

## 23/5569 Innspill til natur- og klimameldinger

Av Lena Schøning, Norsk senter for havrett, UiT Norges arktiske universitet

Det vises til innspillsmøte i Tromsø 23. november 2023, hvor jeg fremsatte disse innspillene muntlig i møte med klima- og miljøministeren. Her kommer innspillene skriftlig.

Ministeren stilte innledningsvis i møtet spørsmålet «hvordan klarer vi å planlegge innenfor hver sektor hvordan vi skal bare ha små utslipp i 2050?» Mitt innspill til dette er at det må skje ved en kombinasjon av virkemidler, juridiske og andre, samt at man må være bevisst på hvilken risiko og hvilke begrensninger som ligger i en sektortilnærming (som spørsmålet inviterer til). Jeg vil komme inn på hvert av disse punktene i det videre.

Omstillingsutvalget fremhever (f.eks. øverst og nederst på side 301) bruken av juridiske virkemidler som sentrale og styringseffektive. Jeg vil som forsker peke på noen mulige juridiske virkemidler, også blir det politikernes valg å velge hvilke man tar i bruk.

Jeg tror at det påtrengende behovet for å redusere miljøpåvirkninger best møtes ved en kombinasjon av (juridiske og andre) virkemidler. Ett virkemiddel er den arealbaserte beskyttelsen av områder. Den er viktig nok, men ikke effektiv alene, ettersom all virksomhet har miljøpåvirkninger ikke bare lokalt og direkte på/i de områder hvor de er lokalisert, passerer eller finner sted, men også har f.eks. regionale og globale miljøpåvirkninger (f.eks. CO<sub>2</sub>-utslipp). Dette er også reflektert i naturavtalen, som ikke bare omfatter krav til arealbeskyttelse, men en kombinasjon av virkemidler.

Det blir dermed viktig å se til at samfunnets totale miljøavtrykk reduseres, herunder virksomheters og sektorer miljøavtrykk, som jeg vil fokusere på i det videre. Støtte for å integrere miljøkrav i og på tvers av sektorer finnes i naturavtalens mål (*target*) 14 samt f.eks. i konvensjonen om biodiversitet art 6. Man kan tenke seg at miljøavtrykket må reduseres både for privat og offentlig sektor, f.eks. kan helseforetakene kanskje levere helsetjenester *med minst mulig miljøavtrykk* (ev. annen tilnærming til reduksjon av miljøpåvirkninger), som f.eks. kan nedfelles i helseforetaksloven og skolene skal tilby undervisning *med minst mulig miljøavtrykk*.

For privat sektor kan reduksjon av miljøavtrykk reguleres på flere måter. En er ved endring i selskapslovgivningen, hvor f.eks. selskapers virksomhet skal skje med minst mulig miljøavtrykk eller at selskapers formål må utvides til ivaretagelse av miljøet, respekt av naturens tålegrenser e.l. Selv om selskapslovgivninga er nasjonal, kan slike endringer med fordel skje i samarbeid med andre land. Et annet alternativ er å stramme inn miljøkravene i sektorlovgivninga. Sektorlovgivninga (f.eks. petroleumsloven og akvakulturloven) er nasjonal lovgivning som i liten grad påvirkes av EUs regelverksutvikling og den grønne giv. Dermed må norske miljømyndighetene selv initiere ev. endringer av disse for å ivareta miljøhensyn.

Et ytterligere alternativ er å kreve at virksomheter kartlegger sine miljøavtrykk, gjennom hele livsløpet/verdikjeden, og reduserer dette. Støtte for å kartlegge og redusere virksomheters miljøavtrykk finnes i naturavtalen mål 15. Foretak som omfattes av Directive (EU) 2022/2464 må kartlegge sin påvirkning og må sette mål for bærekraft etter dette, dog setter direktivet ikke eksplisitt krav til reduksjon av påvirkninga for alle. I EU har man også utviklet div. metoder for å kartlegge miljøavtrykk. I alle tilfelle kan krav til reduksjon av miljøavtrykk kan f.eks. tas inn i sektorlovgivninga. Krav til reduksjon av miljøavtrykk kan strammes inn over tid for å gi virksomhetene forutsigbarhet. Samtidig som en opptrappingsplan av miljøkrav iverksettes kan det klargjøres at for de virksomheter som ikke møter

kravene innebærer planen en utfasing eller styrt avvikling. Omstillingsutvalget peker også på at tydelige politiske signal om omstilling gir større forutsigbarhet og legger til rette for en mer gradvis endring (side 266).

Omstillingsutvalget peker også på et uutnyttet potensial for strengere regulering etter forurensningsloven. Støtte til å redusere forurensning følger av naturavtalen mål 7. Her heter det også at tilførsel av næringsstoffer skal reduseres med minst 50 %. Dette stiller store krav til omstilling i f.eks. lakseoppdrettssektoren og landbrukssektoren.

Et annet grep er, gjennom en omlegging til en aktiv industripolitikk, ta aktivt stilling til hvilke virksomheter man ønsker for fremtida og som man tilrettelegger viktig infrastruktur for og som får tilgang på knappe ressurser (slik også omstillingsutvalget peker på, se f.eks. side 26, 113, 268), f.eks. hvilke som på lang sikt vil ha et lite miljøavtrykk og som f.eks. leverer samfunnskritiske varer og tjenester eller, som omstillingsutvalget formulerer det, «etter samfunnsnytte og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet» (side 113).

Jeg vil nå adressere risikoen i tilnærminga i statsrådens spørsmål, hvordan vi kan planlegge *innenfor hver sektor* hvordan vi skal ha små utslipp i fremtida. Innenfor fagområdet bærekraftig omstillingsteori (*sustainability transitions theory*) har Frank Geels utviklet konseptet «regimes,» som kan være en tankegang om sektorer det kan være nyttig å hente inspirasjon fra. Sektorer er selvforsterkende beskyttede enheter, f.eks. av sektorlovgivning og av institusjonene som omgir dem. De har en egen identitet og kultur og kan utgjøre et samfunn i samfunnet. Dersom man ser på f.eks. lakseoppdrettssektoren med disse «regimes»-brillene, vil det kanskje ikke forventes at sektoren selv vil initiere tiltak som i praksis vil endre sektorens identitet, f.eks. innstramming av miljøtiltak som i praksis vil innebære en nedskalering av sektoren eller at initiativ til økt diversifisering av arter, som det finnes forskningsmessig grunnlag for å hevde bør skje av hensyn til klimaendringene. Dersom man ser på f.eks. petroleumssektorene med disse «regimes»-brillene vil det kanskje ikke være fra petroleumssektoren selv man vil forvente en plan om utfasing.

Flere anbefalinger fra omstillingsutvalget peker i samme retning: at perspektivet om at viktigere ressurser er knappe ikke får nok vekt når omstilling vurderes sektor for sektor (side 268), samt nødvendigheta av at ikke særinteresser eller endringsmotstand får definere de ulike løsningene (side 262).

Her ligger det med andre ord **en risiko for at omstillinga ikke vil få nødvendig fart eller omfang dersom den skal skje innenfor rammen av eksisterende sektorer**. Denne risikoen må anerkjennes som sådan, og ev. konsekvenser må kartlegges. Her har KLD og statsråden en historisk mulighet – og ikke minst en plikt (iht. Grunnloven § 112) – til å foreslå og gjennomføre grep som sikrer at staten ikke gjennom sin organisering legger opp til en utilstrekkelig omstilling. Uansett grep må disse overvåkes slik at man holder kontroll på risikoutviklinga ved valgt organisering og tilnærming, slik at man kan justere kursen underveis.

Til sist vil jeg minne om at omstillingsutvalget (bl.a. side 292) peker på behovet for tydelig politisk ledelse, også der lederne forventer motstand fra befolkninga eller aktører med makt. Ledelsesteori peker på at ledere bør bruke en stor del av arbeidstida si på strategi. Jeg vil derfor oppfordre statsråden til å gjøre smertefulle prioriteringer også i planlegginga av egen kalender og sikre at de viktige strategiske veivalgene som omstillingsutvalgets utredning og naturmeldinga krever får det fokus og den tid de fortjener.