende for å skape framtidige muligheter for en klimarobust utvikling», «Stivhengighet i innovasjon og normer gir dermed en treghet i systemet som gjør omstilling vanskeligere», er alle eksempler på vektlegging av å komme seg ut av utslippsintensive prosesser med en gang.

Det kunne vært nevnt at vi ikke bare skal til målet for 2050 om 90-95 % reduksjon fra 1990-nivå. Etter 2050 må vi videre, og det legges opp til at rike lands utslipp må til netto negative. Da kreves negative utslippsteknologier, hvor CCS vil være et sentralt element.

Det er også verdt å poengtere at skal Norge samarbeide med EU framover, er det lite trolig at 90-95% kutt vil holde som mål for 2050. EU har dette som mål allerede i 2040 og sikter mot netto-null utslipp i 2050. Siden Norge er blant de rikeste landene, vil det kunne bli forventet at Norge skal ta større kutt enn EUs gjennomsnitt. Da kan kvotekjøp i utlandet være helt nødvendig. I kapittel 3.8 er det noen påstander om kvotekjøp som er vanskelige å følge:

- a. «Bruk av fleksibilitet under Parisavtalen kan redusere den reelle klimaeffekten av norsk måloppnåelse. Miljøintegriteten til fleksibiliteten avhenger av at utslippsreduksjonen som benyttes representerer reelle utslippskutt. Miljøintegriteten blir også påvirket av hvordan kjøperen bruker den. Hvis Norge bruker tidligere kjøpte kvoter til å nå klimamål på et senere tidspunkt, vil dette redusere miljøintegriteten til den norske måloppnåelsen.» Dette er vanskelig å forstå. Gitt at kvoten representerer faktiske utslippsreduksjoner, innebærer tidlig kjøpte kvoter at kuttene også skjer tidlig.

² <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/use-of-auctioning-revenues-generated>

- b. «i Norge må så godt som alle utslipp fjernes på sikt. Kvotekjøp er slik sett mer et spørsmål om når et utslipp skal kuttes, enn om det skal kuttes. Kvotekjøp kan dermed ses på som en betaling for å midlertidig utsette utslippskuttet.» Det kan her virke som det ses bort fra at kvotekjøpet har en effekt i utlandet, eller at det på sikt kan komme ny lavutslippsteknologi som innebærer at tapt velferd ved tidlig utslippskutt ikke var nødvendig.
- c. 3.8.2: Utvalget anbefaler å droppe klimanøytralitetsmålet for 2030. Argumentet er at det er for mange mål og at det kan begrense nødvendige tiltak mot 2050. I lys av mengden utslippsmål utvalget foreslår i 2050, skjønner vi ikke denne begrunnelsen. Klimanøytralitetsmålet i 2030 kan potensielt nås ved å kjøpe Artikkel 6-kvoter i Parisavtalen.³ Å bidra til raskere utslippskutt i resten av verden kan gi større bidrag til samlede utslippskutt enn kun å redusere utslipp i Norge. I tillegg kan 2030-målet bidra til utvikling av markedet for Artikkel 6-kvoter med tilhørende metoder og praksis for kuttgodtgjørelse. Forbedring av Artikkel-6 mekanismene og overvåkingen av dem vil være nødvendig for at verden skal klare de langsiktige målene i Parisavtalen.

Om kap. 4. Usikkerhet og rettferdighet i omstillingen

Utvalget anerkjenner at: «*Fordelingseffektene av klimatiltak bør likevel vurderes mer systematisk i politiske prosesser og valg av virkemidler. Når klimapolitikken skal styrkes for å nå målet om et lavutslippssamfunn, er det behov for større kunnskap om hvordan både enkelttiltak og omstillingen som helhet virker inn på fordeling mellom ulike deler av landet, mellom ulike aldersgrupper, mellom kjønn, ulike inntektsgrupper eller majoritets- og minoritetsgrupper*». SSB støtter at det skal brukes andre virkemidler til omfordeling enn klimavirkemidlene. SSB vil her spesielt tilføre:

1. Det trengs mer forskning på ulike typer fordelingsvirkninger. Norge er annerledes enn mange andre land ved at vi har ren elektrisitet, mye statlige overføringer, mye statlig eierskap samt grunnrenter, særlig fra petroleumsvirksomheten, men også fra vannkraftproduksjonen. De fleste studier er mikrostudier av ulike forbruksmønstre blant husholdninger/samfunnsgrupper. Men det er også virkninger gjennom andre kilder, som gjerne bidrar til indirekte effekter som ikke fanges lett opp i mikrostudier. Dette kan for eksempel være via effekter på inntekt, inntektskilde (arbeids-, kapital- eller overføringsinntekt), arbeidssted, offentlige tjeneste mm.
2. Det er viktig å kommunisere forskningsfunn om fordelingsvirkninger og virkninger av kompensasjonstiltak – folk flest er nok mer opptatt av fordelingsvirkninger enn samfunnsøkonomiske kostnader.
3. Angående kompensasjon fokuserer utvalget en del på provenytilbakeføring. Det er en unødvendig begrensning på kompensasjonstiltakene. Kompensasjonen bør være hensiktsmessig og ikke begrenses av avgiftsprovenyet.

Om kap. 5. Energisystemet

SSB stusser på utsagnet «*Likevel produseres og brukes det også i Norge fremdeles mer fossil energi enn fornybar energi*». Det stemmer ikke med figur 5.1. Vi stusser også på at det i denne figuren ser ut som Norge bruker mye energi per innbygger. Ifølge SSB⁴ er forbruk utenom råstoff i energiproduksjon 218 TWh per år. Delt på en befolkning på 5,5 millioner blir dette 39 000 kWh per person, under halvparten av det som rapporteres i figur 5.1.

Utvalget anbefaler (kapittel 5.6) «*biomasse, som er en knapp ressurs, prioriteres til andre formål enn energi. Mest mulig av bioenergien bør være avfallsprodukter og biprodukter fra skogindustrien, med få andre anvendelser. Over tid bør mer av biomassen anvendes innen de deler av transport og industri som er vanskelige å elektrifisere*». Det er vanskelig å forstå hva som menes med dette. Skal biomasse brukes til energi (alternativ til elektrisitet) eller ikke?

Om kap. 6. Naturregnskap, Arealpolitikk, Naturavgift

Utredningen gir bred omtale av at det er viktig å se klima og natur i sammenheng når politikk skal utformes. Utvalget peker på at «*Klimautfordringen henger også tett sammen med mange andre*

³ Klimanøytralitetsmålet for 2030 analyseres i et prosjekt under forskningsplattformen PLATON, Fæhn mfl. (2024) (foreløpig).

⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/11561>
<https://www.ssb.no/statbank/table/06913>

markedssvikter» (15.1) og framhever at «Et eksempel er hvordan utbygging av fornybar energi kan medføre nedbygging av arealer, med konsekvenser for både biologisk mangfold og karbonbinding» (15.1). I denne forbindelse gir utvalget en klargjørende anbefaling: «de nasjonale rammene for lokal arealpolitikk legger til grunn at nedbyggingen av naturlige arealer skal begrenses vesentlig» (6.6).

Likevel har utvalget ikke på noen gjennomført måte satt politikutfordringene i sammenheng. Et eksempel er: «Utvalget mener det er viktig at ikke bare energi- og klimapolitikken vurderes, men at også andre politikkområder, som petroleumspolitikken, næringspolitikken, arealpolitikken og jordbrukspolitikken, vurderes opp mot utslippsbudsjettet i 2050 og fordeling av knappe ressurser» (18.1). Her mangler det omtale av politikk for naturmangfold, både vern og nødvendig skjøtsel. Utvalget framhever betydningen av å se virkemidler i sammenheng: «Virkemiddelpakker er nødvendige for å få til strukturelle endringer i viktige samfunnssystemer» (15.9), men følger ikke opp med å diskutere betydningen av å se klima, naturmangfold og matsikkerhet i sammenheng.

Om kap. 7. Matsystemene

Selv om utvalget peker på at skjøtsel av kulturlandskapet er viktig for å opprettholde naturmangfoldet i kulturlandskapet – og vedlikeholde karbonlagre i jord - mangler det en kritisk drøfting av i hvilken grad utslipp fra beitedyr kan motsvares av opptak i jord i beitemark. For skog er det gjennomført en diskusjon av hvorvidt utslipp og opptak bør sees i sammenheng eller behandles hver for seg, men en tilsvarende diskusjon er ikke gjennomført for beitemark. Derfor er det ikke foretatt en problematisering av om «utslipp fra jordbruket vil gå ned om produksjon av rødt kjøtt reduseres» (3.5). Tiltak for å redusere antall drøvtyggere og produsere mindre rødt kjøtt vil kunne bli for høyt vektlagt i klimapolitikk når det ikke tas hensyn til at beite er nødvendig for å opprettholde kulturlandskapet og for matsikkerhet.

Om kap. 8. Transport og mobilitet

Utvalget omtaler ikke det nye kvotesystemet (ETS II) som opprettes fra 2027 for sektorene bygg og veitransport, i kapitelet. Disse sektorene vil bli regulert både med det nye kvotesystemet og nasjonale tiltak som i dag. Innen 2030 vil ETS II oppnå samlet 42% utslippsreduksjoner i EU/EØS land sammenlignet med 2005.

Samarbeidet med EU/EØS gjennom kvotesystemer vil omfatte stadig flere utslippskilder innen transportsektoren, på tvers av EU/EØS medlemsland. Det vil i større grad gi lik pris på utslipp i EU/EØS. Utvalget drøfter ikke hvilke konsekvenser dette kan ha for hvordan Norges klimanøytralitetsmål bør operasjonaliseres, eller i hvilken grad vil dette bidra å oppnå nullutslippsmålet.

Om kap. 11. Norges fotavtrykk

Utvalget anbefaler at det etableres to nasjonale tilleggsregnskap til det ordinære territoriale utslippsregnskapet, og for det første av disse vil de også sette mål:

- A. 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.
- B. 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. Utvalget anbefaler at Norge fører regnskap for direkte og indirekte utslipp knyttet til bruken av varer og tjenester som Norge eksporterer.

Dersom dette skal gjøres, bør det være godt motivert, hvis ikke kan det oppstå forvirring om hvilke regnskaper og mål som gjelder, og forvirrende bruk av begreper og sammenhenger, noe figur 11.1 er et eksempel på.

SSB vil påpeke at incentiver til «forurenser betaler» basert på regnskap som involverer import og eksport er vanskelige å formulere. Import og eksport kan reguleres, men ikke indirekte effekter. Hvor langt man skal gå i å forsøke å regulere indirekte effekter er ikke opplagt, jfr. komplikasjonene knyttet til innføring av karbontoll (CBAM) i EU og diskusjonen av om norske petroleumskutt gir økte eller reduserte utslipp i utlandet. I prinsippet bør marginale-, ikke gjennomsnittsutslipp knyttet til handelen, være grunnlag, men marginale utslipp er vanskelige å tallfeste. Det finnes flere internasjonale databaser som kan brukes til å beregne indirekte utslipp av eksport og import, og Norge er representert i noen av disse. Utfordringen med slike internasjonale databaser er at ofte pålegges samme internasjonale datastruktur alle land, og spesielt for små land som avviker mye fra de store landene, herunder Norge som er en stor produsent av ren elektrisitet,

men også en stor eksportør av petroleumsprodukter, kan dataene være av dårligere kvalitet. Der er derfor viktig at analyser for Norge basert på slike kilder kvalitets- og relevanssjekkes. Det finnes blant annet en ISO-standard for «*carbon footprints of products*» som kan være et utgangspunkt.

Om kap. 12. Petroleumsvirksomheten

Utvalget anbefaler at det *utarbeides en strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet* og at det ikke gis ytterligere tillatelser til leting, utvinning eller anlegg og drift inntil en slik strategi er ferdigstilt. Utvalget kommer også med noen konkrete anbefalinger om hvordan petroleumspolitikken bør legges om. Utvalget viser til at det er ikke mulig å fjerne alle utslippene knyttet til utvinning av olje og gass så lenge det er utvinningsaktivitet. Utvalget vurderer at Norge må redusere omfanget av petroleumsutvinningen mot 2050 mer enn det som ligger i dagens forventninger. Oljeskatepakken som ble vedtatt i Stortinget i 2020 gav incentiver til investeringer og investeringsbeløpet i planer for utbygging og drift var rekordhøyt i 2022. SSB ser behovet for en strategi for nedbygging av petroleumsvirksomheten gitt at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050 (se Tabell 1.1 i NOU-en).

Når det gjelder konkrete anbefalinger om hvordan petroleumspolitikken bør legges om, savnes det en utdyping av punktet der utvalget anbefaler at Norge tar en aktiv rolle internasjonalt for en koordinert omstilling fra fossil energi som inkluderer omstilling på tilbudssiden. Utvalget påpeker selv at det er bred enighet om at klimaeffekten av redusert utvinning øker dersom flere produsentland samarbeider om gjennomføringen. Mener utvalget her at Norge bør ta et initiativ til en koordinert produksjonsnedgang fra fossilproduserende land? I så fall ville det være naturlig at en utreder nærmere hvordan dette skulle skje.

Utvalget anbefaler at eksterne kostnader knyttet til for eksempel kraftforsyning bæres av oljeselskapene selv. Her vil vi påpeke at det er et generelt problem at miljøkostnader i tilknytning til kraftutbygging ikke er tilstrekkelig priset.

Utvalget anbefaler som hovedregel å unngå kraft fra land blant annet utfra ønsket om å prioritere formål som er forenlig med et lavutslippssamfunn. Det er uklart hva som ligger i de prioriterte formålene. Det kan lett bli en uheldig samfunnsøkonomisk allokering av kraft, om myndighetene skal bestemme hvem som får tilgang på kraften, sett opp mot å benytte prisme mekanismen i markedet. Den uheldige effekten av oljevirkosmhetens dobbeltbeskatning av utslipp (kvoteplikt og CO₂-avgift) mener vi imidlertid bør adresseres av myndighetene. Oljevirkosmheten bør forhindres fra investeringer i utslippstiltak som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si er dyrere enn andre utslippsreduerende tiltak i økonomien, noe dobbeltbeskatning av utslipp kan medføre.

Om Del III Veivalg og virkemidler og Del IV Organisering for klimaomstilling

Vi viser til omtalen i seksjon 3 over om SSB sine merknader til kapitlene under Del III. Det sammen gjelder for merknader til kapitlene under Del IV.

Med vennlig hilsen



Geir Axelsen
Administrerende direktør

Kopi til Finansdepartement.