



Miljødirektoratet
(høring på nett)

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jørn Karlsen, 61 26 60 57

Høringsuttalelse til Klimakur 2030

Fylkesmannen i Innlandet viser til Miljødirektoratets nettdokument av 03.02.2020 der de på vegne av Klima- og miljødepartementet sender Klimakur 2030 på høring. Vi gir her vår uttalelse til utredningen.

Fylkesmannens hovedinntrykk er at Klimakur 2030 er et omfattende og faglig sterkt kunnskapsgrunnlag for kommende politiske beslutninger om utslippsreduksjoner. Utredningen viser hvor viktig det er at nye tiltak og forsterking av eksisterende tiltak settes raskt i gang for å nå utslippsmålene i perioden 2021-2030. På noen delområder er det behov for mer kunnskap, som i sektorene for jordbruk (herunder næringsmessige konsekvenser) og skogbruk. Det blir også viktig å styrke kommunens rolle som klimaaktør, og staten må selv gå foran, bl.a. som innovativ innkjøper.

Oppfølging av Klimakur 2030 vil være et steg videre på vei mot lavutslippssamfunnet i 2050. Lavutslippssamfunnet er nødvendig ut fra klimahensyn, og det gir oss også en rekke positive tilleggseffekter. Dette kan være grunnlag for nye næringer, et enklere samfunn gjennom forbedret teknologi og autonomi, effektivisering og reduserte kostnader, helsegevinster bl.a. som følge av mindre støy, reduserte utslipp av skadelige stoffer og bedre luftkvalitet, samt forbedret framkommelighet.

Bakgrunn

Klimakur 2030 er en utredning utarbeidet på oppdrag fra regjeringen og i et samarbeid mellom Miljødirektoratet, Statens Vegvesen, Kystverket, Norges vassdrags- og energidirektorat, Landbruksdirektoratet og Enova. Flere andre fagmiljøer har vært trukket inn i arbeidet.

Formålet med Klimakur 2030 har vært å belyse mulige tiltak for å redusere ikke-kvotepliktige utslipp med minst 50 prosent innen 2030, og beskrive tiltak for å redusere utslipp og øke opptak i skog- og arealbrukssektoren. Rapporten har ikke anbefalinger om hvilke tiltak og virkemidler som bør gjennomføres, men presenterer et kunnskapsgrunnlag. I tillegg er kostnader, barrierer, virkemidler og konsekvenser vurdert. SSB vil i tillegg levere en makroøkonomisk analyse av de samlede kostnadene ved utslippskutt i juni 2020.



Regjeringen vil senere i 2020 legge fram en stortingsmelding om hvordan Norge skal nå utslippsmålene for 2030.

Fylkesmannens uttalelse

Et viktig formål for høringsprosessen er å undersøke om det er informasjon og kunnskap som utfyller eller endrer grunnlaget som er benyttet for analysene i Klimakur 2030, eller tiltak av betydning som ikke er utredet. Dette er også vårt hovedfokus i innspillene. Fylkesmannen har i tillegg sett spesielt på temaene *jordbruk og skog og annen arealbruk* ut fra betydningen de har for utslippsregnskapet og for mye av næringsvirksomheten i Innlandet.

Videre har vi kommentarer til kapitlet om kommunenes rolle og til virkemidler og tidsaspektet ved innfasing og gjennomføring av tiltak.

Viktig grunnlag som må følges raskt og aktivt opp

Fylkesmannens hovedinntrykk er at Klimakur 2030 er et omfattende og faglig sterkt kunnskapsgrunnlag for kommende politiske beslutninger om utslippskutt.

Det vises i rapporten til at det som skaper den største usikkerheten med tanke på måloppnåelse ikke er tallfestingen i enkeltanalysene, men kompleksiteten og behovet for rask omstilling. Utslipsreduksjonspotensialet utredet i Klimakur 2030 fordrer et mangfold av nye og forsterkede virkemidler som må på plass i løpet av kort tid. Det vil kreve ikke bare politisk vilje, men også kunnskap og ikke minst ressurser og innsats hos mange myndighetsaktører og private aktører for å få dette på plass. I noen tilfeller utgjør aktuelle klimatiltak vann-vinn-situasjoner, mens det i andre tilfeller er kryssende interesser mellom ulike samfunnshensyn som fordrer tydelige politiske avklaringer.

Oppfølging av Klimakur 2030 vil være et steg videre på vei mot lavutslippssamfunnet i 2050. Det er viktig at de positive mulighetene og kvalitetene dette gir kommer fram. Dette kan være grunnlag for nye næringer, et enklere samfunn gjennom forbedret teknologi og autonomi, effektivisering og reduserte kostnader, helsegevinster bl.a. som følge av mindre støy, reduserte utslipp av skadelige stoffer og bedre luftkvalitet, samt forbedret framkommelighet. Korona-pandemien har gitt oss unike erfaringer knyttet til økt digital samhandling/bruk. Erfaringene fra dette bør bringes aktivt inn i klimaarbeidet sammen med evt. andre erfaringer fra denne situasjonen som kan gi positive klimaeffekter.

FNs klimapanel anslår at menneskelig aktivitet har ført til en global oppvarming på omtrent 1 grad, sammenlignet med førindustriell tid. Det haster med å redusere utslippene av klimagasser. Det er beregnet at de 60 ulike klimatiltakene i Klimakur 2030 samlet kan kutte utslippene med 40 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i kommende tiårsperiode. Dersom alle tiltakene gjennomføres, men kun ett år forskjøvet sammenlignet med det som er lagt til grunn i Klimakur 2030, reduseres potensialet samlet sett med nesten hele 7 millioner tonn. *Dette viser med all tydelighet hvor viktig det blir med høyt (og nødvendig) ambisjonsnivå og rask iverksettelse av nye/forsterkede tiltak og gjennomføringskraft i den varslede stortingsmeldingen om klimatiltak.*

Kommentarer til enkeltsektorer og tema

Transport

Transportsektoren står for de høyeste utslippene i ikke-kvotepiktig sektor. Det er presentert et spesielt stort faggrunnlag i denne sektoren. Det hadde i tillegg vært ønskelig med en viss utredning om redusert transportomfang også utenfor byområder knyttet til samordnet bolig-, areal- og



transportplanlegging. Vi vil for øvrig bemerke at det er positivt at det i biodrivstoffanalysene er lagt til grunn bruk av avansert biodrivstoff ut fra bærekraftsyn.

Jordbruk

Jordbruk er den sektoren som står for de nest høyeste klimagassutslippene, etter transport, i ikke-kvotepiktig sektor. Samtidig er jordbruket en del av løsningen i det grønne skiftet og er viktig for matproduksjon og -trygghet, arbeidsplasser, spredt bosetting og opprettholdelse av kulturlandskap. Innlandet er landets største jordbruksfylke målt i verdiskaping. Innlandet har flest dyr på utmarksbeite, har størst storfekjøttproduksjon, er landets nest største kornfylke, og har komplette verdikjeder for mjølk, korn, potet og grønnsaker. Jordbruket gir grunnlag for ca. 15 500 arbeidsplasser i Innlandet.

Fylkesmannen anbefaler at deler av faktagrunnlag må videreutvikles for tiltakene under jordbruk. Klimakur 2030 påpeker flere områder der kunnskapsgrunnlaget må økes, både når det gjelder klimaeffekten av noen tiltak og ringeffekter/sumeffekter av klimatiltakene. Klimatiltakene under kosthold og matsvinn innebærer en betydelig endring i produksjon og vil få store konsekvenser. Jordbruket har stor betydning for sysselsetting, spredt bosetting, biologisk mangfold, landskapsutforming m.m. Det er derfor avgjørende at konsekvensene av endringer i jordbruksproduksjon for å redusere klimagassutslipp er utredet tilstrekkelig. Det påpekes i rapporten at det ikke har vært mulig å kartlegge alle konkrete konsekvenser for jordbruksproduksjonen innenfor tidsperspektivet for Klimakur 2030, spesielt effekter av tiltakene på regionalt nivå. Fylkesmannen i Innlandet mener det er positivt at det påpekes at det er et behov for å utrede flere tema og videreutvikle kunnskapsgrunnlaget. Utvikling av kunnskapsgrunnlaget der det er behov, vil gi et enda bedre grunnlag for å vurdere og prioritere de mest effektive tiltakene og samtidig redusere eventuelle negative effekter av klimatiltakene. Kunnskap på regionalt nivå er svært viktig å ta med i vurderingsgrunnlaget, da det er ulike naturgitte forutsetninger i ulike deler av landet.

Innen jordbrukssektoren er endret kosthold og redusert matsvinn tiltakene med henholdsvis størst og nest størst beregnet potensiale for utslippskutt. Dette er også de to konkret nevnte eksemplene på tiltak som Regjeringen vil arbeide for i.h.t. intensjonsavtalen den har med organisasjonene i jordbruket om å arbeide for reduserte klimagassutslipp og øke opptaket av karbon fra jordbruket. Det er således naturlig at Klimakur 2030 har tatt utgangspunkt i Helsedirektoratets kostholdsråd i beregningene for tiltaket «Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» (kostholdstiltaket). Utgangspunktet er at hele befolkningen følger kostrådet for rødt kjøtt og at de andre av Helsedirektoratets kostråd oppfylles helt eller i større grad enn i dag ved at redusert kjøttmengde erstattes med plantebasert kost og fisk. Dette vil gi positive helsegevinster og potensielt store utslippskutt, men samtidig negative konsekvenser for sysselsetting mv. som angitt ovenfor.

For å beregne hvilken effekt endret kosthold har på klimagassutslipp, er det utarbeidet åtte scenarioer med ulik sammensetning av kostholdet. I Klimakur 2030 det presentert en «hovedmodell» som forutsetter øking av norskproduserte matvarer, både kjøtt og vegetabiliske varer, og ikke et scenario som legger opp til økt import fra andre land. Dette er viktig for å sikre norsk jordbruk, matberedskap og andre verdier. Fylkesmannen finner det positivt at tiltaket bygger opp under at en større andel av innenlandsk konsum bør være norskprodusert, inklusiv for kjøtt. Klimakur 2030 går i liten grad inn på regionale forskjeller i naturgitte forhold og muligheter/begrensninger for å endre produksjon i den retningen som i rapporten. Fylkesmannen i Innlandet mener kunnskapsgrunnlaget bør styrkes på dette punktet, slik at den politiske avveiningen mellom de ulike samfunnsmessige hensynene bygger på et bredest mulig faktagrunnlag.



Det er viktig at virkemidler/overgangsordninger må være på plass for å oppnå klimatiltakene innen jordbrukssektoren. Rapporten peker på et behov for å utrede dette videre. Fylkesmannen støtter denne vurderingen. Vi kan i den sammenheng nevne virkemidler for å stimulere til økt bruk av husdyrgjødsel til biogassproduksjon. Dette er et tiltak som både sikrer god ressursutnyttelse og gir reduserte klimagassutslipp. Vi opplever at det er interesse for etablering av nye anlegg og bruk av husdyrgjødsel i eksisterende anlegg. Samtidig er det ønskelig med forbedrede muligheter for investeringsstøtte, støtte til utvida produksjonslinjer og transport, teknologiutvikling og veiledning. Dette vil være viktig for å legge til rette for en komplett verdikjede for produksjon av biogass og bruk av biorest.

For jordbruket er metanutslipp fra spesielt drøvtyggere en av de store kildene til klimagassutslipp i sektoren. Beregningsmetoden for utslipp av metan er mye omdiskutert. Det kan være krevende å omforene aktørene om klimatiltakene, dersom det er stor uenighet om beregningsmetodene. Det er derfor positivt at Cicero, på bestilling fra Miljødirektoratet, nå skal sammenstille og vurdere ny kunnskap om metode for framstilling av klimaeffekt på kort og lang sikt.

Skog og annen arealbruk

Klimarammeverket til EU er delt i tre pilarer der den tredje pilaren inneholder utslipp og opptak i skog- og arealbrukssektoren. Denne pilaren har en egen forpliktelse om at utslippene fra sektoren ikke skal overstige opptaket (netto null utslipp). Vi vil innledningsvis påpeke at det er svært viktig at det skjer minst mulig omdisponering av skog og myr, da dette er karbonrike areal.

Skog er den arealkategorien som har de største årlige endringene i karbondynamikk, og der det er størst mulighet til å øke årlig opptak eller redusere årlig utslipp av klimagasser. Det er derfor positivt at skogdelen av Klimakur 2030 er gjennomgående grundig opplyst og gjennomgått. Siden Innlandet har nærmere 30 % av det produktive skogarealet i landet og en tilvekst på 6,5 mill. m³ har dette ekstra betydning for vår region.

Fylkesmannens vurdering er at de fleste aktuelle klimatiltak i skog er belyst i Klimakur 2030, enten det gjelder binding, lagring eller utslipp av CO₂. Samtidig synliggjør utredningen at mange av momentene er basert på antagelser og at det er noe usikkerhet i fakta- og beregningsgrunnlag. De mer tradisjonelle skogbehandlingsvalgene og skogens vekst er det god kunnskap om, men fortsatt er det behov for bedre kunnskap om hva som er de beste valgene med hensyn til klimaeffekt. Fylkesmannen vil derfor framheve betydningen av å styrke kunnskapsgrunnlaget og at det samtidig nasjonalt gjøres tydeligere avveininger om hva som er de riktige vurderinger og beslutninger i balansen med arts mangfold, landskapsopplevelser, vannkvalitet og friluftsliv, f. eks. gjennom bruk av miljøkriterier. Målet må være å redusere kunnskapsmangel som skaper diskusjoner og usikkerhet.

Det er allerede gode virkemidler for å skape aktivitet i skogbruket. Disse samsvarer i stor grad med aktuelle ordninger for å øke skogens betydning i klimasammenheng. For å optimalisere dette bidraget, er utfordringen å spisse virkemiddelbruken og styrke den, slik at tiltakene gir størst mulig effekt. Tilskudd til gjødsling av skog og tilskudd til tettere planting er begge eksempler på virkemidler som allerede har hatt god effekt i skogbruket i Innlandet, og som viser at relativt enkle virkemidler kan ha stor effekt. Skogbruket har tiltak som raskt kan settes i gang og som gir direkte resultater, som gjødsling og overholdelse av hogstmodenhetsalder. Optimal plantetetthet og planteforedling er mer langsiktige tiltak som åpenbart vil ha klimaeffekt, siden de gir raskere vekst og høyere volum av biomasse på skogarealet. Fylkesmannen vil understreke behovet for at det tenkes resultater både på kort og lang sikt. Samtidig vil Fylkesmannen understreke at kunnskapsgrunnlaget videreutvikles parallelt med denne satsingen for å trygge at tiltakene optimaliseres og avveies mellom ulike hensyn.



Planting av skog på nye arealer og på arealer i gjengroing, foryngelse med riktige treslag og høy tetthet, samt ungskogpleie i etterkant peker seg ut som de tiltakene som har størst potensial til å øke opptaket av klimagasser i sektoren. Markberedning og grøfterensk etter hogst er effektive tiltak for foryngelse og produksjon, men det er knyttet usikkerhet til begge tiltakene siden det øker frigivelsen av karbon fra skogsjorda. Før disse tiltakene evt. fremmes i større skala må økt kunnskap tydeliggjøre hvor egnet disse tiltakene evt. er som klimatilak og ut fra andre miljøhensyn. Det er også behov for mer kunnskap om mengden CO₂ som bindes i skogbunnen i gammel skog. Det samla klimaregnskapet for optimal gjødsling av skog bør tydeliggjøres (inkludert utslipp knyttet til produksjon av N-gjødsel), sammen med en avveining av andre miljøverdier som kan påvirkes av gjødslingen. Det er derfor positivt at ordningen med gjødslingstilskudd og miljøkriterier skal vurderes etter fem år ut fra erfaring og kunnskap om hvilke effekter gjødsling har for miljø.

Fylkesmannen i Innlandet vil spesielt framheve betydningen av at trevirke brukes som energibærer og for *langlevde* produkter, som er den beste anvendelsen av trevirket i et klimaperspektiv. Det vil gi en rask effekt enten det er utskifting av fossile energibærere med tre, eller det er å erstatte andre bygningsmaterialer som er mer energikrevende ved fremstilling og bruk. Samtidig har det en langsiktig effekt av at trevirke lagres i bygget i hele dets levetid. Effekten av de ulike alternativene for bruk av tre må tydeliggjøres bedre og det bør vurderes å innføre et allment krav om at det utføres en livsløpsanalyse av bygg i planleggingsfasen. Det bør være gode virkemiddelordninger som stimulerer produksjon og kjøp av slike langlevde produkter. Det er viktig at det offentlige går foran i dette arbeidet og får fram og bruker denne kunnskapen i klimaarbeidet. Klimakur 2030 peker på ulike metoder får å nå klimamålene, herunder muligheten for å bytte ut fossile energikilder som olje og gass med bruk av fornybar energi. Fylkesmannen vil understreke betydningen av å fremme denne endringen i bruk av energibærere og bruk av sirkulære energikilder.

Vi savner en kort omtale av effekten tørkesomre, som 2018, har på det samla opptaket og utslippet av CO₂ i skog.

Kommunenes rolle, herunder plan- og bygningsloven

Det er svært positivt at det i Klimakur 2030 er viet et eget kapittel om kommunenes rolle. De har en sentral rolle i å bidra til utslippskutt på både kort og lang sikt – ikke minst som samfunnsutvikler. I Klimakur 2030 pekes det både på mulighetene kommunene har til å utnytte handlingsrommet bedre og hvilke barrierer de møter.

Kommunen er planmyndighet, og forvalter plan- og bygningsloven (pbl). Plan- og bygningsloven er et gjennomgående tema i mange kapitler av rapporten Klimakur 2030. Dette viser hvor sentral loven er i arbeidet med å planlegge for å nå klimamålene og omstilling til lavutslippssamfunnet. Rapporten gir en grundig oversikt over lovens virkeområder og hva loven kan styre i klimaarbeidet. Rapporten problematiserer også svakhetene i loven, som utgjør barrierer eller på annen måte hindringer for å ta sterke klimahensyn. Vi viser i den forbindelse også til Evaplan-evalueringen av pbl fra 2018, som påpeker nettopp svakheter i.f.t. å (kunne) ta klima- og miljøhensyn. Fylkesmannen mener det bør vurderes endringer slik at lovverket sikrer at det tas klimahensyn i større grad enn i dag.

Fylkesmannen støtter de momentene som er trukket fram i Klimakur 2030 for å styrke kommunen som klimaaktør:

- Gi kommunene en tydelig rolle i klimapolitikken – forventninger og verktøy
- Økt og enkelt tilgjengelig økonomisk støtte til kommuner – til omstilling og investeringer
- Tydeliggjøre og utvide det juridiske handlingsrommet, spesielt innenfor plan- og bygningsloven
- Satse på offentlige anskaffelser – sikre etterlevelse og implementering av klimahensyn
- Vurdere å innføre klarere krav til rapportering og systematisk integrering av klimahensyn i kommunens beslutningssystemer.



Som et konkret eksempel på ressursmessig støtte og veiledning viser vi til tilskuddsordningen Klimasats som etter vår vurdering har fungert svært godt. Takket være denne ordningen, og gode kommunale initiativ, har det blitt gjennomført en lang rekke effektive klimatiltak i både små og store kommuner i Innlandet. Vi anbefaler at ordningen videreføres i en egnet form.

Det er samtidig viktig at staten går foran med et godt eksempel og tar klimahensyn, f. eks. gjennom egen praksis ved etablering av egne bygg og andre anskaffelser.

Sirkulærøkonomi

Sirkulærøkonomi er et sentralt tema i denne sammenheng, knyttet til ressursbruk mv. Sirkulærøkonomi er noe belyst innen avfall og matsvinn bl.a., men er ikke helhetlig omtalt i Klimakur 2030. Vi antar dette skyldes oppdragets form og ikke minst at Regjeringen arbeider med nasjonal strategi for sirkulærøkonomi som etter planen skal legges fram i løpet av 2020.

Kommunikasjon om tallmaterialet

Klimadebatten er tidvis preget av uenigheter om tallgrunnlag. Klimakur 2030 utgjør et omfattende og solid oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det er et faggrunnlag som mange ulike aktører har bidratt til, og der beregninger, forutsetninger, styrker og svakheter i materialet er framstilt tydelig og transparent. Dette gir det trolig høy legitimitet samtidig som leseren kan vurdere kvaliteten på resultater og konklusjoner.

Vi anbefaler at man ved oppfølgingen av stortingsmeldingen legger vekt på å presentere og vise tallmaterialet som ligger til grunn for beslutningene på en pedagogisk måte. Faktagrunnlaget må kontinuerlig oppdateres ut fra ny kunnskap og endra forutsetninger. Dette er viktig for å få mest mulig konsensus om tallmaterialet, og dermed få allmenn forståelse for valg av tiltak og virkemidler i klimapolitikken.

Med hilsen

Knut Storberget

Haavard Elstrand
miljø- og landbruksdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi: Innlandet fylkeskommune