

Oslo kommunes høringsuttalelse om «Forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035»

Oslo kommune foreslår følgende prinsipper for endringer i klimaloven:

- Norges klimamål for 2035 skal, i tråd med faglig grunnlag og internasjonale forventninger, være i den øvre delen av intervallet som nå høres. Utgangspunkt for nøyaktig tallfesting av mål bør være de klimafaglige anbefalingene om minst 80 prosent reduksjon sammenliknet med 1990.
- Endringene skal gi bedre forutsigbarhet for privat næringsliv og det offentlige, og dermed redusere risiko ved investeringer. Mål og styringssystem må utformes med sikte på å avklare ansvarsfordeling og redusere målkonflikter på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Det må framgå tydelig hva som forventes av ulike sektorer.
- Det skal derfor tallfestes delmål for kutt i innenlandske (direkte) utslipp, og separate mål for utslipp og opptak fra skog og arealbruk, hav og kyst, negative utslipp, samt for kutt som skal oppnås gjennom kvotekjøp. Kravene til styringssystem innrettes deretter, for å sikre årlig framdrift og klarhet og transparens for utvikling i utslippskutt og virkemiddelbruk.
- Det tallfestede målet for innenlandske utslippsreduksjoner må bygge opp under Norges lovfestede mål for 2050 om utslippsreduksjoner på 90-95 prosent. Innretningen på et nytt innenlandsk mål og forsterket styringssystem skal bygge opp under klimalovens formål jf. § 1, herunder omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050, og fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og fremdrift i arbeidet.
- Alle målene må ses i sammenheng med mål for natur og sikre at utslippskutt, klimatilpasning og natur sees i sammenheng.

Endringer i klimaloven vil i stor grad sette rammen for både Oslos og resten av landets arbeid for å kutte utslipp og for å omstille oss til et konkurransedyktig lavutslippssamfunn. Klimautvalget 2050 pekte i sin rapport (NOU 2023:25) på grunnleggende svakheter ved dagens nasjonale klimapolitikk. Riksrevisjonen rettet nylig ytterligere kritikk mot hvordan klimamål og styringssystem er utformet. Når regjeringen nå foreslår endringer i klimaloven, vil det være en naturlig anledning til å rette opp flere av disse manglene. Oslo kommune ser fram til å følge hvordan regjeringen bruker den anledningen.

Oslo har satt et svært ambisiøst klimamål og har i flere år fulgt det opp gjennom et klimastyringssystem bygget rundt et klimabudsjett, som er del av den årlige budsjettprosessen i kommunen. Dette høringsinnspillet baserer seg på mer detaljert faglig grunnlag fra Klimaetaten (vedlagt) og Miljødirektoratet (Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt) og på kommunens erfaringer med klimabudsjett og -styring.

Viktigste hensyn som må ivaretas i lovendringene

Norges nye klimamål må først og fremst svare til føringene fra Parisavtalen og klimaloven. Det er i tillegg en rekke andre hensyn som vil påvirkes av hvordan målet utformes og klimaloven endres. Loven vil ha både kortsiktige og langsiktige konsekvenser for Norge og norsk økonomi. Det følger risiko med å være for ambisiøs, men også med å være passiv eller utydelig, og det er usikkert hva nytte og kostnader blir i begge tilfeller. Denne usikkerheten kan ikke unngås, men i beslutningsprosessen kan den reduseres ved å støtte seg på det beste faglige grunnlaget, og sørge for at Stortinget får et balansert bilde av usikkerhet og risiko. Det bør være et mål at også selve endringene i klimaloven bidrar til å redusere risiko og usikkerhet i norsk klimapolitikk der det lar seg gjøre.

Klimautvalget 2050 (NOU 2023: 25) var tydelig på at norsk klimapolitikk må vektlegge varig omstilling og øke tempoet i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Utvalget kom med en rekke anbefalinger, blant annet for å gjøre klimaambisjonene mer troverdige og virkemiddelbruken mer forutsigbar og for å redusere risikoen for feilinvesteringer. Riksrevisjonen var i sin undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål (Dokument 3:15 (2023–2024)) kritiske til at lite konkrete klimamål i dag fører til svak forpliktelse i de enkelte sektorene, og at dagens styringssystem gir for dårlig samordning. Den påpekte også at det er «usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål», og at dette ikke fremgår klart i regjeringens utforming og oppfølging av klimapolitikken. Oslo kommune kan ikke se at regjeringen i sitt forslag har lagt vekt på 2050-utvalget eller Riksrevisjonens gjennomgang. I det endelige forslaget som legges frem for Stortinget bør det fremgå hvordan endringene som foreslås bidrar til en klimapolitikk mer i tråd med funnene til utvalget og Riksrevisjonen.

Klimamålene og styringssystemet må utformes på en måte som gjør det klart hvilke sektorer og departement som har ansvaret for hvilke utslipp og virkemidler. Uklarhet om ansvar fører i dag til at det går for mye ressurser med til målkonflikter, og for lite til å utforme virkemidler tilpasset sektorene. Det gjør det også svært vanskelig å sammenligne nytte og kostnad ved ulike veier til mål for en gitt sektor. Oslo kommune mener endringene som foreslås i klimaloven, bør ta sikte på å oppklare ansvarsfordeling og redusere målkonflikter på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Oslo kommune mener det uavhengig av ambisjonsnivå, bør gjøres mest mulig for å skape et trygt investeringsklima både for det offentlige og for privat næringsliv. Et nytt klimamål kan bidra til dette ved å gi forutsigbarhet. Det krever tydelige mål, og en troverdig plan for å nå dem.

Klimarisiko på veien til 2050

Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Da skal så godt som alle utslipp være borte. Beslutninger vi tar i dag og frem mot 2035, må ses på som steg på veien til lavutslipps-samfunnet. Klimautvalget 2050 understreker at valgene vi tar i dag, avgjør hvilke muligheter vi vil ha i fremtiden.

Norge er per i dag godt rustet til å håndtere de raske endringene vi vet vil komme de nærmeste årene. Vi har en sterk økonomi, er godt organisert og har en høyt utdannet befolkning. En stor petroleumsindustri har hittil gitt oss et stort fortrinn og sikret vår posisjon i Europa. Det betyr også at den norske økonomien kan bli mer sårbar for endringene som følger med klimaomstillingen. Etter hvert som Europa forventes å bli mindre avhengig av norsk olje og gass, vil det forsterke sårbarheten og ventelig svekke vår posisjon.

Norge vil i stadig større grad måtte forholde seg til grønnere internasjonale økonomiske og juridiske rammevilkår. EU er vår viktigste handelspartner og marked. I Oslo har vi et tett samarbeid med næringslivet om utforming og implementering av virkemidler, blant annet om krav om utslippsfrie byggeplasser og om virkemidler for omstilling av lastebilparken. Forutsigbarhet i klimapolitikken reduserer risikoen når næringslivet skal ta investeringsbeslutninger. Dette er synspunkt som har vært fremmet gjentatte ganger bl.a. i Oslo kommunes eget forum Næring for klima. For næringslivet kan forutsigbarhet om at vi skal innrette politikken mot å nå et mål, være vel så viktig som nøyaktig hva målet skal være. Tilbakemeldingen vi får er at næringslivet på flere områder allerede er i gang med å omstille seg, blant annet på grunn av utviklingen i sammenlignbare land og EUs regelverk. Tidligere i år fikk Sveits en dom mot seg i Den europeiske menneskerettsdomstolen, fordi landet ikke har et tilstrekkelig bindende rammeverk for å kutte utslipp. Det vil være en fordel om endringene i klimaloven sender et tydelig signal om at også Norges økonomi og næringsliv kommer til å tilpasse seg til strengere klima- og miljøkrav internasjonalt.

Mye av de store teknologiske nyvinningene som kreves for omstilling til lavutslippssamfunn, vil fortsatt komme fra utlandet. Klimapolitikken vi fører innenlands har likevel mye å si for hvor attraktivt det er å utvikle nye løsninger også her hjemme. Den har også en mer direkte virkning på når det lønner seg å ta i bruk ny teknologi, som vi har sett spesielt tydelig i transportsektoren. I Oslo har krav i anskaffelser, utarbeidet i tett samarbeid med næringslivet, ført til at nullutslippsteknologi i bygg og anlegg er blitt utviklet og er blitt billigere langt raskere enn man forventet. Nasjonalt brukes blant annet Enova som verktøy for å gi støtte til ny teknologi, gjerne etterfulgt av regulering, for å framskynde markedsutviklingen og hjelpe befolkning og næringsliv å tilpasse seg endringene. Erfaringer fra langt flere områder enn bare klima og miljø, har vist at befolkning, næringsliv og markedskreftene som regel er bedre på å tilpasse seg endringer enn forventet. Regjeringen bør stole på landets evne til omstilling, og bruke endringene i klimaloven til å skape et stabilt rammeverk.

I regjeringens høringsnotat vektlegges særlig eksempler på mulige kostnader ved å påta seg et ambisiøst mål, risikoen ved å være tidlig ute i omstillingsarbeidet og fordelene ved å ha et overordnet mål som i praksis kan oppfylles på svært mange måter. Det vies mindre plass til å drøfte konsekvensene av en sen og brå omstilling, eller usikkerheten som følger av mindre tydelige klimamål. Norge er en liten, åpen økonomi som i svært stor grad hviler på petroleumsnæring. Klimautvalget 2050 advarer om at å utsette omstillingen, kan føre til en brå og langt dyrere omstilling senere. En tidligere og mer kontrollert omstilling vil redusere risikoen for stat, kommuner, arbeidstagere og næringslivet. Oslo kommune mener den videre diskusjonen av endringer i klimamål bør ta dette innover seg i større grad enn regjeringen gjør i sitt høringsnotat.

Det må settes klimamål som er tydelige for hele økonomien

Regjeringen ber om synspunkter på hvorvidt det bør settes et delmål for innenlandske utslipp, altså hvor mye av de samlede utslippskuttene Norge forplikter seg til som skal kuttes i Norge. Den ber også om innspill til hvordan et slikt delmål bør formaliseres. Regjeringens forslag er i utgangspunktet åpent, og dermed utydelig på hvilke utslippskutt som skal tas som direkte utslippsreduksjoner innenlands, hvor mye man skal støtte seg på utslipp og opptak i skog- og arealsektoren og i hvor stor grad det er forventet å anvende kjøp av kvoter for å oppfylle forpliktelsene våre. Oslo kommune ser fordelene med å ha

mulighet til å tilpasse seg situasjonen etter hvert som den utvikler seg, men mener det ikke bør gå på bekostning av tydelige mål og ansvarsfordeling.

Dersom vi ikke har tydelige mål og et styringssystem som sikrer en kontrollert omstilling og tilstrekkelige utslippskutt innenlands, vil vi være helt avhengig av mekanismer vi har svært liten kontroll over. Forventningen om å kunne oppfylle utslippsmålet med kvotekjøp gir insentiv til å utsette vanskelige prioriteringer, skaper usikkerhet i investeringsbeslutninger og hviler dessuten på usikre antakelser om tilgjengelighet og pris på nødvendige kvoter.

Faggrunnlag fra både Miljødirektoratet, Oslos klimaetat og 2050-utvalget, anbefaler alle å skille mellom direkte utslipp og utslipp og opptak i andre sektorer. I tillegg til å gi forutsigbarhet, vil dette ha flere andre fordeler. Et separat mål for skog og arealbruk vil være viktig for å synliggjøre utslippene fra nedbygging av natur, og for å kunne innrette tiltak og virkemidler i denne sektoren på en effektiv måte. Hav og kyst har hittil vært mindre prioritert i klimasammenheng, men spiller også en svært viktig rolle. Ettersom arbeidet med utslippsregnskap for marine arealer er mindre modent, er det hensiktsmessig å holde hav og kyst separat fra mål for skog og arealbruk. Det bør også opprettes et eget mål for negative utslipp, siden fangstanlegget på Klemetsrud vil fange CO₂ både av biologisk og fossilt opphav.

Det bør være minst mulig usikkerhet om hva ulike sektorer i økonomien står overfor i årene som kommer. Dette taler for at vi ikke blander sammen de svært ulike områdene, men setter tydelige mål for hver av dem. Det vil også gjøre det enklere å innrette styringssystemet for å følge opp årlig utvikling i de ulike sektorene. Oslo kommune mener derfor det bør settes et tydelig og troverdig mål for innenlandske direkte utslipp, og separate sektormål for utslipp og opptak. Endringene i klimaloven bør bidra til en klimapolitikk som ser klima og natur i sammenheng, og som tar høyde for naturens viktige rolle for klimatilpasning.

Vurderinger av ambisjonsnivå

Regjeringen etterspør innspill på hvor Norges klimamål bør ligge, i intervallet 55 til 80 prosent. Både vitenskapen og uttalte forventninger til et høyt utviklet land som Norge, tilsier at dette intervallet burde vært snevrere, men ligge høyere. Om vi ser til analyser gjort av det internasjonale energibyrået og EUs vitenskapelige klimaråd, og til ambisjonene i sammenlignbare land som Sverige og Danmark, bør Norges mål for 2035 sannsynligvis ligge et sted rundt 80 prosent. I tråd med et økt ambisjonsnivå, bør det vurderes å samtidig fremskynde målet om å bli et lavutslippssamfunn fra 2050 til 2045, slik Danmarks regjering har uttalt at den ønsker.

Regjeringen ber videre om innspill på om Norge bør ha mål om hvor mye som skal kuttes innenlands, og om hvordan arbeidet med omstilling kan rammes inn på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. Hensiktsmessig må i denne sammenheng bety et rammeverk som tar oss dit vi skal, altså oppfylle målene våre om utslippskutt og å bli et konkurransedyktig lavutslippssamfunn. Kostnadseffektivitet innebærer å bruke ressursene våre riktig. Det bør inkludere ressurser som tid, kompetanse og penger. En utfordring er at beslutninger som virker kostnadseffektive på kort sikt, ikke nødvendigvis vil vise seg kostnadseffektive og dermed hensiktsmessige på lengre sikt. Klimarådet og 2050-utvalget kom begge med klare anbefalinger om å unngå investeringer som ikke er compatible med et scenario der vi når målene våre. Valgene Norge tar i dag, avgjør langt på vei hvilke valgmuligheter vi vil ha i framtiden. Utformingen av mål og styringssystem bør derfor bidra til langsiktighet og redusere silotenkning. Oslo

kommune mener dette taler for et tydelig mål for innenlandske utslippskutt. Et ambisiøst mål vil gi et klart styringssignal og, så fremt det er troverdig, bidra til økt forutsigbarhet for berørte aktører og lavere risiko ved investering i klimavennlige løsninger.

Det finnes flere måter å tilnærme seg spørsmålet om hvor høyt målet for innenlandske utslipp bør være. Miljødirektoratets analyser viser at vi kan kutte litt over 60 prosent av innenlandske utslipp basert på identifiserte tiltak. Det er et godt utgangspunkt, men etter vår oppfatning et for lite ambisiøst endepunkt. Klimaetaten i Oslo argumenterer for at en reell omstilling vil kreve at vi strekker oss utover dette, og tenker lenger og mer helhetlig. Klimautvalget 2050 var klare på det samme. Dette innebærer at det også må vedtas endringer av styringssystem, beslutningsprosesser og klimaforsterkning av regelverk, som sikrer høy prioritering av klima og natur. Klimaetaten mener det vil gi muligheter for større utslippsreduksjoner enn det potensialet Miljødirektoratet har skissert.

Oslos erfaring er også at kombinasjonen av klare klimamål, som gjør det tydelig hva man styrer mot, og et effektivt styringssystem i klimabudsjettet, gjør klimapolitikken og omstillingen mer effektiv. Oslo kommune har siden 2017 lagt fram et klimabudsjett som del av vår årlige budsjettprosess. I 2020 vedtok bystyret et mål om å redusere utslippene med 95 prosent innen 2030, sammenliknet med 2009. Vi er fortsatt bak skjema, men vår erfaring er at tydelige klimamål der sektorene får et tydelig ansvar gjør at ressursene kan brukes på å finne gode klimavirkemidler for den enkelte sektor framfor å diskutere hvilken sektor som skal kutte utslipp. Oslo ligger nå an til å redusere utslippene med omtrent 70 prosent i 2030 sammenliknet med 2009, med en videreføring av dagens virkemidler, og har identifisert virkemidler for å kutte over 80 prosent. Dette viser at det er mulig å redusere utslipp raskere og mer effektivt hvis man setter tydelige mål, og i dialog med næringslivet og markedet stiller forutsigbare og ambisiøse krav i tråd med målene.

Klimautvalget 2050 argumenterer for at det vil gi en mer effektiv og forutsigbar omstilling dersom vi tar utgangspunkt i det vi mener bør være mål for fremtiden, og deretter finner kostnadseffektive måter å nå dem på. Slik unngår vi feilinvesteringer og potensielt langt større kostnader i fremtiden. Oslo kommune mener derfor det bør tallfestes et ambisiøst delmål for innenlandske utslippskutt, som tar utgangspunkt i det faglige grunnlaget som foreligger fra blant andre Miljødirektoratet, Klimautvalget 2050 og Klimaetaten i Oslo.

Styringssystem

Klimaloven inneholder krav om at det skal redegjøres årlig for Stortinget om status for utslipp og arbeidet for å nå klimamålene for 2030 og 2050. Dette skjer i dag gjennom årlig rapportering i *Regjeringas klimastatus og -plan*, ofte kalt *Grønn bok*. Det trengs bedre styring og samordning av klima- og naturpolitikken enn det vi ser i dag. Klimautvalget 2050 peker på behovet for et slikt system for å hjelpe oss å se beslutninger i et større perspektiv og tenke mer helhetlig. Riksrevisjonen er klar på at dagens rapportering har mange svakheter, og at det er kritikkverdig at det ikke er etablert en styring og samordning tilpasset vår tids største sektorovergripende utfordring.

Oslo kommune støtter disse oppfatningene og mener det trengs et nytt og sterkere styringssystem, innrettet for å sikre oppfølging av innenlandske mål og delmål. Dagens rapportering, og klimadebatten rundt de årlige statsbudsjettene, reduseres fort til et spørsmål om kortsiktige kostnader og en snever

vurdering av budsjettforslag med uttalt klimabegrunnelse. Det gir et altfor svakt insentiv til å tenke helhetlig og til å samordne politikk over tid og på tvers av sektorer og departement.

I Oslo er klimabudsjettet koblet til den årlige budsjettprosessen, med klar ansvarsfordeling for ulike klimatiltak, og hvor den enkelte etat og virksomhet må rapportere jevnlig på status for klimatiltakene. Ansvarliggjøringen hos ulike fagetater og virksomheter bidrar til at sektorene også har eierskap til klimamålene. Klimaledelse sikres også gjennom tydelige føringer i styringsdokumenter som rundskriv, tildelingsbrev med mer. Oslo kommune mener endringene i klimaloven bør gi tilsvarende klare føringer om ansvarsfordeling på et nasjonalt nivå. En klar ansvarsdeling vil redusere målkonflikter mellom sektordepartementer og begrense unødvendig ressursbruk og forsinkelser i klimaarbeidet.

Dagens styringssystem i klimaloven § 6 er koblet opp mot 2030-målet, som ikke skiller tydelig mellom innenlandske og utenlandske utslippskutt. Dette gjør det vanskelig å innrette et godt styringssystem, ettersom ingen da vet hvor mye som skal kuttes i Norge og hvor mye kvoter vi vil være avhengig av. Styringssystemet bør være koblet til det nye klimamålet for innenlandske utslipp.

I dag er Grønn bok et vedlegg til KLDs budsjettproposisjon. Stortinget kan velge å behandle denne som en egen sak, men de har inntil nå valgt å la være. Det har ikke vært egne stortingsdebatter om hvordan nå klimamål, men kun om hele energi- og miljøpolitikken. Den årlige rapporteringen til Stortinget bør skje slik at den i større grad enn nå legger til rette for bedre offentlig debatt om virkemidler for å nå klimamålene.

Klimatiltak kan gå på bekostning av natur og økosystem. Samtidig er velfungerende økosystemer avgjørende for klimatilpasning og karbonlagring. Restaurering av skadete økosystemer, som drenerte torvmyrer og degradert skog, kan gi verdifulle klimabidrag. Konsekvensene av beslutninger som ikke tar innover seg disse sammenhengene, blir ofte synlige for sent. Det er derfor viktig at klima og natur sees i sammenheng. Et styringssystem for klimaarbeidet bør derfor også knyttes til egne styringssystem for natur og klimatilpasning.

Både Parisavtalen og Kunming-Montreal-avtalen er tydelige på at klima og natur skal være en avgjørende faktor i alle saker, i hele forvaltningssystemet, både privat og offentlig. Derfor er det avgjørende at en ny klimalov synliggjør ansvaret til de ulike beslutningstakerne i saker som vil påvirke klima og natur negativt. At systemet rigges for å se alle utslipp og inngrep i sammenheng er essensielt for at vi skal klare å nå målene i avtalene vi har forpliktet oss til.

Endringene i klimaloven må gi en stabil ramme for både økonomi og politikk

Ambisiøse klimamål kan bare nås i samspill mellom stat, kommune og markedskrefter. Det betyr at vi må innrette klimapolitikken vår på en måte som tåler skiftende politiske prioriteringer og endringer i markedene. Et stabilt og teknologinøytralt rammeverk kan på flere områder redusere behovet for detaljstyring, ettersom det sikrer at alle parter, i sum og over tid, trekker i samme retning. Riksrevisjonens kritikk av dagens klimapolitikk tyder på at klimamålene kan konkretiseres mye mer enn i dag, og fortsatt etterlate stort politisk og økonomisk handlingsrom for hvordan Norge skal nå dem.

Erfaringen fra Oslo viser at å sette ambisiøse mål og lage et godt styringssystem, muliggjør større utslippskutt og gir et mer effektivt klimaarbeid. Det har også gjort det lettere å oppnå bred politisk

enighet om og forståelse av klimatiltak. Dette gjør det igjen lettere å identifisere og drøfte nødvendige virkemidler. Tydelige klimamål og et klart, transparent styringssystem vil kunne gjøre det samme for nasjonale mål og klimaarbeid.