

Forslag om endring av klimaloven: regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035. Hørings svar fra Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom

Sammendrag

Vi viser til høringsnotat om innspill til nytt nasjonalt klimamål. Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom foreslår følgende mål for 2035:

- Målet skal være at klimagassutslippene i 2035 reduseres med 75 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Målet skal oppnås gjennom nasjonale klimatiltak.
- Utslippsreduksjoner gjennom deltakelse i markeder for fleksible mekanismer må komme i tillegg til nasjonale tiltak, og kan benyttes til å innfri et høyere ambisjonsnivå enn 75 prosent.
- Regjeringen bør i den kommende klimameldingen foreslå et tidfestet nasjonalt mål om å redusere indirekte og forbruksbaserte klimagassutslipp. Det bør også utarbeides tidfestede sektorvise mål. Målet bør innlemmes i klimaloven.

Innledning

Vi viser til regjeringens høringsnotat og invitasjon til å gi innspill til forslag om endring av klimaloven: regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035. Dette innspillet er gitt av Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom. Norsk Eiendom og Grønn Byggallianse representerer sammen både offentlige og private byggeiere. Grønn Byggallianse representerer i tillegg resten av verdikjeden i bygg-eiendom- og anleggssektoren, inkludert rådgivere, arkitekter, entreprenører og byggevarereprodusenter, til sammen over 400 medlemmer. Norsk Eiendom er en bransjeforening for over 300 bedrifter innen eiendom, og representerer både gårdeiere, utbyggere, forvaltere og rådgivere i eiendomsbransjen. Norsk Eiendom og Grønn Byggallianse har et tett samarbeid for å oppnå økt bærekraft i hele eiendomsbransjen.

Hva bør et nytt nasjonalt klimamål være?

Regjeringen ber om innspill på «hvordan ambisjoner om innenlandske utslippsreduksjoner og omstilling kan rammes inn på hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. Det bes om innspill på om Norge bør ha et delmål om innenlandske ambisjoner, og hvordan dette eventuelt bør formaliseres, herunder fordeler og ulemper ved et eventuelt delmål og andre løsninger». Under følger vår argumentasjon for ambisjon og inndeling av nytt nasjonalt klimamål for 2035.

[EUs klimavitenskapelige plattform](#) konkluderte i november 2024 at dette året sannsynligvis vil bli det varmeste året som noen gang er registrert, og det første året hvor gjennomsnittstemperaturen overstiger 1.5 grader celsius. I regjeringens høringsnotat kan vi lese: *Hvert tonn med utslipp øker konsekvensene for jordas økosystemer. Derfor vil utslippskuttene som gjennomføres i dag, være helt avgjørende for jordens framtid.* Det er på bakgrunn av dette et tilstrekkelig høyt ambisjonsnivå måfastsettes.

Klimafaglige rapporter har konkludert med at ambisjonsnivå for utslippskutt må økes betydelig for å nå Parisavtalens temperaturmål. Da FNs klimapanel (IPCCs) sjette hovedrapport kom våren 2022, var konklusjonen at utslippstoppen må nås innen 2025 om vi skal ha 50 prosent sjanse til å nå 1.5-gradersmålet. I 2030 må klimagassutslippene være

reduisert med 48 prosent, 60 prosent i 2035 og hele 80 prosent innen 2040 om vi skal holde oss innenfor 1.5-gradersmålet. I 2050 må utslippene være netto-null.

I høringsnotatet skriver regjeringen: «For å holde temperaturøkningen under 1,5 grader sier FNs klimapanel at verden i snitt må kutte utslippene med 60 prosent sammenlignet med referanseåret 2019. Norske utslipp av klimagasser var i 2019 omtrent på nivå med utslippene i 1990».

Parisavtalen er utformet etter byrdefordelingsprinsippet, der de landene som historisk har stått for de største klimagassutslippene og dermed bidratt mest til problemet, også bør ha et ansvar for å kutte mest. Det er også slik at de rikeste landene bør bidra til større utslippskutt enn de fattigere landene.

Et viktig prinsipp i Parisavtalen er at nye innmeldte mål skal være mer ambisiøse enn tidligere innmeldte mål. Regjeringen ber om innspill i intervallet 55-85 prosent reduserte utslipp sammenliknet med nivået i 1990, og dermed er det laveste nivået i intervallet som regjeringen oppgir ikke i tråd med Parisavtalens intensjon.

Videre, i 2050 skal Norge være et lavutslippssamfunn, der klimagassutslippene er redusert med 90–95 prosent fra nivået i 1990. Dette er lovfestet i klimaloven.

I fastsetting av ambisjonsnivå er det også relevant å se hva andre land og regioner gjør. Storbritannia annonserte sitt klimamål for 2035 til klimatoppmøtet i november 2024 hvor ambisjonen er å redusere klimagassutslippene i [Storbritannia med 81 prosent fra nivået i 1990. EU-kommisjonen har anbefalt at EU vedtar et nytt forpliktende mål for 2040 der utslippene skal være redusert med 90 prosent innen 2040](#). Dette tilsier en utslippsreduksjon på 70 – 75 prosent i 2035, gitt en lineær utvikling i utslippsmål mellom 2030 og 2040.

Videre påpekes det i høringsnotatet at Miljødirektoratet har anbefalt at Norge melder inn et mål om å redusere klimagassutslippene i 2035 med minst 80 prosent fra nivået i 1990. Miljødirektoratet mener dette målet kan oppfylles både gjennom nasjonale utslippsreduksjoner og ved bruk av kvotekjøp. I tillegg anbefalte Miljødirektoratet at Norge også melder inn et mål om at nasjonale utslipp skal reduseres med 60 prosent i 2035 sammenlignet med 1990.

Høringsnotatet diskuterer mulige kostnader ved ulike ambisjonsnivå og fordeling mellom nasjonale tiltak og bruk av fleksible mekanismer. Det er ikke mulig å gi et presist anslag over kostnader og økonomiske konsekvenser av ulike ambisjonsnivå. Vi er enige i vurderingen om at et høyt ambisjonsnivå som skal innfris gjennom tiltak i Norge trolig vil koste mer enn et lavt ambisjonsnivå, og trolig også mer enn gjennom bruk av kvoter. Likefullt viser EUs arbeid med nytt klimamål at det er svært usikkert å anta hva prisen på kvoter de neste ti årene vil være. EU selv antyder at det i 2035 kan koste over 1600 NOK med dagens valutakurs. Det er også svært usikkert hvor operativ den fleksible mekanismen under Parisavtalens artikkel 6 vil være frem mot 2035, hvilke kvoter med miljømessig integritet som tillates og ikke minst prisen på dem. Samtidig fremhever høringsnotatet at utsetting av klimatiltak i Norge også kan medføre uforutsette høye kostnader for samfunnet og bedriftene ved at Norge sakter akterut i teknologiomstilling og norsk konkurransekraft blir svekket. For å nå Parismålene må nær sagt alle utslipp i verden kuttes. Alle utslippskutt vil ha kostnader, og dersom alle utslippskutt utsettes lengst mulig blir det dyrt til slutt og vi taper kanskje muligheten til å utvikle ny næringsvirksomhet.

I høringsnotatet stiller regjeringen opp det de omtaler som «en enkel måte å illustrere dimensjonene i kostnadene ved ulike mål på er å ta økningen i behovet for utslippsreduksjoner og multiplisere med en antatt pris». Dersom det legges til grunn en pris på 1000 kroner per tonn CO₂, vil kostnadene øke med drøyt 6 mrd. kroner for hver 5-prosentenhet økning i måltallet for 2035. Et mål om 80 prosent utslippsreduksjoner sammenlignet med 1990-nivå vil da ha en kostnad på ca. 31 mrd. kroner mer sammenlignet å videreføre dagens måltall på 55 prosent. 31 milliarder kroner er noe mindre enn det staten betalte i [strømstøtte til norske husholdninger i 2022](#). Strømstøtten har bred politisk oppslutning, og illustrerer at når det er nødvendig, er Stortinget og regjeringen villig til å bevilge ekstra midler til å hjelpe til i kritesituasjoner, som jo klimakrisen er.

Fastsetting av ambisjonsnivå må også sees i sammenheng med om man når Parisavtalens temperaturmål eller ikke. Dersom flere land velger et lavt ambisjonsnivå, vil det være stor fare for at innsatsen for utslippsreduksjoner samlet blir så lav at verden ikke vil nå temperaturmålene i Parisavtalen. IPCCs beskrivelse av klimaendringer med en gjennomsnittstemperatur over 1.5 og over 2.0 grader vil medføre økt fare for menneskeheten, og ytterst dramatiske konsekvenser for samfunn og økonomi.

I lys av ovenstående må Norges ambisjon være å bidra med betydelige utslippsreduksjoner og ligge godt i overkant av hva IPCC anbefaler at gjennomsnittet av utslippsreduksjoner globalt bør være i 2035. Gitt Norges tette tilknytning til Europa, bør Norges ambisjon heller ikke ligge under [EU-kommisjonens forslag til klimamål for 2040](#), der målet i 2035 er identifisert som 70-75 prosent.

Et hovedargument for et høyt ambisjonsnivå er Parisavtalens prinsipper om byrdefordeling og historisk ansvar. Norges økonomiske situasjon og vårt historiske bidrag til direkte og indirekte klimagassutslipp, tilsier derfor også et høyt ambisjonsnivå. I tillegg vil vi argumentere for at det er strategisk klokt å starte omstillingen til et lavutslippssamfunn på et tidlig nok tidspunkt, og bygge grønn konkurransekraft. Vi foreslår derfor at regjeringen fastsetter et nasjonalt forpliktende klimamål nedfelt i klimaloven som lyder:

Målet skal være at klimagassutslippene i 2035 reduseres med 75 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

Skal klimamålet kunne oppnås gjennom samarbeid med andre land?

Regjeringen har i statsbudsjettet 2025 vist til at utslippene i Norge så langt er redusert med litt over 9 prosent fra nivået i 1990, og kommuniserer at kjøp av kvoter vil være nødvendig for å innfri Norges forpliktende klimamål i 2030 som er meldt inn til Parisavtalen og nedfelt i klimaloven.

Videre skriver regjeringen i høringsnotatet: «I tråd med intensjonen med artikkel 6 mener regjeringen at Norge kan ha høyere ambisjon i sine klimamål ved å åpne for samarbeid enn om Norge måtte gjennomføre klimamålene uten å kunne samarbeide med andre land».

Kjøp av kvoter er et lovlig virkemiddel for å innfri Norges nåværende folkerettslige forpliktelse, men kjøp av utslippskvoter for å nå nasjonale klimamål i 2035 bør ikke være en strategi for Norge. Dette fordi Stortinget har vedtatt et reduksjonsmål på 90-95 prosent i 2050 og kvotekjøp bryter med intensjonen om å omstille samfunnet og industrien i Norge til et lavutslippssamfunn. Tvert om kan offentlig innkjøp av kvoter omstille industri utenfor Norge, og dermed skape en uønsket effekt som svekker norsk konkurransevne og reduserer offentlig satsing for grønn omstilling. Dette er også sammenfallende med hva Klimautvalget 2050 pekte på i *NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050*: «å i stor grad belage seg på å kjøpe utslippsreduksjoner i andre land for å nå klimamål kan gi stivhengighet som gjør omstillingen i Norge dyrere på et senere tidspunkt».

Vi er imidlertid enige i at internasjonalt samarbeid og fleksibilitet bør kunne anvendes for å nå en fastsatt klimaforpliktelse. Bruk av fleksible mekanismer som kjøp av kvoter med miljømessig integritet, bør kun anvendes for å innfri et høyere ambisjonsnivå enn det nasjonale klimamålet som skal innfris gjennom tiltak i Norge. Dersom regjeringen åpner for at klimamålet kan innfris ved bruk av fleksible mekanismer, mener vi regjeringen bør sette et høyere ambisjonsnivå enn 75 prosent i 2035, og at regjeringen skiller, slik Miljødirektoratet også anbefaler, på hva som skal oppnås gjennom nasjonale tiltak og hva som skal oppnås ved bruk av fleksible mekanismer. Et høyere ambisjonsnivå bør da ligge tett opp mot det øverste intervallet 55-80 prosent utslippsreduksjon.

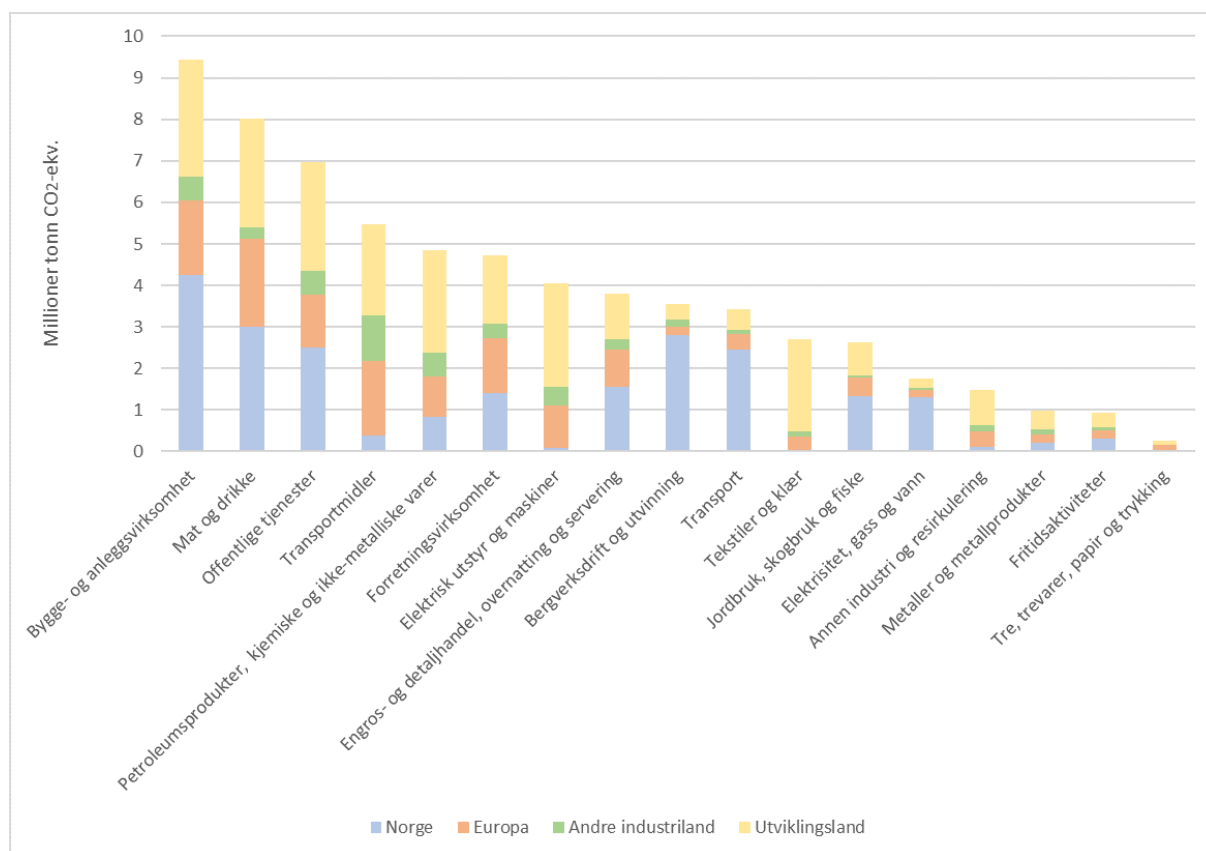
Regjeringen bør foreslå et tidfestet mål om å redusere indirekte og forbruksbaserte klimagassutslipp

I tillegg til å fastsette et nasjonalt klimamål for 2035 bør regjeringen igangsette arbeidet med å foreslå et nasjonalt mål for å redusere indirekte og forbruksbaserte klimagassutslipp. Forbruket av varer og tjenester i norske husholdninger, privat næringsliv og offentlig sektor sto for et samlet klimagassutslipp på 70 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. Seks av ti tonn CO₂-utslipp fra det forbruksbaserte og indirekte klimaavtrykket i Norge fant sted utenfor Norges grenser. Miljødirektoratet forklarer det forbruksbaserte og indirekte klimaavtrykket slik:

«Norges mål om å redusere utslippene med minst 55 prosent innen 2030 er satt med utgangspunkt i utslippene innenfor Norges geografiske grense – det vil si de territoriale utslippene. Det er også de territoriale utslippene som anses som et lands utslipp etter Parisavtalen, og som alle land er forpliktet til å ha klimagassregnskap for. Et regnskap for klimafotavtrykket har en helt annen tilnærming enn det territoriale klimagassregnskapet og handler om utslippene fra det norske forbruket uavhengig av hvor i verden utslippene skjer. Da inkluderes utslippene ved produksjon av varer vi importerer fra andre land, samtidig som man trekker fra utslipp fra produksjon av varer som produseres i Norge, men eksporteres til andre land. For eksempel telles ikke utslipp fra produksjon av olje og gass og stål og aluminium som vi eksporterer med. Dette innebærer at et klimafotavtrykk-regnskap gir et ganske annerledes bilde enn det territoriale klimagassregnskapet. I klimafotavtrykket er det lavere utslipp fra norsk produksjon enn i det territoriale, på grunn av at vi eksporterer mye av de produserte varene til utlandet der de forbrukes. Til gjengjeld importerer vi mye forbruksvarer, som gjør at det er store utslipp forbundet med utenlandsk produksjon i klimafotavtrykket».

Det er husholdningenes forbruk som står for den største andelen, og utgjør om lag halvparten av det norske klimafotavtrykket. Miljødirektoratet påpeker at dersom vi ser på Norges klimafotavtrykk som helhet, er aktiviteter i bygg og anlegg den største utslippskilden. Dette er utslipp fra investeringer i utstyr, bygninger og infrastruktur, for eksempel veier. Det er medregnet utslipp fra anleggsmaskiner i bruk i Norge og fra produksjon av bygningsmaterialer i

Norge og i land vi importerer fra. Utslippene fra investeringer står samlet for omtrent en tredjedel av det totale klimafotavtrykket.



Vi mener derfor det i tillegg til et nasjonalt klimamål for å redusere de direkte klimagassutslippene i Norge bør stadfestes et lovfestet mål om å redusere de indirekte og forbruksbaserte klimagassutslippene. Her kan regjeringen se til Oslo kommune som har vedtatt å redusere sine forbruksbaserte utslipp og satt et mål i sin klimastrategi at Oslos bidrag til klimagassutslipp utenfor kommunen skal være betydelig lavere i 2030 enn i 2020. Regjeringen bør i den kommende klimameldingen gi Miljødirektoratet i oppgave å utrede hva målet bør være og foreslå tiltak til hvordan det skal nås.

En utfordring med kun å fastsette nasjonale klimamål er at det ikke er tydelig hva ansvaret for å redusere utslipp i hver sektor er. Vi mener derfor at et nasjonalt mål også bør inkludere sektorvise mål. Klimautvalget peker på at bygg-, anlegg – og eiendomssektoren (BAE-sektoren) er direkte og indirekte ansvarlig for om lag 15 prosent av de totale klimagassutslipp fra norsk økonomisk aktivitet. Dette er direkte klimagassutslipp som skjer innenlands. I tillegg kommer altså utslippene forbundet med import.

Vi mener det er nødvendig å adressere BAE-sektorens ansvar som produsent og bestiller av byggevarer og energitjenester ved å innføre klimakrav i byggeteknisk forskrift. Her kan regjeringen hente inspirasjon fra danske myndigheter som har gjort dette. Tilsvarende bør det formuleres krav til å redusere indirekte klimagassutslipp i infrastrukturprosjekter, eksempelvis i vegnormaler, teknisk regelverk for bane og i VA-normer. Gjennom å synliggjøre sektorens samlede direkte og indirekte utslipp kan man både sette mål for utslippskutt og formulere tiltak for å oppnå utslippsreduksjoner. Oslo har eksempelvis operasjonalisert målet om å redusere forbruksbaserte og indirekte klimagassutslipp ved å sette et tidfestet mål om å redusere klimagassutslippene fra bygninger, i hovedsak gjennom å redusere klimagassutslipp fra byggevarer.

Oppsummert mener vi Norge bør stadfeste et tidfestet mål om å redusere de indirekte og forbruksbaserte klimagassutslippene. Et slikt nasjonalt mål bør forankres i klimaloven og inkludere tidfestede sektorvise mål.

Regjeringen bør i den kommende klimameldingen gi Miljødirektoratet i oppgave å utrede hva målet bør være og foreslå tiltak til hvordan det skal nås.

Vennlig hilsen

Mie Fuglseth
Daglig leder
Grønn Byggallianse

Tone Tellevik Dahl
Administrerende direktør
Norsk Eiendom